

CH_VB 8000066 vom 31. Dezember 1983

Bundesverwaltung, 1983-12-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb__td_class__metadataCell__8000066__td_

FR: CH_VB 8000066 du 31 décembre 1983

IT: CH_VB 8000066 del 31 dicembre 1983

Erwägungen

E. 2

Documents diplomatiques suisses, 1848-1945, publiés sous le patronage de la Société générale suisse d'histoire avec le concours des Archives fédérales et l'aide du Fonds national suisse de la recherche scientifique, Benteli Verlag, Berne, (volumes parus: vol. 5, 1904-1914; vol. 6, 1914-1918; vol. 7-1, 1918-1919; vol. 9, 1925-1929; vol. 10, 1930-1933). Dans le même esprit, il convient de mentionner ici, La Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses, ouvrage collectif et paru simultanément dans les trois langues nationales (éd. française: Lausanne, Payot, 1982/83, 3 vol.). 35

Tout d'abord, sur l'unité d'une pareille collection. S'il est assurément souhaitable qu'elle tende, du point de vue formel, à revêtir un caractère homogène et devrait atteindre, par le respect de principes identiques, une certaine harmonie dans la présentation, mais surtout dans la sélection, l'ordonnance et la mise en valeur des documents retenus, il est toutefois évident que cet effort de cohérence se heurte à des limites naturelles qu'il importe de mentionner ici brièvement. Tout en étant partie d'un tout, chacun des volumes de la série représente en effet une entreprise scientifique à part, et bien distincte des autres; ni les richesses à exploiter, ni les obstacles à surmonter, ni les moyens disponibles pour y parvenir ne sauraient en effet être uniformes pour tous. Il est à peine besoin d'évoquer les raisons de cette inéluctable diversité. Elle tient bien sûr d'abord au tissu, au rythme, aux pulsations de l'Histoire elle-même, avec ses temps forts, ses périodes de relâche ou de contraction, de permanence ou de mutations, ses moments de densité extrême — les conflits mondiaux par exemple — où, comme le disait si bien Maurice Bourquin, «l'histoire se précipite et prend des raccourcis»;⁴ mais aussi ces périodes d'étrange accalmie où, haletante, elle semble ralentir un peu, comme pour reprendre son souffle. Quoi d'étonnant à ce que la documentation diplomatique, qui est à la fois le reflet et les rouages de cette évolution capricieuse, présente à son tour le caractère de la plus grande diversité, dans sa nature, dans ses formes, dans son objet, comme dans les questions qu'elle pose au chercheur? Cette diversité découle par ailleurs d'un autre facteur fondamental: celui de la durée, dont chaque volume de la collection va tout naturellement dépendre et qu'il doit prendre en compte. Ce facteur du temps — outre qu'il est, d'abord, le poumon de l'Histoire — influence de deux manières au moins une entreprise de cette nature. Tout d'abord, par les mutations successives qui, à tous égards, marquent la période globale prise en considération: 1848—1945, c'est déjà du temps long et qui vaut, en temps historique, bien davantage qu'un siècle. Rien de similaire, à première vue, entre les balbutiements de l'Etat fédéral et républicain des premières années qui s'essaye, non sans succès, à la conduite d'une politique extérieure centralisée dans un système international encore strictement européen et dominé par des puissances monarchiques; et d'autre part, cent ans plus tard, ce «Petit Etat» bien implanté, Histoire de la Sainte alliance, Genève, Georg, 1954, p. 15. 36

à l'image désormais tenace, qui a tenu un rôle unique au milieu de deux tourmentes mondiales, et qui conquiert sa propre place dans un champ diplomatique s'étendant dorénavant au monde entier. Contrastes donc, mais combien de permanences et de continuité aussi, que, volume après volume, le choix des textes recueillis ne peut manquer de mettre en évidence et se doit même de refléter. Le facteur du temps, et plus précisément de la durée, exerce encore ses effets quant au découpage de la période globale entre les différents tomes qui composent la série, et particulièrement sur les dates choisies comme articulation entre un volume et un autre. D est bien évident qu'on peut épi- loguer à perte de vue sur le choix de ces dates, et que selon les critères — ils sont légion — que l'on voudra retenir, tous les choix possibles s'expose- ront légitimement à la critique et pourront être taxés d'arbitraire.⁵ Qu'il suffise donc de relever ici les deux problèmes réels qui se cachent derrière cette inutile querelle. Le premier relève de l'interprétation historique dans une perspective générale : dès l'instant où, qu'on le veuille ou non, la distribution d'un espace de cent ans en quinze volumes suggère inévitablement une périodisation substantielle (à la différence, par exemple, d'une encyclopédie qui aligne ses tomes selon l'ordre alphabétique), il vaut la peine de se demander dans quelle mesure cette périodisation concorde, ou ne concorde pas, lorsqu'il s'agit de repérer les phases naturelles d'une politique étrangère nationale, avec la périodisation que dictent aux manuels de relations internationales les grands événements de l'histoire du monde. En d'autres termes, les faits majeurs qui ponctuent incontestablement l'histoire européenne (1871, 1890, 1933 par exemple) marquent-ils automatiquement une articulation logique, et donc prioritaire, de notre propre histoire — s'il est par exemple établi que, même indirecte- ment, ou à retardement (ou les deux), ils influencent de façon décisive l'évo- lution de notre destin national? Si cette évolution obéit, au contraire, à un rythme différent, faudrait-il, en revanche, s'affranchir des articulations tra- ditionnelles que nous impose l'histoire de nos puissants voisins et de leurs relations?⁶ Voir la distribution chronologique des quinze volumes de la collection dans Fleury, op. cit., p. 9. Voir notamment plus loin ce qui est dit à propos de l'alternative fondamentale entre la conception large et la conception étroite d'un volume, à quoi le problème de pé- riodisation évoqué ici est très étroitement lié, infra, pA2.

37

Le second problème qui résulte de la périodisation arrêtée pour cette col- lection (ou pour toute série de même nature) concerne l'extrême différence de durée entre les périodes couvertes par un volume ou par un autre: c'est-à- dire allant, dans le cas qui nous occupe ici, d'une période de sept mois (vol. 7-1, du 11. 11. 1918 au 28. 6. 1919) à une période de dix-huit ans (vol. 1, 1848—1865. 11 ne s'agit plus, cette fois, des dates initiales ou terminales de chacun des tomes, ni davantage de discuter les rapports d'importance que peuvent suggérer de pareilles différences entre la longueur de deux périodes données - «importance» est d'ailleurs, en histoire, un mot de portée assez relative et presque impossible à définir in abstracto, mais bien des problèmes de sélection et d'édition (sur lesquels nous allons revenir) aux- quels sont confrontées les équipes de chercheurs en charge d'un volume «long». Qu'il suffise, pour l'instant, d'évoquer les deux conséquences essentielles de cette disparité — essentielles dans la mesure où plus le tamisage des pièces est sévère, plus il risque de fausser, en fin de compte, le poids relatif et la signification des événements que les documents retenus sont censés refléter. La première conséquence s'exerce aux dépens de la continuité des affaires, et, partant, de leur intelligibilité: il est évident qu'au-dessous d'un certain seuil numérique de documents — si éloquent- s'ils puissent être, pris individuel- lement — toute dynamique historique tend à disparaître et

l'illustration, par des sources insuffisantes, d'une question donnée perd une bonne partie de son sens.⁷ La seconde conséquence découle directement de la première: les chercheurs responsables se trouvent à tout bout de champ enfermés dans d'implacables dilemmes dans la mesure où ne pouvant respecter à la fois toutes les richesses thématiques de leur période et les nuances, mêmes essentielles, de chaque problème particulier, ils sont mis en demeure de sacrifier les unes aux autres sous peine, voulant évoquer tout, de ne parler de rien.⁸ Sans doute le caractère cornélien de ce choix — ampleur et dessin de la fresque ou profondeur historique des cas — n'épargne-t-il personne: il est inhérent à l'opération même d'une sélection documentaire. Mais il est incontestablement plus aigu pour ceux des volumes de cette collection qui portent sur une durée parti- Voiï l'exemple cité ci-dessous de l'affaire Silvestrelli, *infra*, p. 47. ⁸ Statistiquement, l'équipe du volume IV a calculé qu'une répartition moyenne de l'espace disponible pour la période de quatorze années que couvre ce volume, limi- terait la sélection à quelque deux à trois documents par mois. 38

culièrement étendue. En outre, il n'est évidemment pas certain — en dépit des intentions initiales — que les critères qui gouvernent les choix à opérer ou les sacrifices à faire répondent à des préoccupations similaires d'un volume à l'autre, puisque celles-ci varient inévitablement selon les époques considé- rées et selon les hommes qui les interrogent: on sait bien, comme disait si justement Marrou, que l'historien ne trouve, en fin de compte, que ce qu'il cherche⁹ et cette filiation commence, qu'on le veuille ou non, avec la sélec- tion du matériau. En dernier lieu, la diversité prévisible entre les volumes de la collection - ou, si l'on préfère, le profil particulier de chacun d'entre eux — s'explique bien entendu — outre la nature, l'ampleur et le poids très variables des divisions — par les mécanismes, les structures, les hommes enfin dont dépend, à un mo- ment donné, la formulation et l'exécution de la politique étrangère. Impos- sible d'interpréter correctement, et par conséquent de choisir, un faisceau de documents considérés comme fondamentaux sans se demander d'abord dans quel type de creuset, par quel cheminement et grâce à qui s'est finalement formée la décision qu'ils ont pour but d'exprimer, d'expliquer ou d'illustrer. Or il est bien évident qu'au fil de ces cent années auxquelles nous avons af- faire, ces structures et ces mécanismes ont comme partout ailleurs si profon- dément évolué, et parfois d'une manière si particulière à notre pays, qu'on commettrait les plus graves erreurs de jugement, dans un cas concret, à ne tenir compte ni de cette évolution, ni de cette particularité.¹⁰ On devrait Cf. Marrou, Henri-Irénée, *De la Connaissance historique*, Paris, Seuil, 1954, et du même, *Comment comprendre le métier d'historien*, dans Samaran, Charles (sous la direction de), *L'Histoire et ses méthodes*, Encyclopédie de la Pléiade, Gallimard, 1961, pp. 1465-1539. ¹⁰ Les études les plus récentes d'histoire diplomatique, à la différence des travaux plus anciens, accordent la plus grande importance à pouvoir reconstituer le cheminement des décisions dans la profondeur des ministères, dont il devient alors essentiel de par- faitement connaître la structure et le fonctionnement. Voir à cet égard ce qui est dit du Conseil fédéral, *infra*, p. 51. C'est aussi pour répondre à cette préoccupa- tion que Zara Steiner, une eminente spécialiste aussi bien de l'histoire diplomatique que du Decision making process, a récemment édité un ouvrage comparatif sur ce sujet: *The TIMES Survey of Foreign Ministries of the World*, London, Times Books, 1982, 624 p. On trouvera un bel exemple de cette nouvelle histoire diplomatique dans une thèse récemment soutenue chez nous, cf. Arcidiacono, Bruno, *L'invasion de l'Italie dans les relations inter-alliées, La répétition générale: Le Foreign Office et le problème du contrôle du territoire italien, 1943-1944*, Thèse, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 1981 (à paraître chez Bruyland, Bruxelles, 1984). 39

même vouer un soin très attentif à en expliquer, chemin faisant, les rouages parfois surprenants par égard pour nos lecteurs de l'étranger où l'on néglige souvent — comment s'en étonner? — le rôle joué par les petits Etats, à pro- pos desquels on met quelquefois en doute jusqu'à l'existence même d'une poli- tique étrangère quelconque. La publication en cours a au moins l'immense mérite de prouver qu'en ce qui concerne la Suisse, il n'en est rien. Il convient d'aborder maintenant ce qu'on a appelé plus haut le «témoignage d'une équipe au travail» ; u il importe en effet de ne pas aller quérir dans les pages qui suivent davantage que ce qu'elles se proposent ou sont en mesure d'offrir: c'est-à-dire des observations faites à chaud, en pleine recherche, des questions qui surgissent des documents lus ou qui incitent à en chercher d'autres — bref des résultats encore provisoires, mais qui illustrent ce rapport dialectique fondamental dont est faite toute investigation historique: le va-et-vient incessant entre les hypothèses et l'évidence, entre l'interrogation de l'événement et les multiples indices qui, tandis qu'ils en dessinent le con- tour, font naître à son propos des interrogations nouvelles. Nous nous proposons de concentrer notre attention sur deux points particu- liers. D'abord, sur quelques réflexions de type méthodologique qui jaillissent d'elles-mêmes, chemin faisant, au cours de la phase initiale de prospection documentaire. Comme on va le voir, la plupart de ces réflexions concernent, plus ou moins directement, le problème du choix. Ce problème n'est pas si simple: la solution qu'on lui apporte n'a en effet de sens que si la sélection d'un texte — qui ne saurait se justifier per se — est étroitement liée à l'usage qui peut en être fait, dans quel but et par qui, et s'il se rattache, de façon convaincante, aux principales nervures de la continuité historique. En second lieu, nous voudrions évoquer le processus, en vérité assez fasci- nant, par lequel le simple dépouillement systématique des dossiers fait pro- gressivement apparaître toute la trame d'une époque sur laquelle se dessine, peu à peu, le contour des événements, comme apparaissaient jadis, en crayon- nant, des images ou des personnages mystérieux sur le papier glacé de nos jeux d'enfant. La récolte et la sélection des documents — qui permettront par la suite le travail historique proprement dit: reconstitution de l'événe- Pour mieux juger de ce qui suit, précisons que cette équipe en est arrivée au stade où le dépouillement étant terminé, la phase de la sélection définitive a été amorcée. 40

ment, analyse, interprétation - impliquent alors que l'on oublie, provisoire- ment, ce qui est déjà «établi» dans les manuels, que l'on marche, pour ainsi dire, avec le temps en se mouvant, sans tricher, dans l'environnement et dans les perspectives de l'époque. Ce ne sont pas alors les récits déjà faits qui dictent cet itinéraire, mais par une procédure somme toute inverse, c'est l'exploration des dossiers qui, en faisant jaillir des faisceaux de ques- tions, suggère — mais suggère seulement — la possibilité d'autres récits et l'orientation éventuelle d'interprétations nouvelles. Quelques cas choisis illustreront, tout à l'heure, ce processus. Commençons donc par le problème, évidemment fondamental, de la sélec- tion des textes. D'abord, personne n'échappe à une interrogation préliminaire sur la finalité de cette entreprise. Sans doute chacun sait-il qu'il faudra tout dépouiller, ou du moins presque tout, feuilletant ce qu'on ne peut lire en entier, n'écar- tant rien qu'on ne sache avec un minimum de précision ce qu'on décide de mettre de côté et pourquoi. D n'empêche que personne ne se jette à bride abattue dans cette exploration des dossiers, personne ne pénètre dans les fourrés de cette forêt souvent vierge sans avoir quelque raison, sans déter- miner quelques principes préalables qui poussent à choisir un itinéraire plutôt qu'un autre. Et la quête de ce qu'on cherche, les moyens qu'on décide d'utiliser — et dans quel ordre — exigent que l'on se soit demandé d'abord pourquoi l'on fait ce que l'on fait. Sans doute ne s'agjt-il pas de se rassurer, d'entrée de cause, sur l'utilité — si- non sur l'utilisation — de ce qu'on a entrepris — ,

quoiqu'on puisse gager que chaque équipe, à de nombreuses reprises, a senti le besoin de puiser dans cette assurance répétée le renouveau d'énergie qu'il lui fallait pour pouvoir poursuivre. L'histoire, Dieu merci, n'a pas besoin de s'auto-justifier et pourrait parfaitement, s'il le fallait, s'offrir le luxe d'être un luxe. D est néanmoins frappant que les plus grands de nos maîtres, dans la somme de leurs écrits, n'aient pas hésité à se demander ouvertement, dès les premières pages: à quoi donc sert l'histoire?¹² Ainsi Marc Bloch (*Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, Paris, Armand Colin, 7e éd., 1974), il y a plus de quarante ans dans son éternel classique, et tout récemment Oscar Handlin (*Truth in history*, Cambridge, Harvard University Press, Fourth printing, 1981, 437 p.) dans ce qui sera également, à n'en pas douter, un classique de demain. 41

Simplement — mais très humblement — nul d'entre nous n'est dispensé d'une semblable question initiale: dans quel but procède-t-on à l'édition de documents diplomatiques? Quérir une réponse satisfaisante à cette interrogation implique obligatoirement qu'on élucide deux autres questions plus fondamentales encore: d'abord, quels sont les destinataires de nos recueils; ensuite, quelle sorte de responsabilité scientifique, à l'égard de la recherche historique future, encourent ipso facto les éditeurs d'un volume de sources. C'est alors qu'on débouche inévitablement sur le problème du choix des documents à retenir, un problème dont nous évoquerons tout à l'heure les principales dimensions. Disons d'abord deux mots au sujet des destinataires de nos travaux: c'est là un problème dont la réponse n'est nullement donnée, mais peut être, au contraire, de nature fort diverse. Or selon qu'elle ira dans un sens ou dans un autre, c'est toute la nature de l'ouvrage qui change, et par conséquent les modalités de sélection et la conception même de l'édition. Veut-on n'illustrer, par exemple, que la politique suisse en négligeant, à part quelques spécialistes, les lecteurs de l'étranger qu'elle n'intéresse guère: c'est une vision cloisonnée de l'histoire qu'on privilégie et l'on optera, d'entrée de cause, pour un volume à la thématique générale plus restreinte, mais aussi pour une évocation certainement plus riche — même si elle sent un peu le terroir — de l'évolution de notre politique extérieure. Veut-on au contraire élargir, grâce à des témoignages de chez nous, les connaissances de l'histoire européenne, où nous sommes si profondément ancrés, voire de l'histoire mondiale: c'est la conception d'un volume large qui prévaudra, et c'est au puzzle général de l'histoire du monde que l'on cherchera à apporter quelques morceaux. Sans doute peut-on, dans une certaine mesure, faire un peu des deux; il est néanmoins inévitable de procéder, dès le départ, à un véritable choix de conception. Pour ce qui nous concerne, nous pensons que ce choix devrait s'exercer plutôt du côté de la conception large, non seulement parce que nous avons, en Suisse, des pièces magnifiques à verser au dossier global, mais surtout parce qu'à nos yeux, la politique extérieure d'un pays particulier — et à plus forte raison lorsqu'il est petit — est absolument indissociable de l'évolution générale des relations internationales. Notre propre histoire a déjà suffisamment souffert, par le passé, de voir souligner avec excès nos petites batailles, en passant fréquemment sous silence, sous prétexte que le sang suisse (du moins le sang gratuit) n'y a pas coulé, des confrontations de l'extérieur beaucoup plus importantes pour expliquer l'évolution de notre destin national, parce que la balance générale des forces, qui nous regarde toujours, s'est trouvée affectée par le résultat de ces confrontations. 42

Quelle que soit l'idée que l'on se fasse de la surface thématique à couvrir, la vision que nous aurons, dès le départ, de nos lecteurs va influencer pour sa part profondément sur la conception de l'ouvrage et sur la manière de le présenter. Qui donc sont-ils, ces lecteurs?

Qu'attendent-ils, exactement, de ces volumes et qu'iront-ils y chercher? En d'autres termes, à quoi va servir — voua le grand mot lâché — notre travail et son résultat ultime? Ce n'est plus, ici, l'envergure — large ou étroite — de l'entreprise qui est en cause, mais c'est encore, quoique d'une autre manière, de la conception de l'ouvrage qu'il s'agit. Car il est évident que ni la structure du volume, ni le choix de son contenu, ni surtout la façon de le mettre en valeur ne seront identiques selon qu'il sera destiné à raconter, par les textes, un morceau d'histoire suisse ou qu'au contraire, conçu d'abord pour des historiens — en herbe ou en gerbe —, voire pour des praticiens et surtout pour des chercheurs, on s'efforcera de leur offrir, avant toute chose, un instrument de travail. Dans ce dernier cas, c'est moins la richesse, l'abondance des thèmes et des textes, ni même la continuité d'un récit sous-jacent qui importent: ce qui compte, c'est alors le nombre de portes qu'on ouvre sur des investigations ultérieures, l'originalité des voies de réflexion que trace, pour l'avenir, la lecture des documents sélectionnés, en bref l'impulsion qu'un volume de ce genre pourra communiquer aux recherches futures et l'aide pratique qu'il saura fournir à ceux qui les entreprendront. C'est à cet égard qu'on a parlé, tout à l'heure, de responsabilité scientifique: outre le soin qui est mis à l'établissement des textes et le respect des normes relatives à leur présentation, on ne devrait reculer, si la place n'était comptée, devant aucune annotation, ni devant la multiplication des références dès l'instant qu'elles favorisent le retour aux cartons, facilitent le repérage des dossiers, ou éveillent l'attention et l'intérêt à de nouveaux problèmes que suggère le choix même et le rapprochement des documents retenus. Dans cette perspective — et si l'on pouvait faire foin des contraintes budgétaires! — l'appareil critique devrait importer autant et même davantage que le nombre ou le volume des documents recueillis: car ces documents ne sont pas seulement un fragment, bien infime en vérité, choisi dans l'immensité, jamais épuisée, des sources historiques; mais ils représentent du même coup, parce qu'ils se veulent instrument de travail, un modeste mais indispensable chaînon dans la continuité historiographique où le définitif n'existe pas et où le plus important reste toujours à produire. Responsabilité scientifique aussi dans l'hypothèse inverse, c'est-à-dire lorsqu'on sait d'avance que dans un très grand nombre de cas, le retour au carton ne se fera jamais. C'est même de responsabilité pédagogique qu'il faudrait alors parler. Cela signifie que si l'on sait bien quelle richesse subite vient apporter

dans 43

les salles de séminaire la publication de documents diplomatiques, on connaît aussi tous les pièges qu'elle recèle: le volume revêt aussitôt tout le caractère sacramentel de «La Source», un texte, choisi à l'origine parmi des milliers d'autres, est celui que l'on va retrouver, constamment cité, pendant des années, et le fondement de la réflexion historique ne sera que promu d'un cran, passant de la fixité du manuel à l'immobilisme, à peine plus vivant, d'un recueil de documents dont on ne saura jamais — faute de pouvoir procéder soi-même aux vérifications nécessaires — de quelle fantaisie, de quelle vision biaisée ou de quelles limites financières a peut-être, dans tant de cas, dépendu la sélection. La responsabilité scientifique, n'est-ce pas d'abord de pouvoir inspirer une juste confiance dans l'instrument de travail qui est mis à la disposition des chercheurs, pour qui la certitude de tris successifs sérieux et méthodiques est une garantie de qualité, mais aussi le rappel salutaire de la valeur toute relative d'un document isolé? Nous voici ainsi ramené au problème essentiel: celui du choix. Il y aurait tant à dire sur cet élément crucial de la publication qu'il faut bien se borner ici à l'évocation sommaire de quelques points principaux. Comment ne pas évoquer d'abord l'influence qu'exercent le lieu et le moment sur l'opération même de la sélection: ajoutée au dessein initial de l'entreprise — éclairer par des documents l'évolution d'une politique

nationale — cette double influence ne peut manquer d'orienter d'emblée, dans un certain sens, la perspective générale d'un volume et d'en faire se mouvoir, un peu trop librement, le centre de gravité. L'influence du lieu, c'est celle qu'a soulignée Michel de Certeau, lorsqu'il a voulu nous rappeler - en plein démarrage de la grande querelle sur l'éthnocentrisme — combien l'historiographie, par le simple fait qu'elle jaillit d'un certain environnement académique et humain, ne peut échapper à l'emprise d'une perspective initiale donnée.¹³ L'influence du moment n'agit pas de différente manière: on ne jugeait pas, aux XIX^{ème} siècle, les risques de guerres, les facteurs économiques, les tensions sociales de la même façon qu'aujourd'hui, et comme de surcroît le chercheur en charge de trier des documents ne peut échapper davantage aux perspectives de son propre temps, qui lui donnent inconsciemment la mesure de toute chose, c'est bien du risque d'une double déformation qu'il faudrait parler ici. Car il importe de toujours rappeler ce mécanisme essentiel de l'historio- Voir Certeau, Michel de, qui démontre combien l'histoire, celle que l'on «fait», est le «produit d'un lieu» (L'opération historique, dans Le Goff J. et Nora P. (sous la direction de) Faire de l'histoire, vol. 1, Paris, 1974, p. 11). 44

graphie — la mauvaise, du reste, comme la bonne, ce qui ne simplifie guère le problème — mécanisme si parfaitement expliqué par Marrou, par lequel l'historien ne fait d'abord qu'interroger le passé, et qu'il le fait selon ses préoccupations du moment, selon les questions que son propre temps lui suggère, questions qu'il n'était pas en mesure de poser hier et qu'il ne poserait peut-être plus demain. C'est là en partie pourquoi l'histoire définitive n'existe jamais, pourquoi elle est toujours à récrire ou du moins à compléter. C'est là aussi pourquoi un choix de documents ne sera jamais, lui non plus, ni définitif ni parfait parce que les critères qui ont présidé à ce choix évoluent eux-mêmes au rythme de l'histoire.¹⁴ En deuxième lieu, l'opération du choix ne peut évidemment manquer d'être influencée par l'idée qu'on se fait de la politique étrangère, des relations internationales, et des liens qui les unissent. Comme il faut ici simplifier le problème, disons que là aussi, nous débouchons sur des conceptions qui peuvent être totalement différentes et qui conduiront à la facture de volumes très divers, notamment quant à l'ampleur de la thématique, très large ou très étroite, qui sera considérée comme pertinente dans une époque donnée. Sans doute plus personne (sinon encore dans un domaine tenu pour très spécialisé) n'écrit aujourd'hui d'histoire-bataille, et le risque n'est pas grand de produire un volume bourré de documents empruntés au Département militaire. Demeure que sur le rôle respectif d'une multitude d'autres facteurs dans l'élaboration de la politique étrangère — économiques, psychologiques, personnels, décisionnels, sociaux, mentaux, etc. ... — l'accord est très loin de se faire, et, tandis que les «écoles» défilent, ne se fera sans doute jamais, pas plus que sur les méthodes propres à mettre en évidence le jeu de ces facteurs. Si bien qu'on ne saurait attendre des recueils de textes, qui reflètent évidemment — selon les moments — le même désordre de préoccupations, une structure thématique figée, qu'il n'y a pas lieu d'aller chercher non plus dans les ouvrages d'interprétation. En dernier lieu, et en rapport avec le problème déjà souvent évoqué d'une conception large ou étroite de la structure des volumes, nous voudrions mentionner les deux dimensions principales dans lesquelles s'applique, pour tous, la question du choix documentaire. ¹⁴ D y a peut-être lieu de préciser toutefois qu'avant d'appeler de ses vœux de nouvelles éditions de documents nouveaux, la nouveauté consiste souvent à relire, mais de façon différente, les documents anciens! 45

Une première dimension — que l'on peut appeler verticale — concerne les frontières thématiques. Cette dimension du choix est si facile à saisir qu'elle n'appelle guère de longs

développements. Selon l'ampleur requise de chaque volume et le rapport pages/documents/appareil critique que l'on peut calculer grosso modo au départ (rappelons une fois encore, à ce propos, que la contrainte est véritablement considérable puisqu'il s'agit de retenir au mieux de quatre cent cinquante à cinq cents pièces pour un dépouillement effectif de plusieurs dizaines de milliers, et probablement davantage), selon donc le nombre prévisible de documents à retenir, le choix vertical consistera à garder ou à éliminer des «catégories» d'affaires, ou des affaires elles-mêmes au sein de catégories par ailleurs retenues: c'est ainsi qu'on laissera par exemple de côté (ce sont là de pures hypothèses) les arbitrages, les relations bilatérales avec certains pays, des contentieux mineurs, ou des épisodes à cheval entre plusieurs départements fédéraux et qui n'appartiennent que partiellement, en apparence du moins, à la politique étrangère. Le seul point véritablement délicat que soulève le choix vertical se situe par rapport à l'ensemble de la collection. Car il est bien évident que ce type de choix, tel que nous l'avons défini, est relativement facile à opérer dans la perspective d'une période déterminée, dans un temps court, couvert par un seul volume; il est alors bien clair que la frontière entre ce qui doit être pris et ce qui peut être laissé de côté va s'opérer selon une appréciation de l'importance relative des faits et des pièces: tout ce qui, dans cette période particulière, importe moins sera éliminé. Acceptable pour un tronçon d'histoire, cette procédure l'est en revanche beaucoup moins lorsqu'il s'agit de questions particulièrement durables, qui par conséquent traversent logiquement une période couverte par plusieurs volumes, même si, sous l'effet des oscillations naturelles de l'histoire, ces questions sont chargées d'un intérêt relatif inégal selon le temps. On imaginerait mal, par exemple, des problèmes tels que la question des zones, la pratique de la neutralité, les chemins de fer ou la Croix-Rouge apparaître de façon intermittente dans la table des matières des différents volumes, sous prétexte que leur importance relative, dans un temps donné, varie, alors que dans la durée, il s'agit incontestablement de questions de nature quasi permanente qui devraient les mettre à l'abri de critères de sélection trop étroitement appliqués. La deuxième dimension dans laquelle s'exerce le problème du choix documentaire est celle qu'on pourrait appeler — comme on s'en doute — le choix horizontal. Cette dimension du choix est infiniment plus délicate à manier que la précédente: c'est qu'elle est en rapport direct avec ce qu'on pourrait nommer «l'épaisseur historique» de l'événement, ou si l'on veut, beaucoup plus simplement, avec la décision politique. Car combien de méandres, combien de sinuosités capricieuses et subtiles marquent, même dans un temps 46

court, l'itinéraire d'une décision entre le moment où, quelque part et presque imperceptiblement, ce cheminement prend naissance et celui où l'on peut affirmer que cette décision étant arrêtée, la phase de l'exécution lui succède? Le problème du choix horizontal, c'est ici de savoir de quelle phase, de quel moment, de quelles articulations, ou de quels éléments, dans cet itinéraire, il est impératif, ou historiquement justifié, de donner une illustration concrète par la sélection d'une ou de plusieurs pièces documentaires. Ou si l'on préfère — autre aspect du même problème — en-dessous de quel seuil numérique de documents retenus — variable bien entendu selon la complexité des affaires — passe-t-on soudain d'un effort de restitution, même pauvrement illustrée, d'une certaine réalité historique dans sa complexité et dans son dynamisme, à un simple répertoire chronologique de décisions, qui dira peut-être, dans l'ensemble, quantitativement davantage mais qui n'explique rien? Si cette dernière formule est la bonne, alors qu'on truffe l'épaisseur des volumes de procès-verbaux du Conseil fédéral car c'est là, sans risque de se tromper, que réside le stade formel de la décision — et l'on gagnera, de surcroît, beaucoup

de temps.¹⁵ Mais si, en revanche, c'est la profondeur de l'événement, l'enchaînement et la marche des choses qui comptent, c'est alors avant, bien avant la décision formelle qu'il faudra empoigner le dossier. Seulement, c'est là que pèsent de tout leur poids le découpage des périodes et la taille obligée des volumes : le choix horizontal comme le choix vertical ne peuvent en effet être privilégiés que l'un au détriment de l'autre. Voilà qui impose des sacrifices inexorables aux équipes et les condamne, suivant le cas, à vider de tout intérêt certaines affaires dont on doit rogner impitoyablement les tenants et les aboutissants et qu'on risque ainsi de perdre — aux dépens du lecteur, ne l'oublions pas — de leur véritable signification. D n'est pas difficile d'illustrer ce problème. Prenons, par exemple, l'affaire Silvestrelli, une fort belle affaire en vérité, aujourd'hui bien oubliée mais qui a passablement troublé, à l'époque, les relations extérieures de la Confédération. Il est vrai que ces procès-verbaux contiennent souvent beaucoup d'informations sur les antécédents d'une affaire, mais ne font en revanche guère apparaître les options qui, à chaque stade, ont surgi avant d'être écartées, et qui sont indispensables à la compréhension historique. ⁴⁷

tion.¹⁶ En 1902, le Conseil fédéral est amené, après une période de tension croissante, à rompre ses relations diplomatiques avec l'Italie; cette rupture dure trois mois à peine, la Belgique se charge de nos intérêts et les bons offices de l'Allemagne finissent par tout faire rentrer dans l'ordre. Veut-on — ou doit-on — se borner à publier les quatre notes échangées entre le 25 février et le 23 mars 1902, qui conduisent à la décision de rupture, et personne n'y comprendra rien; car hors de son contexte, la simple phrase qui constitue le corpus delicti: «Le Gouvernement Royal croit avoir assez fait en rappelant le Gouvernement fédéral à l'observance de ses devoirs internationaux»¹⁷ paraît singulièrement anodine, et l'on trouvera sans doute que le Conseil fédéral de l'époque avait la tête bien près du bonnet! Veut-on, en revanche, y comprendre quelque chose, c'est tout le problème du refuge, des anarchistes, des républicains italiens, de l'exercice de la neutralité, des troubles sociaux en Italie du Nord et de la liberté de la presse qui sont en cause, sans parler du fonctionnement du Conseil fédéral ni de l'affaire Bovet,¹⁸ de sorte que pour éclairer congrûment cet intéressant dossier et en suggérer toutes les ramifications, ce sont vingt, trente, quarante documents peut-être qu'il faudrait aller y puiser (à valoir sur les quatre ou cinq cents qui nous sont accordés pour une période globale de quatorze années!): va-t-on donc sacrifier à ce dossier, quel que soit son indéniable intérêt, le Simplon, Ménélik, les répercussions de la chute de Bismarck, ou bien nos relations avec Vienne, Londres ou Washington? ¹⁶ Archives fédérales (AF), E 2001 (A), Archivnr. 627; sur l'affaire Silvestrelli, voir AF, E 2001 (A), Archivnr. 1457; Procès-verbal du Conseil fédéral (PVCF), AF, E 1004/ 206/3292,208/1049,1163,1275-76,1298, 209/1348-49,1370,1425,1477,1506, 210/2782, 3033, 3093, 3874; Message du Conseil fédéral..., 15 avril 1902 (Feuille fédérale - citée: FF -, 1902, II, pp. 701-722); Dannecker, R., Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien vor dem Ersten Weltkrieg, dans Revue suisse d'histoire, 1967,17, pp. 1-59. Lettre de G. Silvestrelli, chargé d'affaires du Royaume d'Italie à Berne, à J. Zemp, Président de la Confédération, Berne, 8 mars 1902, AF, E 2001 (A), Archivnr. 627. Affaire qu'on appellerait aujourd'hui à l'américaine un leak. Accusé de révélations intempestives, qui avaient excité indûment l'opinion et gêné les mouvements du Conseil fédéral, le journaliste Bovet s'était vu frapper d'interdiction pour trois mois au Palais fédéral! Le Conseil fédéral considérait en effet que des « . . . Verhandlungen, welche zwischen dem Bundesrate und dem Vertreter einer fremden Regierung schweben, ihrer Natur nach nicht für die Öffentlichkeit bestimmt seien — worüber Hr. Bovet nicht habe im Unklaren sein können — und dass daher letzterer eine schwere Indiskretion begangen habe.» (PVCF, 22 mars

1902, AF, E 1004/208/1163). Sur le problème des fuites et des indiscretions, cf. infra, p. 62.
48

Nous pensons en avoir ainsi suffisamment dit sur ce problème fondamental du choix pour qu'on puisse mesurer à la fois son importance et sa complexité, et permettre du même coup de proprement évaluer les décisions extrêmement délicates que les équipes de chercheurs doivent prendre dans le dernier tiers de leur parcours. L'évocation, à l'instant même, de quelques affaires concrètes nous conduit à aborder maintenant la deuxième partie de notre propos; il ne s'agit plus désormais de méthode, mais de substance, plus de démarche mais d'objet, bref de chercher à répondre à une question précise, relative à ce qu'on pourrait appeler «l'esprit et le corps d'une période historique». Mettant provisoirement une sourdine aux connaissances acquises, est-il possible de voir peu à peu surgir des cartons, en cours de dépouillement, le contour d'une époque, l'architecture des pouvoirs qui la dominent, le réseau des forces qui la sous-tendent, l'esprit enfin qui la traverse, et tout cela dans une perspective dynamique avec ses phases, ses paliers, ses crispations et ses détentes, bref son articulation chronologique? Lorsque le premier dépouillement des fonds est terminé, quelle idée se fait-on des années ainsi parcourues? Les voit-on, les sent-on aussi bien, mieux ou différemment de ce que nous laisse, par un cheminement inverse, la lecture des livres? La source est-elle plus vive, plus fraîche, que le récit, le document plus nourrissant que ne l'est l'Histoire mâchée par l'histoire? Nous n'avons pas le loisir de répondre ici par le menu à cette immense question, si tentant que cela soit. Ce serait, d'autre part, la simplifier à l'excès, et tronquer la réponse qu'elle mérite que de rappeler, par un simple inventaire, les grands événements, les grands débats, les mutations profondes de ce temps — expansion coloniale, faisceaux d'alliances, explosion économique, nations et partis, techniques et sciences, mouvement des idées, bruits de bottes, scandales et conflits . . . — dont on trouve tout naturellement des reflets, parfois très enrichissants, souvent nouveaux, dans nos documents helvétiques; de même faut-il renoncer à illustrer l'un après l'autre les enseignements spécifiques que nous apporte en foule l'étude, dans la profondeur des dossiers d'archives, d'une période aussi dense que celle qui nous est échue. Qu'il s'agisse du fonctionnement des institutions — par exemple le rôle si particulier de notre Exécutif fédéral en matière de politique extérieure qu'il est constamment méconnu à l'étranger — qu'il s'agisse des richesses et des difficultés que fait surgir une documentation presque entièrement manuscrite, du rôle de certains hommes — par exemple le ministre Ch. Lardy, notre représentant à Paris pendant plus de trente ans, qui forme à lui tout seul une des sources majeures de cette période — qu'il s'agisse de continuités historiques si frappantes que certains dossiers, vieux de bientôt cent ans, ont une saveur d'une étonnante modernité, qu'il s'agisse enfin de ce qui se fait chez 49

nous comme ailleurs, ou au contraire à notre façon: nos lobbies, nos mécanismes parlementaires, notre vision du monde, l'image que nous avons de nous-mêmes, du rôle que notre Etat est amené à jouer sur la scène internationale... Synthèse à tous égards impossible, dans l'état actuel des connaissances et de la documentation disponible, mais qui sera sans doute entreprise un jour, et que cette collection de sources a précisément pour but de faciliter. Pour ce qui nous concerne, nous allons nous limiter, dans les pages qui suivent, à évoquer, après ces généralités sur le problème d'ensemble, quelques cas d'espèce sur lesquels nous allons nous pencher un peu: ils méritent ce regard scrutateur, parce qu'ils sont très typiques des préoccupations suisses de ce tournant du siècle, et parce qu'ils illustrent, à leur manière, ce cheminement particulier de la connaissance historique, celui

qui ne vient pas des livres mais qui se dégage, dossier après dossier, des cartons d'archives. Examinons, pour commencer — selon la priorité naturelle que nous suggérons plus haut¹⁹ — ce qui concerne, dans les années quatre-vingt-dix, la formulation de la politique étrangère, et plus particulièrement le rôle dévolu au Conseil fédéral dans ce domaine et les transformations intervenues dans le déroulement de ce processus. 19 Èupra, p. 39. 50

I. Le Conseil fédéral et la formulation de la politique étrangère: la réforme de 1895 En 1895, avec l'entrée en vigueur de l'Arrêté fédéral modifiant l'arrêté fédéral du 21 août 1878 sur l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral,²⁰ le gouvernement helvétique subit une réorganisation qui touche notamment le secteur des relations extérieures de la Suisse. Le Département des affaires étrangères est alors transformé en Département politique. La question se pose donc tout naturellement de savoir à quoi correspond, en profondeur, cette modification terminologique. Au stade de l'interprétation, l'historien devra par exemple se demander si la réorganisation de 1895 marque une étape significative dans l'évolution de la politique étrangère helvétique, et si oui pourquoi; il aura également à mesurer, avant comme après cette réforme, le rôle assumé par le Conseil fédéral dans ce domaine, puis la place qui revient aux relations extérieures dans la gestion globale des affaires de la Confédération. Telle n'est pas la tâche du chercheur chargé de trier, puis de réunir la documentation qui doit permettre par la suite cette appréciation. En ce qui le concerne, il s'agit moins de répondre lui-même avec précision à ces questions, que d'identifier grosso modo celles qui se poseront à titre prioritaire et de repérer par conséquent les instruments, la documentation brute sur laquelle se fonderont, plus tard, les réponses. C'est donc par le jeu de son instinct, de déductions élémentaires, par les interrogations générales adressées au contenu des fonds qu'il lui appartient, par une première opération de sélection des sources, de faciliter, par la suite, le travail des autres. D faut bien pourtant — cela va sans dire — qu'il exerce son propre jugement et qu'il dessine le premier contour des problèmes, et de leurs solutions, tels qu'ils émergent d'un contact initial avec les fonds documentaires. Voyons donc, à titre d'exemple, comment se situe cet itinéraire par rapport au sujet qui est abordé ici: la réforme institutionnelle de 1895. Que révèle-t-elle, au stade premier de la recherche, sur la nature et sur la place de la politique étrangère de la Suisse d'alors? ²⁰ Du 28 juin 1895, Recueil officiel des lois et des ordonnances (cité ci-dessous RO), t. XV, 1896, p. 188-197. Dans les publications fédérales antérieures à 1896, les mots tels que assemblée et conseil sont écrits en lettres minuscules; dans un souci d'harmonisation, nous avons décidé de les écrire en majuscules. 51

D est évident que les intenses discussions que le Conseil fédéral lui-même a consacrées, dans les années précédentes, à cette question²¹ sont déjà davantage qu'un indice d'importance. Ce n'est certainement pas par fantaisie, mais sous la pression des nécessités de l'époque, que cette question s'est posée. D faudra donc, c'est certain, être attentif au jeu des forces profondes de ce temps - c'est en premier lieu dans la collection des Rapports politiques²² que l'on trouvera d'excellents reflets et analyses de ces événements généraux, interprétés évidemment dans la perspective des représentants diplomatiques suisses dans les diverses capitales — autant, sinon davantage, qu'aux problèmes plus étroits de technique exécutive et de logistique. Il est d'autre part évident — comme nous le rappelions plus haut²³ — qu'une bonne intelligence de la nature et de la structure des institutions, comme du processus de la prise de décisions est toujours indispensable: elle commande prioritairement, en politique étrangère surtout, l'appréciation des événements que ces décisions concernent. On ne saurait donc juger la signification de la modification

institutionnelle de 1895, ni répondre aux questions posées en tête de ce chapitre, qu'en examinant d'abord ce qu'étaient les structures gouvernementales avant la réforme de 1895, et plus fondamentalement encore, les attributions constitutionnelles du Conseil fédéral dans le domaine de la politique étrangère. Dans la Constitution de 1874, ces attributions sont essentiellement contenues dans les dispositions à la fois générales et laconiques des chiffres 8 et 9 de l'article 102. us stipulent: «8. Il [le Conseil fédéral] veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures. 9. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité.»²⁴ Le 1er juillet 1892, le Conseil fédéral invite tous les départements fédéraux à donner leur avis sur la réorganisation du Conseil fédéral. Cf. AF, E 22, Archivnr. 629. 22 Cf. AF, E 2300; cité ci-dessous RP. 23 Cf. ci-dessus p. 39. 24 Constitution de la Confédération suisse, du 29 mai 1874, Tavannes, Kramer & Robert, 1915, p. 59. 52

C'est en raison de la brièveté de ces dispositions que les compétences et la pratique du Conseil fédéral dans le domaine de la politique étrangère se sont peu à peu précisées, principalement par voie coutumière, par exemple en ce qui concerne l'établissement de représentations diplomatiques, l'agrément ou le rappel de diplomates étrangers, la reconnaissance des Etats et des gouvernements. Il a fallu notamment que se règle petit à petit le partage des compétences entre le Législatif et l'Exécutif dans ces divers domaines. Par exemple, de 1848 à 1870, c'était l'Assemblée fédérale qui reconnaissait les nouveaux Etats et les nouveaux gouvernements (art. 74, chiffre 4, Constitution fédérale de 1848). Avec le temps, cette évolution s'est produite à l'avantage des prérogatives du Conseil fédéral. Une étape décisive à cet égard est franchie en 1893,²⁵ lorsqu'un arrêté fédéral accorde à l'Exécutif la compétence d'organiser la représentation (diplomatique et consulaire) de la Suisse à l'étranger, le pouvoir des Chambres fédérales étant réduit au contrôle budgétaire, c'est-à-dire à l'approbation annuelle des dépenses prévues à cet effet.²⁶ On sait pourtant que celui qui contrôle le budget tient le couteau par le manche. Le Conseil fédéral lui-même le concède lorsqu'il déclare dans son message de 1893: «... l'Assemblée fédérale, à teneur de l'article 85, chiffres 10 et 11, de cette constitution [fédérale], établit le budget annuel, approuve les comptes de l'Etat et exerce la haute surveillance sur l'administration. Il s'ensuit qu'elle a le droit de contrôle, de sanction et aussi de désapprobation des mesures prises ou proposées par le Conseil fédéral en matière de relations extérieures. En ce qui concerne spécialement la représentation de la Suisse à l'étranger, rien ne peut se faire sans sa volonté, puisque c'est elle qui est appelée à voter les crédits nécessaires. Mais, ... ce serait une faute grave que d'aller au-delà, c'est-à-dire d'attribuer ... à l'Assemblée fédérale le droit d'élection de nos agents à l'étranger.»²⁷ Voir Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la représentation de la Suisse à l'étranger, 19 mai 1893 (FF, 1893, III, pp. 167-179). En 1891, c'est encore le Parlement qui décide l'ouverture des postes diplomatiques de Londres et de Buenos Aires. Il augmente dans ce but le budget des Affaires étrangères qui passe de 355'000 à 455'000 francs. Voir PVCF, 23 janvier 1891 (AF, E 2, Archivnr. 584) et le message du Conseil fédéral sur le budget annuel de 1891, cf. FF, 1890, IV., p. 781. 27 FF, 1893, III, pp. 171-172. 53

N'oublions cependant jamais qu'à son tour le peuple, dans le système helvétique, peut annuler, par le biais du référendum, les décisions parlementaires. A ce propos, rappelons que l'arrêté fédéral du 19 décembre 1883 allouant une subvention de 10'000 francs à la

légation suisse à Washington pour son secrétariat fut refusé par la votation populaire du 11 mai 1884.²⁸ Toutefois, les distributions de compétences comme les aspects budgétaires ne constituent pas les éléments prépondérants de l'interprétation historique. Il faudra donc chercher à connaître les motivations véritables, de même que les conséquences qui, dans la profondeur des choses, expliquent la pratique du Gouvernement suisse dans les domaines évoqués plus haut. Prenons l'exemple du réseau des légations suisses à l'étranger: jusqu'en 1891, il est d'ampleur très modeste et, de plus, à part Washington, il se limite aux pays limitrophes (Berlin, Paris, Rome et Vienne). Si, par la suite, deux nouvelles représentations diplomatiques sont créées — Londres et Buenos Aires — que convient-il de lire, historiquement parlant, derrière ces décisions? Sans doute, certaines motivations sont-elles évidentes. En Amérique latine, la Confédération souhaite, par l'accréditation du ministre E. Rodé auprès de plusieurs gouvernements, une meilleure protection des intérêts des émigrés suisses en Amérique latine.²⁹ Dans le cas de la nomination du chargé d'affaires suisse à Londres,³⁰ c'est en revanche pour des motifs politiques qu'est décidée la création d'un poste diplomatique.³¹ Mais au-delà de ces raisons évidentes, est-on en droit d'aller chercher davantage: par exemple une volonté du Conseil fédéral de vouer dorénavant une plus grande attention aux rap- 28 AF, E 2, Archivnr. 587. Voit AF, E 2, Archivnr. 584; ci-dessous, «La promotion commerciale . . .»; Arlet-taz, G., Une nouvelle Suisse à la Plata? (1857-1914), dans *Revue suisse d'histoire*, 1979, 2, p. 335 s. 30 En 1896, Ch. Bourcart, chargé d'affaires suisse à Londres, est promu au rang de ministre résident (PVCF, 7 février 1896, AF, E 2, Archivnr. 584). 31 Voir à ce propos la proposition du Département des Affaires étrangères, adressée au Conseil fédéral, 10 janvier 1891 (AF, E 2, Archivnr. 584), dans laquelle il est mentionné: «En cas de complications européennes, le poste de Londres deviendrait très important à divers points de vue.» Le 16 mars 1894, Bourcart décrit dans une longue lettre, adressée à Lachenal, les motifs en faveur du maintien d'une légation suisse à Londres (AF, E 2, Archivnr. 548). 54

ports de la Confédération avec l'étranger? Ou encore, dans une autre perspective, convient-il d'y déceler le reflet d'un accroissement imminent du rôle de la Suisse dans le système international?³² A part l'ouverture de nouveaux postes diplomatiques (légations ou consulats) quels sont les problèmes pratiques que pose l'organisation du service diplomatique et consulaire, tels qu'ils apparaissent dans les dossiers conservés aux Archives fédérales? Il est par exemple évident que le Conseil fédéral s'interroge abondamment, pendant cette période, sur les fonctions de ses agents à l'étranger,³³ sur le recrutement des diplomates, sur le maintien des consulats honoraires ou sur l'introduction d'un système de consuls de carrière.³⁴ Devant la pénurie de personnel diplomatique au service des légations, le gouvernement s'interroge notamment sur la possibilité d'élargir les effectifs; il entreprend donc, à cet effet et par l'intermédiaire des ministres en place, une étude sur l'organisation des services diplomatiques étrangers. Le ministre Pioda, accrédité à Washington, suggère une démocratisation de la carrière diplomatique: «En hommage à nos principes démocratiques, les places d'attachés et de secrétaires de Légation devraient être rendues accessibles à tout citoyen suisse ayant fait son droit et ayant les autres notions et les qualités requises universellement pour pouvoir tenir dignement une position diplomatique même inférieure.»³⁵ 32 Sur les premières appréciations des résultats de l'ouverture de ces postes, voir Rapport présenté à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral suisse sur sa gestion (cité ci-dessous RG), 1891 (FF, 1892, II, p. 115); sur l'évolution du réseau diplomatique suisse, voir Vollenweider, Jürg, *Die Errichtung schweizerischer Gesandtschaften*, thèse, Bern, 1951; sur l'évolution du Département fédéral des Affaires

étrangères, voir Freymond, Bernard, Switzerland, The Federal Department of External Affairs, dans *The TIMES Survey of Foreign Ministries of the World*, op. cit., pp. 471-489. 33 Ces fonctions sont définies dans le Message ..., 19 mai 1893, op. cit. Notons que la mauvaise gestion du consulat suisse à Buenos Aires, avant l'arrivée du ministre Rodé en Argentine, avait contraint le Conseil fédéral à rappeler leur tâche à tous les consuls suisses (AF, E 2, Archivnr. 593; FF, 1893, III, pp. 167-179). 35 Pioda à Lachenal, 19 septembre 1896 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 628). 55

Cet avis n'est, en revanche, pas celui du ministre Lardy qui, dès 1890, avait ouvertement souhaité une déclaration très nette du Conseil fédéral selon laquelle la Suisse n'avait pas l'intention de créer une véritable carrière diplomatique. Il le justifiait en déclarant: «... dans un pays comme le nôtre, le nombre des personnes suffisamment qualifiées pour remplir tel ou tel poste à l'étranger est nécessairement limité...il n'y a pas des Cramer-Frey à la douzaine, et même dans les grands pays comme l'Angleterre, il y a si peu de Crowe...».36 Là encore, le point qu'il importe sans doute de souligner dépasse singulièrement ces problèmes de logistique et de fonctionnement au sens strict. En réalité, c'est une question de fond beaucoup plus importante qui se dissimule derrière ces interrogations sur l'ampleur du réseau diplomatique suisse: quel rôle devaient tenir les relations extérieures parmi les préoccupations du gouvernement? De même, sous les discussions concernant les conditions pratiques dans lesquelles les diplomates suisses étaient amenés à travailler, c'est un problème d'efficacité qui se posait. Est-ce que le service diplomatique était à même de servir efficacement les intérêts, notamment économiques, de la Suisse? De nouveau, c'est aux documents de parler. Il apparaît que le Conseil fédéral était, d'une part, conscient de l'importance du réseau diplomatique, mais qu'il hésitait, d'autre part, sur la priorité qu'il convenait d'accorder soit aux diplomates stricto sensu soit aux agents consulaires.37 Dans la mesure où les allocations budgétaires sont révélatrices, on observera que la moitié environ d'un budget de 455'000 francs accordés en 1893 à la représentation de la Suisse à l'étranger était allouée aux indemnités consulaires.38 On voit quelle grave question cette constatation pose immédiatement aux chercheurs: car s'il faut 36 Lardy à Droz, 10 mai 1890 (AF, E 2, Archivnr. 544); voir aussi Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la représentation de la Suisse à l'étranger, 19 mai 1893, FF, 1893, III, pp. 167-179. A cet égard, le Conseil fédéral fait remarquer que « . . . le plus puissant de ces moyens d'action doit se chercher dans le caractère diplomatique, qui est pour ainsi dire la clef ouvrant toutes les portes, que le simple consul trouve irrévocablement fermées devant lui.» (FF, 1893, III, p. 176). Lardy invoquait ces mêmes arguments en faveur de l'ouverture d'une légation à St-Petersbourg (sa lettre du 8 avril 1890, AF, E 2300 Paris, Archivnr. 43). 38 FF, 1893, III, pp. 173-174. 56

en déduire que dans une situation pareille les consuls étaient certainement en devoir de remplir parfois des fonctions proprement diplomatiques, voire politiques, la nécessité s'impose-t-elle à l'historien — ou à ceux qui, triant les fonds, préparent son travail — d'aller dépouiller systématiquement les archives consulaires? L'espoir de découvrir de temps à autre un document historiquement important parmi des milliers de pièces relatives à des recherches de paternité, à des règlements de succession ou à des rapatriements d'émigrés malades, cet espoir vaut-il l'effort gigantesque que ce dépouillement demanderait? D'autres responsabilités classiques entraient naturellement dans la compétence du Conseil fédéral en matière de politique étrangère ; c'était le cas, par exemple, pour l'agrément ou pour la demande de rappel de diplomates étrangers en Suisse. Ce que les documents nous

révèlent de particulièrement intéressant, au-delà des informations sur le règlement de cas spécifiques ou du contenu d'une politique générale, c'est l'apprentissage diplomatique d'un petit pays mêlé à l'imbroglio des relations politiques européennes. En effet, le Conseil fédéral a su se tirer à son avantage de plusieurs situations embarrassantes. C'est ainsi qu'en 1896, à la suite d'une curieuse affaire d'infraction à la courtoisie diplomatique,³⁹ le Conseil fédéral oblige le ministre d'Uruguay à quitter le territoire suisse. Ou encore, l'affaire Silvestrelli,⁴⁰ dans laquelle le gouvernement suisse prend la décision de rompre ses relations diplomatiques avec le gouvernement italien mais, la décision étant prise, ignore à peu près tout des mesures nécessaires à son application! Ces exemples peuvent paraître aujourd'hui singulièrement anodins; ils sont pourtant révélateurs d'un certain esprit propre au XIXe siècle où l'honneur national était partout à fleur de peau. En fait, dans l'un et l'autre cas, on entendit des bruits de bottes, et certains, non des moindres, ont participé comme observateur non-invité à des manœuvres suisses, le ministre Nin avait froissé, par son comportement, le chef du Département militaire. Il avait notamment, du haut de son cheval, toisé le Conseiller fédéral Frey à travers ses jumelles, d'une distance de quelques mètres! Cette affaire provoqua des discussions jusque dans les milieux diplomatiques européens (AF, E 2001 (A), Archivar. 1652 et E 27/23301). 40 Voir ci-dessus, pp. 47-48.

57

même pu croire à l'éventualité d'un conflit armé.⁴¹ En matière de reconnaissance d'Etats et de gouvernements étrangers, le Conseil fédéral suivait en général la pratique des autres Etats européens. C'est ainsi, par exemple, que le 26 septembre 1890, après une période d'hésitation et de consultations avec les grands Etats voisins, le Conseil fédéral reconnaît finalement la nouvelle République des Etats-Unis du Brésil.⁴² En revanche, dans le cas de l'Ethiopie, pays lié à l'Italie par le traité d'Uccialli de 1889, le Conseil fédéral, au risque de froisser son grand voisin du Sud, ne craint pas de reconnaître la pleine souveraineté du Négus Ménélik II, lorsque celui-ci demande l'entrée de son pays dans l'Union postale universelle. La Suisse est alors le seul pays européen qui ait adopté cette attitude vis-à-vis de l'Ethiopie. Toutefois, elle est finalement contrainte de s'aligner sur le comportement général, mais elle le fait avec élégance, en évitant de se prononcer sur la question de la souveraineté mais en alléguant que l'organisation du réseau postal éthiopien est trop insuffisante pour pouvoir adhérer à l'Union postale universelle.⁴³ Là aussi — dans le domaine de la reconnaissance d'Etats et de gouvernements, les exemples cités, interprétés à la lumière d'aujourd'hui, pourraient paraître ne revêtir que fort peu de signification. En réalité, il n'en est rien et la documentation de l'époque est là pour nous montrer quelle importance les gouvernements d'alors, dans le cas du Brésil comme dans celui de l'Ethiopie, ont attachée aux questions qui se posaient à leur sujet. Les questions que nous venons d'évoquer avaient pour objet d'illustrer la manière dont le Conseil fédéral mettait en œuvre les attributions qui lui revenaient dans quelques domaines afférents à la politique étrangère. A première vue c'est le cas de Lardy qui, semblant croire à la possibilité d'une confrontation militaire avec l'Italie, sollicite des instructions du Conseil fédéral à ce sujet et se préoccupe dans la foulée du problème de la Savoie. Cf. la lettre de Lardy, 11 avril 1902 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 627). 42 Cf. AF, E 2200 Paris 1/235; RG, 1890 (FF, 1891, II, p. 6); Arlettaz, G., Emigration et colonisation suisse en Amérique, 1815-1918, dans Etudes et sources, 1979, 5, p.174. 43 Sur l'affaire Ménélik II, voir AF, E 2, Archivnr. 1053. Cette documentation sur les consultations suisses relatives à la position de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, de la France et de l'Italie à l'égard de l'Ethiopie est d'un intérêt particulier pour l'histoire diplomatique. 58

vue, elles ne se distingueraient guère de ce qui se faisait ailleurs si l'on ne tenait compte de quelques traits spécifiques du système de l'Exécutif helvétique: la rotation annuelle de la Présidence, et surtout la pratique intermittente, mais souvent durable, qui consistait à her les affaires étrangères à la charge présidentielle. C'est à la lumière de ces particularités qu'il convient de distinguer le partage de compétences entre le Conseil fédéral et ses départements, d'une part entre les décisions qui devaient être prises par le Conseil fédéral in globo et d'autre part celles que pouvaient prendre les chefs de département individuellement. Or, la réorganisation du Conseil fédéral en 1895, vers laquelle nous allons nous tourner maintenant, ne prend tout son sens qu'à la lumière de ces spécificités helvétiques que les documents consultés à ce propos révèlent parfaitement. La réforme institutionnelle de 1895 ne touchait, au fond, que le partage des compétences au sein de l'autorité exécutive elle-même. En effet, d'après la loi du 16 mai 1849 sur l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral, ce dernier ne comprenait pas à proprement parler un département chargé des affaires extérieures. Le gouvernement déléguait une partie de ses compétences au Président de la Confédération, pour les affaires internationales et pour la durée d'une année seulement. C'est lui qui était chargé des tâches courantes de la politique étrangère. D correspondait avec les diplomates suisses à l'étranger et recevait les diplomates étrangers en Suisse. Il n'assumait cette charge que dans le cadre de ses fonctions présidentielles, qui, comme on vient de le dire, le mettaient, pour la durée d'une année, à la tête du Département politique. Ce dernier n'était pas véritablement un ministère ou un département des Affaires étrangères; il regroupait à la fois là Chancellerie fédérale et la Division - administrative — des Affaires étrangères; il comprenait non seulement les relations avec les Etats étrangers et leurs représentants, mais aussi les tâches relatives à la neutralité et au maintien de l'ordre public intérieur. Tout le pouvoir de décision en matière de relations extérieures appartenait au Conseil fédéral in pieno, alors que les autres départements fédéraux jouissaient d'une certaine autonomie administrative et disposaient d'une marge de compétence. Cette situation curieuse avait pour conséquence une certaine ambiguïté: car si d'une part la compétence collective du Conseil fédéral donnait un poids particulier aux décisions de politique étrangère, en revanche le changement annuel de la présidence à la tête du Département politique plaçait ce dernier dans un état d'infériorité, de facto, par rapport aux autres départements. C'est une des raisons pour lesquelles, en 1887, une première réforme de l'organisation des départements fédéraux amène la création d'un Département 59

des Affaires étrangères, détaché complètement de la présidence de la Confédération et de la Chancellerie fédérale.⁴⁴ D réunit, en plus de la Division des Affaires étrangères, la Division du Commerce et le Bureau de l'Emigration. En outre, il est chargé des affaires relatives aux expositions internationales, à la protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique, ainsi que du contrôle des matières d'or et d'argent. Le Département des Affaires étrangères, qui n'est pas soumis pendant cette période au système de la rotation, se trouve de 1887 à 1892 aux mains de Numa Droz et de 1893 à 1895 dans celles d'Adrien Lachenal. Après ces années, dites du «régime Droz», le Département des Affaires étrangères retrouve dès 1896 grosso modo sa forme d'avant 1887.⁴⁵ On devine les problèmes d'interprétation que ces circonstances soulèvent et les questions délicates qu'il s'agit de poser aux documents. En effet, faut-il considérer cette nouvelle réforme de l'organisation et de la procédure du Conseil fédéral comme un retour en arrière, dans tous les sens du terme? La réorganisation du Conseil fédéral, en 1895, reflète, sans nul doute, une page importante de l'histoire des institutions fédérales. Ce qui nous importe ici, c'est

surtout la discussion qu'elle provoque sur les modifications à apporter au Département des Affaires étrangères et sur les attributions des tâches de tous les autres départements fédéraux. Le Conseil fédéral fait porter ses réflexions sur ses responsabilités politiques, en tant qu'autorité exécutive

E. 4

5 Le «retour» à l'ancien Département politique s'est effectué selon les étapes suivantes: Le 23 juin 1892, un postulat des Chambres demande au Conseil fédéral de se prononcer sur la question des réformes dans l'Administration fédérale (PVCF,

E. 8

février 1894, AF, E 1004/176/511); le Conseil fédéral invite alors les départements fédéraux à donner leur avis sur la réforme du Conseil fédéral (PVCF, 1er juillet 1892, AF, E 1004/170/2941); le 18 octobre 1892, Droz, chef du Département des Affaires étrangères, se prononce, dans son rapport au Conseil fédéral, en faveur du maintien d'un département des Affaires étrangères et propose la création d'un département fédéral de la Présidence, indépendant du Département des Affaires étrangères (AF, E 22, Archivnr. 629); le 8, 9, 10, 17, 22, 26 février et le 4 juin 1894, le Conseil fédéral délibère sur sa réorganisation (AF, PVCF, E 22, Archivnr. 629); le 4 juin 1894, le Conseil fédéral adresse son Message à l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral (FF, 1894, II, pp. 893 - 938); enfin, le 28 juin 1895, le Parlement adopte l'arrêté fédéral promulguant la nouvelle organisation du Conseil fédéral qui entre en vigueur le 1er janvier 1896 (RO, 1896, t. XV, pp. 188-197; AF, E 22, Archivnr. 629). 60

supérieure, et sur ses fonctions administratives. Il constate d'une part l'accroissement qu'ont subi les administrations fédérales, mais réfute d'autre part, avec véhémence, les accusations d'omniprésence et de bureaucratie adressées à l'Etat. Au centre des préoccupations du Conseil fédéral figure le gonflement des charges du gouvernement central, qui n'ont cessé de s'accroître au cours de la deuxième moitié du XIXe siècle et qui requièrent un «réarrangement» des tâches (Geschäftsausgleich) de l'Administration. Certains veulent y remédier en proposant des changements constitutionnels, en portant le nombre des conseillers fédéraux de sept à neuf, voire à onze, ou en introduisant l'élection au scrutin populaire du Conseil fédéral ou du Président de la Confédération.⁴⁶ En ce qui concerne la politique étrangère, le projet de réorganisation du Conseil fédéral envisage de restituer la responsabilité des affaires extérieures au Conseil fédéral et à son Président, selon l'ancienne formule. Ce qui est paradoxal, c'est qu'il s'agissait chez les partisans de cette solution non pas d'alourdir la fonction présidentielle, mais au contraire de l'alléger: on considérait en effet, dans cette optique, que le cumul des fonctions présidentielles et de celles de chef d'un des autres départements fédéraux constituait une charge difficilement supportable, ce qui signifiait, par voie de conséquence, que celle des affaires extérieures paraissait être beaucoup moins lourde. Mais simultanément, sous l'impulsion de certains de ses membres les plus éclairés, le Conseil fédéral se demandait pourtant si le retour à la formule précédente, c'est-à-dire A ce propos, on s'est demandé si le Conseil fédéral, élu par le Parlement, représentait fidèlement la volonté populaire (PVCF, 9 et 22 février 1894, AF, E 22, Archivnr. 629); voir aussi Droz, Numa, La réorganisation du Conseil fédéral, dans Bibliothèque universelle, 1893, pp. 449-475; et Hilty, Einige Gedanken über die Aufgabe und die nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft, dans Politisches Jahrbuch der Schweiz, 1892, pp. 1-75. Eh 1888, quelques sections de la société du Grütli

adressaient une pétition au Conseil fédéral pour que celui-ci soit élu au suffrage universel (FF, 1889, III, p. 89). Notons également que le droit d'initiative en matière constitutionnelle est introduit le 5 juillet 1891. Par la suite, les initiatives déposées se compteront par dizaines. A ce sujet, le gouvernement fait remarquer dans son message sur l'organisation du Conseil fédéral que « . . . le programme des partis [surtout catholique et socialiste] s'est couvert de postulats, à la réalisation desquels on a cherché à donner une prompt solution par la voie de l'initiative constitutionnelle, adoptée dans l'intervalle. L'idée démocratique s'est fait plus libre carrière, et l'un de ses premiers postulats a visé à modifier l'institution de la plus haute autorité exécutive, soit à faire nommer le Conseil fédéral par le peuple, tout en demandant, pour ce Conseil et son mode de procéder, une meilleure organisation, à la hauteur des exigences, toujours croissantes.» (FF, 4 juin 1894, op. cit., p. 896). 61

à un département présidentiel qui changeait de main chaque année, ne ferait pas souffrir de discontinuité la politique étrangère: le système de rotation ne la soumettrait-il pas «à des fluctuations de direction» comme à une «interruption constante dans la gestion»,⁴⁷ préjudiciables à la bonne marche des affaires extérieures? A cet égard Droz, notamment, considérait que les affaires de longue haleine étaient négligées sous le système en vigueur avant 1887: «Les dossiers d'affaires pendantes se couvraient de poussière et plus d'un président avait passé au département politique sans les ouvrir. On laissait ainsi fréquemment échapper l'occasion favorable de les régler. Chaque département s'était mis à soigner de plus en plus, lui-même, ses relations avec l'extérieur, en sorte que le président, toujours en simple passage au département politique, n'était guère que le chef des affaires étrangères.»⁴⁸ Sans doute le Conseil fédéral reconnaissait-il les avantages du «régime Droz».⁴⁹ Sous celui-ci, le chef du Département des Affaires étrangères avait acquis une plus grande expérience, ce qui permettait de liquider ou de mettre en bonne voie une série d'affaires volumineuses et pendantes depuis longtemps. Les visites des diplomates étrangers se faisaient principalement au Département des Affaires étrangères, et non dans les autres départements ce qui représentait une nette amélioration; les indiscretions dans les relations extérieures, telles qu'elles s'étaient produites avant 1887, devenaient plus rares.⁵⁰ L'abandon, à titre d'essai, du système de rotation annuelle du Département politique, avait d'autre part permis aux conseillers fédéraux qui ne désiraient pas s'occuper de

47 FF, ibid., pp. 897 s. 48 Rapport du Département des Affaires étrangères, 18 octobre 1892 (AF, E 22, Archiv-nr. 629). Le Conseil fédéral les mentionne d'une façon détaillée dans son message du 4 juin 1894; en revanche, dans les délibérations du Conseil fédéral quelques critiques à l'égard du «régime Droz» étaient sévères. Voir par exemple les propos des conseillers fédéraux Deucher et Schenk, PVCF, 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511). A ce propos, citons les PVCF du 8 février 1894: « . . . es kamen hie und da Indiskretionen vor, die aber seither nicht ganz ausgeblieben sind, wenn sie sich auch vermindert haben; aber jetzt vernehmen die Mitglieder [du Conseil fédéral] von auswärtigen Angelegenheiten wenig und erhalten von ihnen, wie heute in Sachen der Zahlung der italienischen Zölle in Metall oft erst durch die Presse Kenntnis.» (AF, E 1004/176/511). De même, il est reconnu dans le Message ... , 4 juin 1894, op. cit., p. 899, que « . . . des indiscretions en affaires politiques, telles qu'elles se sont produites parfois auparavant d'une manière préjudiciable aux intérêts de la Suisse, sont devenues plus rares sous le nouveau régime.» 62

la politique étrangère, de pouvoir cependant accéder à la Présidence de la Confédération.⁵¹ Il apparaissait aussi que la rotation de la Présidence avait conduit à une permutation «forcée» dans les autres départements fédéraux.⁵² Toutefois, on ne se proposait pas de retourner purement et simplement au régime antérieur, mais d'y apporter certains accommodements substantiels. Il était par exemple recommandé que le secrétaire du Département politique change le moins possible. Dans le même ordre d'idées, les autres conseillers fédéraux étaient invités à régler directement avec les représentants diplomatiques étrangers certaines des questions relevant de leur département.⁵³ Ou encore, afin de permettre au Président de la Confédération de prendre rapidement connaissance des dossiers de son nouveau département, le conseiller fédéral Schenk proposait, le 26 février 1894, que le Département politique tienne un registre détaillé de toutes les affaires traitées.⁵⁴ Il est impossible d'apprécier dans toutes ses dimensions le problème de la continuité dans la gestion des affaires étrangères, sans tenir compte du fait que la Division du Commerce avait été attribuée pendant la durée du «régime Droz», c'est-à-dire de 1887 à 1895, au Département des Affaires étrangères. Or, le commerce extérieur étant considéré comme l'aspect le plus important des relations de la Confédération avec les autres Etats,⁵⁵ il exigeait plus que tout autre secteur une certaine permanence: il était donc logique ⁵¹ C'est ainsi par exemple que, ne parlant pas français, le Conseiller fédéral Hertenstein ne désirait pas être chargé du Département politique au cours de son mandat présidentiel (Rapport du Département des Affaires étrangères, op. cit.). ⁵² Droz note par exemple que, «M. Deucher, entré au Conseil fédéral en 1883, en était déjà en 1887 à son cinquième département. Il avait dû, jusque-là prendre chaque année celui laissé vacant par le président. Il désirait vivement avoir la même stabilité que ses collègues.» (Rapport du Département des Affaires étrangères, ibid). ⁵³ Cf. PVCF, 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511). AF, E 1004/176/748. Il est vrai que la plupart des questions de politique étrangère étaient discutées au sein du Conseil fédéral sur la base de propositions ou de rapports écrits des départements; lorsqu'elles donnaient lieu à des décisions, celles-ci étaient enregistrées au procès-verbal. En plus, toute la correspondance relative aux décisions était recopiée dans un recueil intitulé Missiven. En revanche, les notes internes, au sujet d'entretiens avec les diplomates étrangers, ne sont pas fréquentes. ⁵⁴ Cf. les propos de Deucher, PVCF du 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511). ⁵⁵

que la réforme de 1895 et le rétablissement de la rotation annuelle implique du même coup le retour de la Division du Commerce à son ancien département appelé dorénavant «Département du commerce, de l'agriculture et de l'industrie >>.⁵⁶ D n'est évidemment pas aisé d'évaluer ce que signifient, sur le fond, ces modifications répétées, ce retour apparent au statu quo ante ou les pérégrinations de la Division du commerce. D semble toutefois qu'il serait erroné de conclure que la décision du Conseil fédéral en 1894 de réintroduire le système de la rotation signifiait qu'il sous-estimait le rôle de la politique étrangère et qu'il la reléguait au deuxième rang de ses préoccupations par rapport aux affaires intérieures. D paraît au contraire certain que le gouvernement est alors conscient que «..Jes Etats ne peuvent s'isoler absolument les uns des autres»⁵⁷ et qu'il a des intérêts divers à défendre à l'étranger. D considère même que les affaires extérieures ont une importance primordiale pour la Confédération et que précisément pour cette raison, elles doivent être traitées plus encore que dans tout autre domaine par le Conseil fédéral collectivement, et non pas dépendre simplement de l'appréciation d'un seul département.⁵⁸ Dans son message concernant l'organisation du Conseil fédéral, le gouvernement précise ce qu'il entend par «affaires extérieures», qui dépendent directement de sa compétence: L'évolution du

Département du commerce de 1848 à 1892 figure dans un tableau, cf. AF, E 22, Archivnr. 629. 57 FF, 1893, III, p. 169. Afin de faire ressortir la nature spécifique de la conduite des Affaires étrangères, le Conseil fédéral cite un passage d'un ouvrage de Dupriez (Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique) concernant le rôle du Foreign Office au sein du Cabinet britannique: «Dans le ministère des affaires étrangères, les choses sont autrement que dans les autres ministères. La besogne routinière laissée aux fonctionnaires subalternes est ici bien restreinte. Le ministre s'occupe lui-même des questions de second ordre. Une question nouvelle vient-elle à se présenter, il doit en avertir le chef du cabinet, prendre son avis et peut-être même celui du cabinet tout entier. Les dépêches qu'il reçoit et les réponses qu'il se propose d'envoyer sont communiquées au premier ministre, qui en donne connaissance au souverain, et elles passent ensuite entre les mains de tous les membres du cabinet.» (Message . . . , 4 juin 1894, op. cit., p. 923). 64

« . . . les relations internationales et les rapports de la Suisse avec les autres Etats, les grandes questions pendantes et certains incidents, les instructions à donner à nos légations, l'étude de leurs rapports, y compris ceux intitulés confidentiels, les déclarations verbales et écrites des missions étrangères, etc. Ces affaires sont de nature toute spéciale; il ne s'agit pas ici de l'exécution de lois et de règlements, pour laquelle on peut établir des règles fixes, mais bien plutôt de questions toujours nouvelles et de situations d'une importance majeure pour le pays.»⁵⁹ En revanche, le gouvernement ne redoute-t-il pas le gonflement de l'administration dans le domaine de la politique étrangère? Est-on en mesure d'y voir un des motifs cachés de la décision de 1895? Les affaires extérieures suisses ne sont apparemment pas comparables à celles des grandes puissances européennes, qui ont de véritables ministères des Affaires étrangères. A cet égard, les réflexions suscitées par le plan Droz sur la réorganisation du Conseil fédéral sont les plus révélatrices. Fort de son expérience de plusieurs années à la tête du Département des Affaires étrangères, Droz propose l'abolition du Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture au profit d'un Département de la Présidence et d'un Département des Affaires étrangères.⁶⁰ Mais en 1895, les résistances au sein du Conseil fédéral face au maintien d'un tel département sont manifestes. Les hésitations principales, provenant de la politique interne, sont exprimées, par exemple, dans les propos du Conseiller fédéral Schenk: «Es fragt sich aber, ob es nötig ist, dass hier ein grosses Departement mit Diplomaten, Sekretären und Attachés geschaffen werde, und ob ein solches für unser kleines Land und unser Volk passe. Man sieht schon ungern, wenn der Bundesrat für sein Departement des Auswärtigen Attachés er- nennt. Die Nachahmung der Institute des Auslandes im Militärwesen hat in gewissem Umfang mehr Berechtigung als hier.»⁶¹ Quels problèmes d'interprétation historique est-on en droit de dégager de cette alternance de système? Peut-on, notamment, tirer de leur comparaison des ⁵⁹ Ibid. ⁶⁰ Rapport du Département des Affaires étrangères, op. cit. ⁶¹ PVCF, 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511). 65

jugements de valeur? La politique étrangère de Droz⁶² était marquée par un style dynamique et parfois personnel. Par conséquent, on peut se demander si elle était toujours en harmonie avec les principes de collégialité du gouvernement fédéral. En 1891 par exemple, Droz se vit dans l'obligation, sous l'effet de pressions extérieures, de demander à ses collègues du Conseil fédéral (qui refusèrent) de le décharger de la direction des négociations commerciales de la Suisse avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie: ses idées libre-échangistes avaient apparemment provoqué une pétition adressée au Conseil fédéral et signée par une centaine de parlementaires qui le prenait personnellement à partie.⁶³

On trouve un autre exemple de cette situation dans une discussion au sein du Conseil fédéral sur la politique personnelle de Droz à propos de l'affaire Wohl-gemuth. Droz incarnait une image de fermeté vis-à-vis de l'Empire allemand, fermeté qui a vraisemblablement contribué à résoudre la crise.⁶⁴ Mais certains de ses collègues, membres du Conseil fédéral au moment de l'affaire, prétendaient en 1894 qu'on aurait trouvé les moyens de s'arranger tout aussi bien avec l'Allemagne sous les anciennes pratiques de politique étrangère, celles de la collégialité intégrale et de la rotation annuelle à la direction du Département politique: «Der Wohlgemuthandel hätte auch beim alten System ebenso gut erledigt werden können. Hier musste übrigens der Bundesrat ebenfalls sich mit der Sache befassen. Um aber das Aufsehen zu vermindern, wurden einmal die Mitglieder zu einer geheimen Zusammenkunft einberufen, während beim früheren System die Angelegenheit in einer gewöhnlichen Sitzung des Bundesrates hätte behandelt werden können.»⁶⁵ En fin de compte, les arguments en faveur du rétablissement de la collégialité en matière de politique étrangère se révélèrent donc décisifs: les affaires politiques devaient être portées à la connaissance du Conseil fédéral tout ⁶² Droz fut une des figures les plus remarquables de l'histoire helvétique. Max Huber n'a pas hésité à qualifier sa politique étrangère de « . . . gewisse aktive internationale Politik pazifistischer Prägung . . . » (Denkwürdigkeiten, Zürich, Orell Füssli, 1974, P. 32). ⁶³ Cf. AF, E13(B), 157. ⁶⁴ Cf. Huber, op. cit., p. 314. ⁶⁵ PVCF, 8 février 1894 (AF, E 1004/176/511). ⁶⁶

entier. En outre, en rattachant la direction du Département politique à la présidence, une certaine rotation s'établissait automatiquement dans la direction des autres départements, rotation dont les avantages l'emportaient sur les inconvénients. Le transfert de la Division du commerce, du Département politique au Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, soulageait le Président de la Confédération et allait, de ce fait, lui permettre de consacrer davantage de temps à sa magistrature. Car cette dernière devait réapparaître, en Suisse ainsi qu'à l'étranger, «...comme la gardienne suprême de tous les intérêts les plus importants du pays.»⁶⁶ Le 28 décembre 1895, le Conseil fédéral adressait donc une circulaire aux légations et consulats suisses.⁶⁷ En communiquant aux membres du corps diplomatique et consulaire la nouvelle répartition des départements, il demandait à ces agents d'adresser, dorénavant, leur correspondance au Président de la Confédération. En revanche, tous les départements fédéraux «pouvaient et devaient» correspondre directement avec les légations et les consulats.⁶⁸ En conclusion sur ce point, on peut certainement affirmer que l'évolution de la conduite des affaires étrangères helvétiques allait, par la suite, donner raison à Droz. En 1920, son «régime» fut définitivement adopté, justifiant ainsi sa formule, même s'il peut paraître, à première vue, que cette nouvelle modification ⁶⁶ Cf. Message . . . , 4 juin 1894, op. cit., p. 901. Cette image de la Présidence de la Confédération est cependant en contradiction avec les propos de Ruchonnet, qui considérait que le Président de la Confédération n'était pas «une autorité distincte». Cf. ci-dessous, note 115. ⁶⁷ Circulaire du Conseil fédéral aux légations et consulats suisses concernant les rapports de ces agences avec les autorités fédérales, 28 décembre 1895 (AF, E 22, Archivnr. 629). Le 28 novembre 1899, le Département politique demandait au Conseil fédéral d'inviter les autres départements fédéraux à ne plus correspondre directement avec les diplomates étrangers accrédités à Berne (PVCF, 27 juin 1902 et 4 avril 1905, AF, E 22, Archivnr. 631). Sur l'évolution du Département politique au cours de la période 1904-1914, voir la préface de Herbert Lüthy, dans Documents diplomatiques suisses, vol. 5, 1904-1914. Remarquons en passant que cette situation particulière, si elle démontre à la perfection notre affirmation initiale qu'une connaissance approfondie et prioritaire du fonctionnement des institutions est

indispensable à la quête des documents dans les fonds d'archives, ne facilite guère le travail du chercheur: il découle en effet de ce qui vient d'être exposé que la documentation suisse relative aux affaires étrangères est par définition passablement dispersée et que notamment les archives de tous les départements doivent être passées au crible. 67

fiction fût due à des raisons circonstanciées.⁶⁹ D'un point de vue historique on doit, cependant, faire remarquer que les brillants écrits de Droz et la justification ultérieure de l'histoire ont pu jeter une lumière défavorable sur la réorganisation de 1895. Afin de rectifier les opinions, une série de questions se posent tout naturellement à l'interprétation historique: ne faudrait-il pas chercher à mieux évaluer l'influence de la collégialité gouvernementale sur cette réorganisation du Conseil fédéral, collégialité qui n'admettait ni chef de l'exécutif ni département présidentiel? Peut-on raisonnablement penser que si l'organisation du Conseil fédéral avait permis, au XIX^e siècle, de déléguer plus de tâches administratives aux différents services, le Président de la Confédération aurait pu assumer correctement cette fonction sans changer de département, et qu'il eût été dès lors superflu, sous prétexte d'alléger son fardeau, de lui confier les affaires étrangères, auxquelles le changement annuel de responsable ne faisait sans doute aucun bien? Enfin, quel est le poids du facteur personnel? N'est-il pas concevable que certains conseillers fédéraux, parmi les collègues de Droz, aient pu ne pas apprécier beaucoup que ce dernier «goûtait fort les déjeuners diplomatiques»?⁷⁰ C'est-à-dire à «l'Affaire Hoffmann», voir à ce sujet Documents diplomatiques suisses, vol. 6, 1914-1918, no. 316-330, pp. 566-580. Nous empruntons cette expression à J. F. Aubi suisse, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, II, p. 567. Nous empruntons cette expression à J. F. Aubert, Traité de droit constitutionnel 68

IL Coopération internationale et solution pacifique des conflits En s'insérant dans le concert des puissances européennes par sa contribution au développement d'un nouveau réseau multilatéral de relations diplomatiques, la Suisse déploya son activité internationale et essaya d'exercer une action concrète et utile aux autres nations. C'est surtout dans le domaine de la «diplomatie par conférences», par sa participation fréquente aux réunions et congrès internationaux, enfin par son soutien à la pratique arbitrale, que la Suisse joua un rôle actif. 1. Conférences et Congrès internationaux Entre 1890 et 1903 le nombre de «réunions internationales» — interétatiques ou non — s'éleva en Europe à 888.⁷¹ Il semble que l'initiative de telles rencontres était surtout prise par des particuliers ou des associations privées. L'exemple le plus significatif pour la Suisse remonte sans doute à la fondation de la Croix-Rouge : on sait en effet que ce sont Henry Dunant et Gustave Moynier qui entreprirent les démarches nécessaires pour la convocation d'une conférence internationale, dont le but était de promouvoir la fondation de sociétés nationales de secours aux blessés de guerre et de préparer une convention internationale pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne.⁷² Quant au Conseil fédéral, c'est également sous la pression de particuliers ou de Conseillers nationaux qu'il fut appelé, par la suite, à prendre l'initiative d'inviter à plusieurs reprises les gouvernements à se réunir sur sol suisse: il contribua ainsi à consolider la place de la Confédération dans la communauté internationale et à promouvoir la coopération entre Etats. 71 Le nombre annuel maximum de réunions fut atteint en 1900 avec 191 réunions. Cf. Annuaire de la vie internationale, Bruxelles, 1910-1911, p. 28. Entre 1890 et 1903, la Suisse accueillit 81 congrès et conférences, soit environ un dixième des conférences et congrès internationaux tenus pendant cette période. Pour un aperçu des thèmes traités, voir le Tableau I portant sur les années 1890 à 1892. 72 Moynier, Gustave, Etude sur la Convention de Genève, Paris, 1870.

Tableau I Liste des conférences et des congrès internationaux qui ont eu lieu en Suisse entre 1890 et 1892 Date

E. 12

14.8.1890

E. 14

.10.1890 10 - 14.8.1891 21 -26.9.1891 26.9.-3.10.1891

E. 18

-24.4.1892

E. 22

-27.8.1892

E. 24

.8.1892

E. 25

-27.8.1892

E. 29

janvier 1891, AF, E 13 (B), 180). 186 FF, 1892,1,p. 108. 101

selbst in solchen Fällen darthun, wo die Statistiken das Gegenteil glauben lassen.»¹⁸⁷ Quel enseignement peut-on tirer de cette consultation? Elle révèle un autre aspect fondamental du système des traités de commerce: les réductions directes accordées bilatéralement sur la base d'un seul traité sont parfois moins importantes que les concessions dont profitent également, de ce fait, les pays tiers. Ces derniers jouissaient, grâce à la clause de la nation la plus favorisée, de l'application du tarif préférentiel dans leurs relations commerciales avec la Suisse. La réciprocité du traitement de la nation la plus favorisée n'était avantageuse que pendant la durée du tarif conventionnel qui en déclenchait l'application. Il en résulte qu'aucun traité de tarif conventionnel n'est ni conclu ni dénoncé sans que les répercussions se fassent sentir automatiquement dans tout le réseau des conventions commerciales — ce que nous avons appelé ci-dessus une réaction en chaîne; ou encore, aucune faveur douanière n'est accordée sans qu'un autre pays ne puisse en profiter. Nous touchons là une des difficultés majeures, non seulement de la dénonciation, mais de toute négociation commerciale, à savoir l'évaluation de la portée des concessions tarifaires indirectes, c'est-à-dire l'étendue des bénéfices favorables à tous les pays jouissant de la clause de la nation la plus favorisée. A ce propos, il s'est posé une question particulièrement intéressante aux autres pays européens lorsque la France dénonça en 1892 ses traités: quel Etat réussira le premier à conclure un nouvel arrangement commercial avec le gouvernement français? Question importante, puisqu'un tel arrangement aura inévitablement des répercussions indirectes favorables à tous les autres pays? A ce sujet, citons quelques réflexions de Droz : «Pour réagir contre la politique douanière de ce dernier pays [la France], il ne faut s'attendre à des représailles ni de l'Angleterre, ni de la Belgique, ni des Pays-Bas. Ces pays, d'après nos informations, persévéreront en tout état de cause dans leur système économique actuel. L'Allemagne veut éviter d'avoir l'air de prendre des mesures visant la France. L'Italie ne songe sans doute pas à recommencer la guerre de tarif à laquelle elle a renoncé. Quant à

l'Autriche, on n'est fixé ni sur ses intentions, ni sur l'intensité des forces qu'elle pourrait mettre en ligne contre le protectionnisme français. Reste la Suisse; on ne nous a pas caché d'un certain côté que l'on comptait à peu 187 Cramei-Fiey à Droz, 21 juillet 1891 (AF, E 13 (B), 218). 102

près exclusivement sur elle pour obtenir de la France des concessions qui profiteront aux autres Etats.»188 Grâce aux bénéfices indirects, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie, ayant obtenu de la Suisse, avant et en 1887, le bénéfice de la nation la plus favorisée, profitaient indirectement du tarif conventionnel du traité de commerce franco-suisse de 1882. Celui-ci contenait le tarif le plus étendu et était alors considéré comme le traité le plus important de tout le réseau des traités conclus par la Suisse.189 La situation s'est alors renversée à la suite de la guerre douanière franco-suisse. La France, qui jouissait auparavant des plus importantes réductions du tarif général suisse, ne bénéficiait plus, dans l'entente commerciale du 29 juillet 1895, que du traitement de la nation la plus favorisée:190 l'intérêt que tiraient les pays tiers de cet arrangement franco-suisse fut donc considérablement réduit. Il faut cependant mentionner certaines critiques françaises relevant que dans cet accord la Suisse n'avait pas apporté de réductions à son tarif général et n'avait au fond rien donné. Lardy répondit sur-le-champ que la France allait profiter de substantiels bénéfices indirects, car elle obtenait le tarif conventionnel helvétique: « . . . cet argument est un peu cousu de fil blanc, puisque en réalité nous donnons à la France nos traités avec l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, l'Espagne et la Norvège . . . »191 Voici l'exemple d'un cas de négociation commerciale illustrant parfaitement le problème des répercussions indirectes et l'interdépendance inhérente au système de traités de commerce: les négociations entre la Suisse et l'Espagne, en 1892, avaient des effets sur pratiquement tous les pays européens. Après la dénonciation de tous les traités espagnols, Madrid avait à traiter simultanément avec les plénipotentiaires de plusieurs Etats européens. Lors de ces négociations, la Suisse ainsi que la Suède, réussirent les premières à ouvrir 188 Droz à Bavière, 27 décembre 1890 (AF, E 2200 Rom 1/106). Notons que la France reprochait particulièrement à la Suisse d'avoir accordé à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, grâce à la clause de la nation la plus favorisée, les bénéfices du traité de commerce franco-suisse. Cf. lettre de Lardy, 1er mai 1891 (AF, E 13 (B), 180). A l'exception de quelques réductions sur quelques produits typiquement suisses, cf. FF, 1895, III, p. 693. 191 Lardy à Lachenal, 14 juin 1895 (AF, E 13 (B), 183). 103

une brèche dans le tarif protectionniste espagnol et à conclure un nouveau traité avec le gouvernement de Madrid. Mais, les négociateurs suisses ne pouvaient obtenir que des réductions portant sur des produits typiquement suisses. L'Espagne tâchait de n'accorder à la Suisse que des concessions entrant dans sa stratégie globale pour les négociations commerciales,192 car il fallait réserver quelques positions du tarif espagnol pour les négociations à entreprendre ultérieurement avec les autres pays européens. Dans sa séance du 25 mai 1892, le Conseil fédéral constata cette tendance de la politique commerciale espagnole: «Es ist zu beachten, dass dies vorwiegend solche Fabrikate sind, welche in hervorragender Weise England, Deutschland und Frankreich interessieren, und hinsichtlich welcher Spanien deshalb das allfällige Zugeständnis bedeutender Konzessionen für die Unterhandlungen mit den genannten Ländern reservieren will.»193 Une fois ces négociations achevées, la Suisse allait profiter, à son tour, de l'ensemble du tarif conventionnel espagnol, comprenant même les positions tarifaires qui n'avaient pas fait l'objet de réductions lors des négociations hispano-suissees.194 A part le facteur de

l'interdépendance inhérente au système des traités, ces négociations hispano-suisse mettent en lumière certains aspects de la documentation relative au commerce extérieur et plaident, en particulier, pour cette conception large d'un volume de documents diplomatiques dont il était question plus haut. On découvre, par exemple, toute une série de lettres II est hors de doute que du côté suisse on ne manquait pas de se livrer à des réflexions du même genre. Mais il est frappant de constater - en ce qui concerne les sources — qu'alors qu'on retrouve les documents explicatifs qui nous permettent de reconstituer, comme nous sommes en train de le faire ici, la position espagnole, nous manquons en revanche des éléments comparables qui nous autoriseraient à procéder de même pour les négociateurs suisses. Voir, AF, E 13 (B), 253. 193 PVCF, 25 mai 1892 (AF, E 13 (B), 253). Pour d'autres exemples de cette interdépendance, voir les négociations des traités dits de Vienne, de décembre 1891. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, négociant simultanément avec la Suisse, avaient suspendu momentanément leurs pourparlers, afin de connaître l'issue de leurs négociations avec l'Italie (AF, E 13 (B), 157; FF 1892,1, pp. 206-240). 104

de la plume du ministre de Suisse à Madrid, E. Welti, 19^s évoquant quelques grandes questions relatives à la politique commerciale des autres pays qui négociaient simultanément avec l'Espagne.¹⁹⁶ Si ces informations concernent peu la Suisse au sens étroit, elles sont au contraire indispensables à l'intelligibilité du problème d'ensemble. Un autre phénomène important provoqué par l'interdépendance des traités de commerce, c'est la tendance à la spécialisation dans la définition des positions et des catégories douanières, pratiquée en particulier dans certains pays voisins de la Suisse.¹⁹⁷ Est-il possible d'apercevoir, dans la documentation relative aux négociations commerciales suisses, le recours à des moyens identiques ou similaires tendant à limiter les effets de la clause de la nation la plus favorisée? En effet, en liant les concessions douanières à des produits spécifiquement suisses et en créant de nombreuses sous-catégories dans les positions douanières, l'étendue d'application du traitement de la nation la plus favorisée pouvait être réduite. Afin d'écartier d'autres pays de certaines réductions douanières, la spécialisation s'opérait au moyen de définitions exactes, tels que les critères de qualité, de quantité ou d'origine. Les exemples de spécialisation, parfois extrêmement subtile, sont nombreux: ainsi les broderies de Saint-Gall, les chevaux des Franches-Montagnes, les fromages à pâte dure ou de Gruyère, les camisoles de coton dites «suisse», les tissus de coton brillantes, façonnés, écrus, à la Jacquart, etc. Concrètement, en limitant les concessions tarifaires aux fromages suisses «dits de Gruyère» — le fromage d'Emmental devait évidemment faire partie de cette même famille — le législateur français évitait de faire bénéficier la Hollande et en particulier ses «fromages à pâte dure en forme de 'boule'» de ces réductions.¹⁹⁸ Autre exemple mentionné dans une lettre de Lardy, adressée au Département des Affaires étrangères, à propos de certaines catégories de bois: Ancien conseiller fédéral, nommé en qualité d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire auprès de la cour d'Espagne, pour la durée des négociations commerciales. 196 Cf. AF, E 13 (B), 253. 197 Cf. Poidevin, op. cit., p. 90. 198 Cf. lettre de Lardy, 26 juin 1895 (AF, E 13 (B), 183). 105

«Sur les bois tirés, nous avons proposé une combinaison ingénieuse permettant à la France de ne pas étendre aux pays Scandinaves les concessions qu'elle nous fera.»¹⁹⁹ En somme, la spécialisation annulait, d'une part, les répercussions multilatérales et indirectes des concessions douanières et obligeait les négociateurs à rechercher minutieusement les caractéristiques de certains produits. D'où l'importance de la spécialisation de certains produits typiquement suisses, tels que les fils et les tissus de coton, les broderies, les

lainages, les articles d'horlogerie et les fromages. D'autre part, elle atténuait, sans doute, les effets de la poussée protectionniste des dernières décennies du XIX^e siècle. Dans de nombreux cas, des définitions restrictives de certaines positions douanières ont permis aux négociations d'aboutir. C'est ainsi que l'Allemagne proposa à la Suisse en 1891, de limiter les concessions tarifaires aux fromages d'un poids supérieur à 50, voire à 75 kilos. Cette restriction relative au poids fut bel et bien introduite comme indicateur propre aux fromages helvétiques. Le Département des Affaires étrangères écrivit à ce propos au Département fédéral de l'agriculture: «Durch diese Ausnahmebestimmung soll namentlich Holland, das beinahe so viel Käse nach Deutschland schickt wie die Schweiz, vom Mitgenuss der Ermässigung ausgeschlossen werden.»²⁰⁰ Cette manière d'interpréter le principe de la spécialisation devrait, d'ailleurs, fournir quelques éléments de réponse à la question de savoir si et pourquoi le mouvement des marchandises n'était que partiellement affecté par les barrières douanières. La spécialisation — étant en elle-même déjà un signe de cette tendance — nous amène à parler tout naturellement du protectionnisme; il s'est fait sentir en Suisse surtout durant la période de révision de la loi sur le tarif des douanes de 1890 (ainsi que plus tard, lors de la révision de 1902). Dans la littérature on parle d'un «protectionnisme assez modéré».²⁰¹ 199 Cf. lettre de Lardy, 3 janvier 1892 (AF, E 13 (B), 181). 200 Lettre de Dioz au Département fédéral de l'Agriculture, 10 juillet 1891 (AF, E 13 (B), 157). 201 Cf. Bairoch, P., Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIX^e siècle, Paris, Mouton, 1976, pp. 280-282. 106

Afin d'obliger les Etats étrangers à conclure des traités avec la Suisse, le Conseil fédéral disposait du tarif général, applicable aux échanges commerciaux non-conventionnels. Les milieux libre-échangistes voyaient dans ce tarif général un moyen d'obliger les gouvernements étrangers à négocier avec la Suisse.²⁰² Car si un accord commercial ne pouvait être conclu, les produits importés étaient soumis automatiquement au tarif général. Selon la conception globale de la politique douanière suisse, le tarif général répondait essentiellement à un besoin tactique dans la négociation commerciale et n'avait pas le rôle d'un tarif de combat. On a d'ailleurs pris l'habitude de l'appeler «tarif de négociation» (Verhandlungszoll).²⁰³ Si, lors de pourparlers commerciaux, aucune entente ne pouvait être réalisée, le Conseil fédéral disposait, en revanche, d'un véritable instrument de combat tarifaire. En vertu de la loi sur les péages de 1851, article 34,²⁰⁴ il fut temporairement et exceptionnellement autorisé — comme ce fut le cas dans la guerre douanière franco-suisse²⁰⁵ — à relever le tarif général, lorsque le commerce suisse devint l'objet de restrictions considérables de la part d'un pays étranger.²⁰⁶ Il est certain que la question de l'adoption d'un tarif douanier protectionniste s'est posée à la Suisse surtout en raison des négociations commerciales avec ²⁰² Selon Kurt Graf (Die zollpolitischen Zielsetzungen im Wandel der Geschichte, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1970, p. 220), le concept des Verhandlungszölle n'était qu'un moyen permettant aux protectionnistes suisses d'obtenir le consentement des libre-échangistes en faveur de tarifs protectionnistes: «Die schutzzöllnerischen Kreise erkannten wohl, dass sich die Mehrheit zugunsten des Kampfzolls dazu ausnützen liess, um als Verhandlungspositionen getarnte Schutzzölle in den Tarif einzuschmuggeln. . . . Diese Haltung beweist mit aller Deutlichkeit, wie sehr sich die protektionistisch gesinnten Produzentenkreise über die noch immer starken Widerstände im Volke gegenüber dem Schutzzoll Rechenschaft gaben.» ²⁰³ Cf. Reichesberg, N., Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, 1905, II, P.515. Cet article stipule que le Conseil fédéral doit porter à la connaissance de l'Assemblée fédérale les changements apportés au tarif et qu'ils ne peuvent être maintenus qu'au-

que le Parlement les approuve. A titre d'exemple, cf. Message . . . 23 janvier 1892 (FF, 1892,1, pp. 416-428). Afin de sauvegarder les intérêts de la Suisse dans ses relations commerciales avec la France, le Conseil fédéral demande le 23 janvier 1892 à l'Assemblée fédérale l'octroi de pleins pouvoirs pour appliquer, en cas de refus français de l'arrangement commercial franco-suisse, un tarif de combat (FF, 1892,1, pp. 416-428). L'application de l'art. 34 est aussi discutée au cours des négociations suisses avec l'Italie en 1892 (AF, 13 (B), 217). 107

ses partenaires. Car la France introduisit en 1892 un système de double tarif: un tarif maximum était appliqué au commerce extérieur avec les pays non-signataires de traités: un tarif minimum fixait les limites extrêmes des concessions pouvant être accordées aux pays garantissant à la France la clause de la nation la plus favorisée.²⁰⁷ En revanche, le gouvernement suisse n'était pas lié par un tarif minimum, du genre de celui que l'on pratiquait en France. Sous réserve de ratification par le Parlement, il jouissait d'une entière liberté dans ses concessions douanières. A vrai dire, les tarifs douaniers ne pouvaient être majorés à un niveau élevé sans courir le risque d'entraver fortement l'ensemble de l'économie suisse.²⁰⁸ La politique douanière adoptée en vue des négociations commerciales, se basait sur plusieurs éléments, que l'on voit apparaître d'abord dans le processus législatif interne,²⁰⁹ tandis que de nombreuses sources diplomatiques mettent en évidence le fondement même de la politique commerciale.²¹⁰ On trouve donc, lorsqu'il s'agit d'éditer des documents relatifs à la politique douanière, une magnifique illustration des problèmes relatifs au «choix horizontal» dont il a été question dans l'introduction. ²⁰⁷ Pour le tarif douanier français du 11 janvier 1892, cf. Poidevin, op. cit., pp. 100- 101 ; Gern, op. cit., pp. 59-64. Pour le XIXe siècle, il n'existe pas, à notre connaissance, d'estimation du taux d'exportation par rapport au produit national brut de la Suisse. Dans les Messages relatifs à la conclusion de traités de commerce, le Conseil fédéral publiait sporadiquement des indications sur l'exportation par tête d'habitant, telles que: «La Suisse, dont l'exportation, quant à sa valeur par tête de population, est d'un tiers plus considérable que celle de la Grande-Bretagne, deux fois et demi plus forte que celle de la France et près de trois fois plus forte que celle de l'Allemagne . . . » (FF, 1893, III, p. 170). Quelques précisions sur l'évolution conjoncturelle et sur celle du commerce extérieur de la Suisse figurent dans les travaux de Bairoch, op. cit., pp. 275- 282, et de Boehi, H., Hauptzüge einer schweizerischen Konjunkturgeschichte, dans *Revue Suisse d'Economie politique et de Statistique*, no. 1-2, pp. 71-105. ²⁰⁹ Cf. l'étude de Müller, R., *Volk, Parlament und Schweizerische Zollpolitik um 1900*, Bern, Marti, 1966, 306 p. Rappelons que la Division du Commerce était attribuée jusqu'en 1896 au Département des Affaires étrangères. Signalons aussi que la plupart de ces sources sont classées dans un fonds de matière relatif aux traités bilatéraux, inventorié sous *Handelsverträge und Zahlungsabkommen*, cf. AF, E 13 (B). 108

Le tarif douanier, adopté en fonction des besoins financiers de la Confédération et parfois avec la volonté de protéger la production indigène,²¹¹ devait également fournir — rappelons-le encore une fois — les bases nécessaires à l'élaboration des négociations commerciales. La révision de 1890, comme plus tard celle de 1902,²¹² précéda les grandes périodes de dénonciations et de négociations des traités. Si la législation tarifaire constitue un acte de politique interne et n'implique pas directement la diplomatie, elle est toutefois adoptée avec un regard fixé sur l'étranger: les agents diplomatiques suisses devaient fournir les informations nécessaires pour mesurer si le tarif était trop libéral par rapport aux

barrières douanières européennes ou si les autres Etats allaient le considérer comme présentant une base de discussion acceptable.²¹³ Faisant suite aux diverses requêtes des autorités fédérales, des associations faitières, c'est-à-dire l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort),²¹⁴ l'Union suisse des paysans et l'Union suisse des arts et métiers, s'adressèrent à toutes les branches de l'économie nationale pour obtenir les données nécessaires à l'établissement du tarif conventionnel.²¹⁵ En plus, ces groupements d'intérêts, notamment le Vorort, furent non seulement consultés au cours de la phase préparatoire des pourparlers commerciaux avec les gouvernements étrangers, mais participèrent activement en qualité de représentants officiels aux négociations.²¹⁶ 211 A ce propos, on consultera le fonds de matière: Douanes, AF, E 11/13. 212 Voir ^Messages . . . , 2 mai 1890 (FF, 1890, II, pp. 831-873); 12 février 1902 (FF, 1902, IV, pp. 393-534). 213 En vue de la révision du tarif douanier, Droz demande, le 27 décembre 1890, aux légations suisses de faire des appréciations sur la politique douanière en Europe. (AF, E 2200 Rom 1/106). Pour les réponses, voir Lardy à Droz, 17 mars 1891 (AF, E 13 (B), 180); Aepli, 16 janvier 1891 (AF, E 2200 Wien 1/118; E 13 (B), 157). 214 Sur l'histoire du Vorort, on consultera Wehrli, Bernard, *Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels-und Industrie-Vereins, 1870-1980*, Zürich, Rentsch, 1971, 319 p. 215 Voir par exemple: AF, E 13 (B), 145, 156, 176, 182; E 11/19; FF, 1890, II, pp. 234-235. Dans ces négociations, le Vorort était représenté, en général, par son directeur, le Conseiller national C. Cramer-Frey. Voilà qui permet déjà de deviner l'influence que pouvait exercer cet organisme sur la conduite de notre politique étrangère dans certains secteurs, une influence qui se vérifie si l'on sait que ces réunions se sont souvent tenues non pas à Berne, mais à Zurich, avec, parfois, déplacement de plusieurs conseillers fédéraux. Voir, par exemple, les négociations commerciales entre l'Italie et la Suisse, 4-18 avril 1892 (AF, E 13 (B), 219). 109

L'itinéraire, assez complexe comme on peut le constater, du processus d'adoption d'une politique douanière passait en outre forcément par les consultations du Département de l'Agriculture, qui y prenait une part décisive. Rappelons que dans la plupart des pays européens, les agriculteurs favorisaient, vers la fin du XIXe siècle, une politique protectionniste, afin de réagir contre les importations massives de produits agricoles des Etats-Unis, de l'Amérique du Sud et de Russie.²¹⁷ A titre d'exemple, arrêtons-nous à la question de savoir si les milieux paysans souhaitaient que la Suisse adopte une attitude protectionniste dans les négociations commerciales.²¹⁸ En 1891, le Département de l'Agriculture préconise, dans un rapport détaillé sur la politique douanière,²¹⁹ une distinction entre «tarif de protection» et «tarif de combat». Le tarif de protection lutte contre l'importation de bétail atteint de maladies contagieuses, ou de bétail de qualité inférieure dont le croisement avec les races suisses n'est pas souhaitable. Par conséquent, ce tarif est avant tout un problème de police sanitaire, ne concernant en principe que les zones frontières. Il ne s'agit pas d'un renchérissement volontaire des prix intérieurs pour protéger un secteur de la production nationale; le Département de l'Agriculture ne se voit donc nullement en contradiction avec le principe du libre-échange. Il mentionne l'exemple de l'Angleterre, pays du libre-échange par excellence, qui à son avis avait connu des tarifs de protection dans le domaine de son agriculture. En revanche, le Département de l'Agriculture prétend que les tarifs dits «de combat» — nous les avons appelés ci-dessus tarifs de négociation — doivent servir à obtenir des concessions dans les négociations commerciales. Ils ne doivent être appliqués que pour obtenir des conditions plus favorables dans l'exportation, principalement celle de produits agricoles tels que le fromage, le lait condensé, le beurre, le bétail, la viande, les peaux et les fruits. En outre, on constate que

l'amélioration des moyens de transports a permis aux agriculteurs étrangers d'exporter leurs produits, notamment du vin et du blé, vers la Suisse à des conditions avantageuses. C'est alors que certains milieux paysans suisses exigent des barrières douanières élevées. Le Département de l'Agriculture 217 Par exemple, dans le cas de l'Allemagne, cf. Weitowitz, op. cit., pp. 16-40. Notons que cette illustration concrète pourrait être soit approfondie par une analyse détaillée (produit par produit), soit élargie d'une façon analogue à la position du Vorort. 219 Pour ce rapport de 32 pages, voir Müller à Droz, 4 mars 1891 (AF, E 13 (B), 157). 110

ture leur rétorque que d'une part, une hausse des tarifs sur les produits importés toucherait également les agriculteurs dépendant de l'étranger en ce qui concerne l'habillement, les outils et les machines, ainsi que certains produits alimentaires, et que d'autre part, les produits agricoles suisses sont toujours en mesure de concurrencer ceux de l'étranger. Dans cette brève analyse du système des traités de commerce, il faut mentionner le rôle des statistiques pour la négociation de conventions commerciales: comme il s'agit souvent d'une documentation de nature technique et d'indications purement quantitatives, on éprouve certaines difficultés à illustrer réellement, dans un recueil de textes, la place qu'elles tiennent dans la diplomatie. L'apparition de la statistique fédérale, établie pour la première fois en 1885, coïncide grosso modo avec le début de l'ère des grandes conventions commerciales. Fréquemment, on s'est plaint des insuffisances de ces données officielles. Elles ne relevaient apparemment que les chiffres obtenus à la frontière de sortie, ne permettant pas de connaître, dans tous les cas, les destinations effectives des marchandises, notamment lorsque certains produits transitaient, pour des raisons géographiques ou tarifaires, à travers plusieurs pays d'Europe.²²⁰ En 1894, par exemple, le Département des Affaires étrangères signalait au Département fédéral des Douanes, le fait que des marchandises venant de Paris seraient importées en Suisse en faisant un détour par l'Angleterre, afin d'éviter le tarif différentiel applicable, durant la période de la guerre douanière, aux marchandises de provenance française.²²¹ Pour faire face à ces difficultés, les négociateurs de traités de commerce devaient s'orienter également d'après les statistiques établies par d'autres pays et consacraient ²²⁰ En ce qui concerne le commerce suisse avec les pays Scandinaves, le Vorort écrit à Droz le 18 octobre 1892, « . . . die grosse Mehrzahl der aus der Schweiz dorthin [Norwegen und Schweden] gehenden Waren, insbesondere die Textilien, nehmen ihren Weg durch die Stände der deutschen und dänischen Zwischenhändler, über Hamburg, Lübeck und Kopenhagen. Bei der Zollabfertigung werden denn auch Deutschland und Dänemark als Bestimmungsländer für diese Sendungen deklariert; es gelangen daher diese in der Statistik des skandinavisch-schweizerischen Eigenhandels nicht zum Ausdruck.» (AF, E 13 (B), 234); pour d'autres exemples, cf. lettre du Département des Douanes au Département des Affaires étrangères, 13 mars 1894 (AF, E 13 (B), 248); lettre de Lardy, 1er mai 1894 (AF, E 13 (B), 180). ²²¹ Cf. la lettre du 7 septembre 1894 (AF, E 13 (B), 183); pour d'autres exemples, voir la lettre du Département fédéral des Douanes au Département des Affaires étrangères, 13 mars 1894 (AF, E 13 (B), 248); la lettre de Lardy, 1er mai 1894 (AF, E 13 (B), 180). 111

souvent beaucoup de temps à la comparaison des données nationales et étrangères.²²² Mais le système de traités de commerce n'est jamais que le véhicule de quelque chose de plus important, il n'est que le cadre, le canal par lequel va passer l'écoulement de nos produits. Jetons donc, pour terminer, un coup d'oeil sur l'expansion de notre commerce sur le marché du monde qui caractérise assez bien la période dont nous nous occupons. 2. La

promotion commerciale sur les marchés extra-européens Au cours des quelques décennies qui précèdent la Première Guerre mondiale, la Suisse suit de près la nouvelle grande vague d'expansion coloniale, qui est, comme on le sait, une véritable course à la possession de territoires d'outre-mer, de matières premières et de nouveaux marchés. La Suisse n'est pas vraiment impliquée dans ces rivalités entre puissances maritimes; mais il est néanmoins intéressant de se demander dans quelle mesure elle ressent la fièvre qui les anime. D paraît clair que sans recourir aux mêmes moyens, elle veut néanmoins également participer à la conquête commerciale de débouchés dans des contrées toujours plus neuves, plus lointaines et apparemment accessibles. C'est ainsi qu'on observe en Suisse, comme en témoigne l'extrait d'une lettre du 10 décembre 1900,²²³ l'expansion économique européenne vers l'Asie. «Die Verhältnisse in Asien entwickeln sich rasch! Die Tendenzen aller beteiligten Mächte sind wirtschaftlicher Art. Man will dem heimischen Handel und der heimischen Industrie neue Absatzgebiete sichern . . . » Parmi les préoccupations économiques de l'Etat et des groupements d'intérêts suisses, le souci majeur est de savoir si le gouvernement dispose des moyens appropriés pour favoriser et encourager le développement du commerce ²²⁴ A titre d'exemple, cf. V. Bericht betreffend die Handelsvertragsverhandlungen der Schweiz mit Oesterreich-Ungarn und Deutschland, 2. Juni 1891 (AF, E 13 (B), 156). ²²³ AF, E 2001 (A), Archivia. 2062. Max Huber fait remarquer en avril 1901, « . . . dass es von der aller grössten Bedeutung für die schweizerische Industrie ist, jetzt wo die .ostasiatischen Märkte noch nicht sämtlich übersättigt sind, daselbst Fuss zu fassen.» (AF, E 2001 (A), Archivnr. 978). 112

suisse à l'étranger. Les hommes d'affaires suisses se considèrent comme désavantagés par rapport aux exportateurs des grandes puissances, qui peuvent assurer à leurs ressortissants une protection maritime puissante et fournir les renseignements nécessaires à la pénétration des marchés d'outre-mer. Si ces obstacles au développement du commerce suisse à l'étranger et notamment dans les territoires extra-européens sont réels, il n'est pas moins important de signaler combien les ressortissants suisses sont en revanche au bénéfice d'avantages non négligeables par rapport à ceux des grandes puissances. En effet, les territoires extra-européens, soumis à l'exploitation économique étrangère, se sont montrés généralement plus accueillants vis-à-vis des ressortissants des petits Etats, craignant moins une ingérence économique et politique de leur part.²²⁴ A ce propos, on peut citer le fameux exemple de l'ingénieur suisse Alfred Ilg²²⁵ au service du Négus d'Ethiopie. Il a notamment permis à la Suisse de fournir à l'Ethiopie des armes et des matériaux pour la construction de chemins de fer.²²⁶ Aucune véritable doctrine d'expansion économique, à l'image des mouvements impérialistes dans les grands Etats européens, ne se dégage de l'opinion générale des milieux économiques suisses. «La Suisse ne participe pas à la grande politique internationale.»²²⁷ Rares sont les théoriciens développés - Max Weber, dans un article sur les fondements économiques de l'impérialisme (Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik, Stuttgart, Kröner, 1973, p. 95), donne l'exemple de la Suisse pour illustrer le fait que les petits Etats ont bien souvent connu une expansion économique relativement plus importante que celle des grandes puissances. Il écrit à ce propos: «Die mit Militärkosten wenig belasteten Länder (Amerika), namentlich auch die Kleinstaaten haben nicht selten eine, relativ gemessen, stärkere ökonomische Expansion ihrer Angehörigen - so die Schweizer - als Grossmachtgebilde und werden ausserdem zuweilen leichter zur ökonomischen Ausbeutung des Auslandes zugelassen, weil ihnen gegenüber nicht die Befürchtung besteht, dass die politische der ökonomischen Einmischung folgen werde.» ²²⁵ Cf. AF, E 2, Archivnr. 1054. Pour une biographie d'Ilg,

voir Keller, Conrad, Alfred Ilg, *Sein Leben und sein Wirken als schweizerischer Kulturbote in Abessinien*, Frauenfeld, Huber, 1918, 262 p.; Loepfe, Willi, *Alfred Ilg und die Aethiopische Eisenbahn*, 1974, Zürich, Atlantis, 228 p. C'est d'ailleurs Ilg qui fut à l'origine des démarches éthiopiennes, finalement vaines, en faveur de l'établissement des relations diplomatiques avec la Suisse et d'une adhésion à l'Union postale universelle (cf. ci-dessus, p. 58; la lettre de Droz à Lachenal, AF, E 2200 Paris 1/262). 227 FF, 1893, III, p. 170. 113

pant des programmes politiques, de canalisation de la surproduction nationale et de l'excès de capitaux vers les nouveaux débouchés en Afrique et en Asie. Toutefois, la visite en Suisse du vice-roi de Chine, Li Hung Tschang, suscite quelques réflexions intéressantes. Lardy propose une promenade en bateau sur le lac des Quatre Cantons, afin que l'hôte chinois voie que la Suisse sait construire des chemins de fer. Lardy justifie sa proposition dans une lettre au chef du Département politique, A. Lachenal, par une réflexion d'ordre général: 228 «Il faut faire les choses carrément ou ne pas les faire. — Si la Belgique a fait les frais d'une réception officielle de Li Hung Tschung, c'est qu'elle avait sans doute pour cela des motifs. La Suisse paraît se désintéresser beaucoup de la protection de notre commerce extérieur, qui est cependant une des plus grosses parts de la solution de la question sociale chez nous. — Ce n'est pas gai.» 229 Dans les relations économiques de la Suisse avec l'étranger, la préoccupation dominante reste la promotion commerciale. Ce sont surtout les petites entreprises, ne disposant pas de moyens financiers suffisants pour pénétrer les marchés lointains, qui revendiquent le soutien de l'Etat. On trouve dans les dossiers les résultats de plusieurs enquêtes, parfois financées par le Vorort et les autorités fédérales, qui analysent les possibilités d'expansion et de développement du commerce suisse à l'étranger, notamment dans les territoires d'Afrique et d'Asie. 230 Les rapports les plus détaillés sont 228 Lardy à Lachenal, 15 juillet 1896 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 142). L'expansion commerciale de la Belgique et celle de la Suisse ont été très fréquemment comparées. On peut lire par exemple dans le Bulletin commercial suisse du 15 septembre 1900: «La Belgique occupe à cet égard [il s'agit du développement des affaires économiques] la même situation que la Suisse, mais elle a su y [en Russie] conformer sa politique économique mieux que ne l'a fait la Confédération.» (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1042). Il s'agit de rapports relatifs à des voyages de promotion et de prospection commerciales et à la présence d'intérêts suisses en Asie. A ce propos, voir l'enquête du Vorort concernant le commerce avec le Japon, 22 mai 1896 (AF, E 13 (B), 204); lettre de Koechlin à Deucher, 10 décembre 1900 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 2062). Quelques aspects des relations commerciales suisses avec le Siam sont discutés lors de la 114

de la plume du Consul suisse à Yokohama, Paul Ritter, 231 et de celle de Max Huber. 232 Après avoir achevé sa formation universitaire de juriste et un stage au Secrétariat du Vorort, Huber entreprend un voyage autour du monde. Au cours de son périple, il s'arrête en Sibérie, en Chine, au Japon et en Australie pour étudier la pénétration économique suisse dans ces régions lointaines. Ses rapports sont imprimés avant même son retour en Suisse et circulent régulièrement au sein du Conseil fédéral. Ils sont à l'époque d'une actualité particulière, puisque des motions et des postulats du Parlement invitent le gouvernement à prendre des mesures destinées à la promotion des intérêts du commerce suisse en Russie, en Chine et au Japon. 233 Le Japon a aboli le système de juridiction consulaire et adopté une législation tarifaire protectionniste. Tandis que la Suisse prépare un nouveau traité de commerce et d'établissement avec ce pays, c'est alors que le rôle du service diplomatique et consulaire dans la pénétration économique suisse en Asie est soumis à un important

réexamen.²³⁴ visite en Suisse du roi du Siam en mai 1897 (AF, E 2001 (E), Archivaria. 149). La présence du commerce suisse aux Philippines apparaît surtout lors des demandes d'indemnités pour des dommages causés par la guerre hispano-américaine de 1898 (AF, E 2001 (E), Archivnr. 1803). 231 On trouve notamment un long rapport illustré de Ritter, consul général de Suisse au Japon, daté du 24 janvier et du 19 février 1903: Bericht über den Besuch der Aus- stellung von Hanoi (AF, E 14/65); pour le rapport de Ritter sur la Corée, cf. PVCF du 21 août 1894 (AF, E 1004/178/3468). Pour le compte rendu d'un voyage en Chine de Ritter, daté du 14 novembre 1896, voir AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358. 232 Bericht über die Möglichkeit der Erweiterungen der Handelsbeziehungen der Schweiz mit Ostasien, insbesondere Japan, Hongkong, Cochinchina, Straits Settlements und Niederländisch Indien, erstattet von Max Huber, April 1901, als Manuskript gedruckt, Zürich, Druck Berichtshaus, 1901 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 978). 233 Voir postulat Koechlin, 19 février 1901 et la motion Rössel, 6 juin 1903 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 2062). 234 Au sujet des négociations avec le Japon, relatives au traité de commerce et à l'aboli- tion de la juridiction consulaire, voir les PVCF de 1896 (AF, E 1004/187/4860, 4896, 5067; 192/3662; 201/3086; 209/1869); la correspondance de Ritter de 1896 à 1899 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358); un rapport du Département du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture, 20 novembre 1896, sur l'avenir des relations com- merciales entre le Japon et la Suisse (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358); le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le traité d'amitié, d'établissement et de commerce conclu avec le Japon, le 10 novembre 1896 (FF, 1896, no 51, pp. 812-843); une proposition de 22 pages du Département du Commerce au Conseil fédéral, 14 février 1900, sur les compétences consulaires (AF, E 13 (B), 205). 115

Conformément aux conclusions des analyses de Huber, de Ritter et du Vor- ort, personne, en Suisse, ne doute de la nécessité de promouvoir le commerce suisse à l'étranger. Les points de vue divergent sur les moyens d'action: faut- il élargir le réseau diplomatique et/ou consulaire ou devait-on plutôt mettre l'accent sur l'initiative des entreprises privées? Lors de l'Assemblée des Délé- gués de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie en 1903, le Vorort de cette Union²³⁵ revendique de financer le développement des intérêts com- merciaux à l'étranger par des fonds publics. On envisage en particulier la cré- ation d'agents commerciaux suisses, non-intégrés dans le réseau consulaire. Ces agents auraient comme tâche principale de faciliter les contacts entre les producteurs et les exportateurs suisses et les consommateurs d'outre-mer. En même temps, on souhaite pouvoir empêcher ces agents de profiter personnel- lement de leur mission. En effet, il s'est déjà révélé en 1893 qu'il y avait tou- jours un conflit entre les intérêts particuliers d'un consul honoraire ou d'un agent officiel et les intérêts généraux du commerce suisse.²³⁶ Durant les décennies précédant la Première Guerre mondiale, on discute beau- coup de l'importance que pourrait avoir sur le commerce extérieur l'ouverture de nouveaux consulats généraux et légations suisses. En ce qui concerne l'Ex- trême-Orient, Max Huber, en 1901, déconseille vivement la transformation du consulat suisse au Japon en consulat général ou en légation.²³⁷ Il n'en résul- terait aucun avantage commercial: «Der Nutzen, den die Konsulate in Europa und Amerika haben, wo eine zahlreiche niedergelassene schweizerische Bevölkerung ist, kann nicht in Ländern erwartet werden, wo nur wenige Schweizer in meist guten Ver- hältnissen leben und wo im Verkehr mit nichteuropäischen Behörden und Regierungen politische Macht allein den Forderungen eines Konsuls Wirk- 235 Cf. Bulletin commercial suisse, 1903, pp. 193-202, 326-329; AF, E 2001 (A), Archivaria. 2062. Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la représenta- tion de la Suisse à l'étranger, 19

mai 1893, FF 1893, III, pp. 167-179. 237 Pour la question de la transformation en légation du consulat général de Suisse au Japon on consultera la lettre de Ritter à Deucher, mars 1897 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1538); le préavis négatif du Vorort, 21 août 1897 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358); la lettre du Département des Finances et du Commerce (non-expédiée), septembre 1898, concernant la nomination d'un ministre-résident (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1358); la lettre de Ritter à Müller, 1er août 1898 (AF, E 13 (B), 205). 116

samkeit verleihen kann. Eine Ausdehnung der konsularischen Tätigkeit auf mehr als ein Land [Japan] erscheint unter solchen Verhältnissen völlig unpraktisch.»²³⁸ Selon Max Huber, au Japon, même les grandes puissances évitent de mêler les questions commerciales à la politique, « . . . weil sie die diplomatischen Beziehungen mit dieser ostasiatischen Grossmacht mehr unter dem Gesichtspunkt der hohen Politik betrachten, und sie durch energische Massregeln dem Handel ihres eigenen Landes mehr schaden würden als dem Japans.»²³⁹ Mais, déjà en 1903, Huber revient sur ses conclusions et plaide alors pour l'ouverture d'une légation au Japon.²⁴⁰ JJ le justifie en invoquant qu'en 1901 il s'était laissé conseiller par quelques industriels suisses établis au Japon. Ces derniers ne souhaitaient nullement un élargissement de l'activité consulaire, craignant qu'elle ne leur porte préjudice et ne favorise les exportateurs suisses avec qui ils se trouvaient bien sûr en concurrence acharnée.²⁴¹ Huber voit l'intérêt de cette légation — elle ne s'ouvre qu'en 1906, après la guerre russo-japonaise — dans les avantages d'ordre politique: en plus du Japon, elle pourrait également s'occuper des territoires de la Chine et de la Corée. Dans le cas de la Russie, le développement des voies de communication, notamment de la voie ferrée à travers la Sibérie, en construction depuis 1893, exerçait en Suisse une véritable fascination sur les milieux commerciaux. Le Bulletin commercial suisse⁷⁴² constate en 1900 que les progrès économiques dans l'Empire russe s'accompliront avec le concours nécessaire d'autres Etats industriellement plus avancés. Il paraissait donc désirable, «que parmi eux la Suisse occupe un rang élevé». Contrairement au cas du Japon — rappelons que pour Max Huber l'impact de la politique générale sur le commerce semblait ²³⁸ Cf. Bericht Ostasien, Max Huber, Aprii 1901, p. 33 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 978). ²³⁹ Ibid. ²⁴⁰ Huber au Département politique, 5 avril 1903 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 978). ²⁴¹ Ces arguments ont été avancés par Ritter dans sa lettre du 25 août 1902 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 2062). ²⁴² Du 15 septembre 1900, no 18, pp. 237-240 (AF, E 2001 (A), Archivnr. 1042). 117

plutôt négligeable — , en Russie, une grande partie des contacts commerciaux ne s'établissaient apparemment que par le biais des relations officielles avec les pouvoirs publics russes. C'étaient par conséquent des exportateurs suisses et les Suisses établis en Russie, qui souhaitaient l'ouverture d'une légation. La Confédération helvétique était d'ailleurs, au tournant du siècle, le seul pays européen non représenté par un agent diplomatique à St-Petersbourg. Parmi d'autres pétitions adressées aux autorités fédérales, la Chambre de commerce de Genève écrivit le 18 septembre 1900 au Département du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture : «Seul un homme parfaitement au courant de notre production nationale et de nos intérêts économiques et auquel on donnerait à St-Petersbourg une situation officielle qui lui ouvre dans tout l'Empire russe des portes fermées à des simples consuls honoraires, pourrait rendre aux exportateurs suisses les services de toute nature qui, aujourd'hui, leur font défaut.»²⁴³ Le premier diplomate suisse sera accrédité à St-Petersbourg en 1906. Sur les continents d'Afrique et d'Asie, les marchés sont relativement nouveaux pour le commerce suisse. De ce fait, le gouvernement est

surtout sollicité pour aider à la pénétration de ces débouchés considérés comme en pleine expansion. En revanche, les relations commerciales avec les autres régions du monde, notamment avec l'hémisphère américain, se présentent sous un angle différent. Il s'agit principalement de pays à forte immigration suisse. Les moyens de communication sont plus développés et les contacts avec ces marchés se font fréquemment grâce aux immigrés suisses. La protection des intérêts d'émigrés suisses exige d'ailleurs la mise en place d'un réseau consulaire étendu.²⁴⁴ En 1891, le gouvernement fédéral obtient du Parlement le feu vert pour l'envoi d'un ministre résidant à Buenos Aires.²⁴⁵ Les préoccupations d'ordre commercial ont largement pesé sur la décision de créer cette légation. A part le 243 AF, E 2001 (A), Archivnr. 1042. Voir à ce propos la lettre de Lardy, 8 avril 1890, indiquant que d'après l'avis de M. de Laboulaye, ambassadeur de France en Russie, la Suisse devrait ouvrir une légation à St-Pétersbourg (AF, E 2300 Paris, Archivnr. 43).²⁴⁴ Pour les questions d'émigration, on consultera les articles de Gerald Arlettaz, dans *Etudes et Sources*, 1975, no 1 et 1979, no S. ²⁴⁵ Cf. PVCF, 23 janvier 1891 (AF, E 2, Archivnr. 584). 118

traité conclu avec les USA, datant déjà de 1850 et dénoncé en 1899, après l'adoption du tarif McKinley,²⁴⁶ la Suisse élargit surtout, dès 1890, son réseau de conventions commerciales aux pays du continent américain.²⁴⁷ Des traités, appelés d'amitié, sont négociés entre 1893 et 1898 avec l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay.²⁴⁸ Ce qu'il faut souligner, c'est que l'initiative de ces traités conclus entre la Suisse et ces pays sud-américains revient à la Suisse.²⁴⁹ La plupart d'entre eux se présentent sous une forme simple, garantissant d'une part le droit d'établissement et d'autre part le traitement de la nation la plus favorisée. Ce dernier se limite cependant aux concessions douanières accordées aux pays non latino-américains.²⁵⁰ Mais on savait pertinemment que le ministre de Suisse à Buenos Aires, accrédité également auprès des gouvernements du Chili, du Paraguay et de l'Uruguay, allait devoir s'occuper surtout des conditions des immigrés et des problèmes consulaires.²⁵¹ L'ouverture de cette légation coïncide avec le début d'une période de fléchissement de l'émigration suisse.²⁵² ²⁴⁶ Cf. AF, E 13 (B), 272. ²⁴⁷ En 1888, un traité de commerce et d'établissement est conclu entre l'Equateur et la Suisse (AF, E 2, Archivnr. 1308). ²⁴⁸ Cf. AF, E 13 (B), 12. ²⁴⁹ Cf. RG, 1893 (FF, 1894, II, p. 756). Cette réserve reflétait pratiquement les seuls résultats concrets des revendications fréquentes en faveur d'une union douanière, regroupant tous les pays d'Amérique latine. ²⁵¹ Le Département fédéral des Affaires étrangères communique le 10 janvier 1891 au Conseil fédéral que les affaires suivantes, dans leur ordre d'importance, allaient occuper la représentation diplomatique suisse à Buenos Aires: «1. Le soin des multiples rapports entre nos nombreux ressortissants et les autorités argentines ou suisses dans tous les domaines de la vie civile; 2. la protection des émigrants; 3. les informations à fournir au Conseil fédéral sur les colonies existantes ou à créer; 4. le soin de nos intérêts commerciaux et les indications utiles à fournir à notre public industriel et commerçant.» (AF, E 2, Archivnr. 584). ²⁵² Cf. Arlettaz, op. cit., no 1, pp. 33-35. 119

En guise de conclusion Arrêtons là l'évocation de ces quelques cas concrets: on pourrait les multiplier. D est cependant bien clair qu'ils ne sauraient déboucher ici sur une véritable conclusion. Nous voulions entrouvrir une porte, pour un instant, sur une recherche en cours, évoquer quelques-unes des réflexions qu'elle nous suggère, chemin faisant, mais qui demandent encore à être mûries, avant d'être tout-à-fait confirmées (ou infirmées) par le produit final. Il est néanmoins très suggestif que, un peu par hasard, le dernier exemple

mentionné concerne l'expansion commerciale de la Suisse, et finalement son ouverture sur le monde. Car s'il est une dimension caractéristique de notre période, de cet étonnant tournant du siècle, c'est bien l'élargissement du champ diplomatique, la montée de puissances nouvelles — USA, Japon — et la manière dont notre pays, de façon très pragmatique, cherche à faire face à ces défis ou à profiter des occasions qui s'offrent, notamment en augmentant son réseau diplomatique, destiné à être — entre autres, mais en bonne place — une espèce de protection pour l'écoulement de nos produits. Ainsi est apparue, dans les cas évoqués, cette espèce de double face de notre intérêt national, que révèlent si bien les documents dépouillés: l'éveil ou la conscience d'une sorte de vocation internationale, la fidélité à certaines idées, mais aussi l'exploitation de toutes les voies permettant de garantir ou d'améliorer la sécurité matérielle du pays. Ne s'agit-il pas là, en fin de compte, des deux axes naturels de toute politique étrangère? 120

Zusammenfassung Die mit der Veröffentlichung des vierten Bandes der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (1890-1903) beauftragte Forschungsgruppe unterbreitet hier einige Gedanken sowohl zur methodologischen Problemstellung eines solchen Vorhabens als auch zu grundlegenden Fragen der schweizerischen Aussenpolitik in der Zeit der Jahrhundertwende. Eine der Hauptschwierigkeiten der Vorbereitung eines Textbandes liegt in der Auswahl der diplomatischen Dokumente. Angesichts der strengen Selektion, die zu treffen ist, stellt sich die Frage, ob das Gewicht der Auswahl auf die thematische Vielfalt gelegt werden sollte, was jedoch auf Kosten einer knapperen Dokumentierung des Verlaufes einzelner Geschäfte geht. Weiter muss bestimmt werden, inwieweit die zu veröffentlichenden Dokumente es erlauben, einen politischen Entscheidungsprozess nachzuvollziehen. Inwiefern können die kennzeichnenden Züge einer Epoche anhand der Bestände des Archivs erfasst werden? Im Rahmen der Dokumentierung der schweizerischen Aussenpolitik eines bestimmten Zeitraumes fragt sich schliesslich, welche Bedeutung insbesondere jenen Texten beigemessen wird, die sich mit der allgemeinen internationalen Politik befassen, handelt es sich hier doch oft um Ereignisse, an die das Schicksal unseres Landes eng geknüpft war. Welche Verwendungsmöglichkeiten, für Unterricht und spätere Forschung, wird aus dieser Quellenpublikation erwachsen können? Dass sich diese und ähnliche methodologische Fragen dauernd stellen, kann anhand einiger charakteristischer Beispiele der auswärtigen Beziehungen der Schweiz am Ende des XIX. Jahrhunderts aufgezeigt werden. Im Vordergrund steht die Anpassung des aussenpolitischen Entscheidungsprozesses, insbesondere innerhalb der Exekutive, an die ständige Entwicklung der Staatsgeschäfte. Die Reorganisation des Bundesrates von 1895 veranschaulicht die Eigenheiten des Kollegialsystems, die Verschiebung des Gewichtes der Aussenpolitik gegenüber den übrigen Staatsgeschäften und die daraus folgende neue Verteilung der Regierungskompetenzen. Neben dem Entscheidungsprozess in aussenpolitischen Fragen schlug sich die Entwicklung der schweizerischen Aussenpolitik in einer Reihe von verschiedenen Gebieten nieder, wie etwa in der internationalen Kooperation und in der Entstehung der eigentlichen multilateralen Diplomatie am Ende des XIX. Jahrhunderts. Diesbezüglich ist der Arbeiterschutz erwähnenswert, ging es doch hier um menschliche und soziale Probleme, die in den Bereich der po-

litischen Aufgaben gehörten; beachtet werden müssen auch die Verdienste um die Förderung der aktiven Mitarbeit bei der friedlichen Regelung internationaler Konflikte und namentlich die Beteiligung an Schiedsgerichtsverfahren. Dagegen gelang es der schweizerischen Delegation an der Haager Abrüstungskonferenz (1899) nicht, den Sitz des

Ständigen Internationalen Gerichtshofes für die Schweiz zu gewinnen. Im schweizerischen Aussenhandel der Jahrhundertwende sind verschiedene Aspekte von Bedeutung: die Zunahme des Handelsverkehrs — parallelllaufend zur Erweiterung des Netzes der diplomatischen und konsularischen Vertretungen —, die Neuverhandlungen und Vervollständigungen der Handelsverträge und die Erschliessung neuer Absatzmärkte. Dazu stellen sich Fragen im Zusammenhang mit den Gründen und Umständen, die zu diesen neuen Verträgen führten. Wie reagierte die Schweiz auf die stark protektionistischen Tendenzen Europas? Inwiefern wurde der schweizerische Aussenhandel vom Zollkrieg mit Frankreich betroffen und in welchem Masse folgten die Handelsabkommen und die Entwicklung der Meistbegünstigungsklausel den politisch-militärischen Bündnissen? Ein kennzeichnendes Merkmal des Endes des XK. Jahrhunderts bildet die Erweiterung des schweizerischen Aussenhandelsnetzes im Verkehr mit Uebersee. Welcher Einfluss in dieser Entwicklung kommt der Regierung oder den privatwirtschaftlichen Interessengruppen (namentlich dem Vorort) zu, und inwieweit haben sich die Handelsrivalitäten der Grossmächte für die Kleinstaaten günstig ausgewirkt; handelt es sich dabei um eine auf rein empirisch oder planmässiger Doktrin beruhende Handelsexpansion? Im Rahmen der Fragen des schweizerischen Ueberseehandels tritt die Bedeutung Japans hervor — eines Landes, das sich infolge des Sieges über Russland 1905 in die Reihe der Grossmächte einordnete. 122

Compendio Gli incaricati di ricerca che preparano l'edizione del Volume IV dei Documenti diplomatici svizzeri (1890-1903), espongono qui alcune riflessioni sui problemi metodologici che solleva una tale impresa come pure su questioni sostanziali che caratterizzano la politica estera della Svizzera alla fine del secolo scorso. Tra le difficoltà sorte nella raccolta di testi diplomatici una delle principali riguarda la scelta dei numerosi documenti. Occorre offrire al lettore un più ampio ventaglio di casi, oppure favorire una sequenza di documenti che esplicano l'insieme di un affare particolare? Qual'è la rappresentazione globale dell'epoca che può scaturire a partire dai fondi archivistici? Benché si tratti di esporre l'evoluzione della politica estera svizzera in un dato periodo, qual'è l'importanza che bisogna attribuire ai testi di politica internazionale, alla quale il destino del nostro paese è così strettamente legato? E infine quali relazioni si instaureranno tra la pubblicazione delle fonti, da una parte, l'insegnamento e la ricerca futura nel campo storico, dall'altra? Questa problematica d'ordine metodologico si pone costantemente come lo dimostra la rassegna di alcune grandi questioni che illustrano le relazioni estere della Svizzera alla fine del secolo scorso. Si tratta innanzitutto di adattare i meccanismi di formulazione della politica estera, in particolare a livello dell'esecutivo federale, all'evoluzione, alla varietà e al volume crescente delle questioni. Le caratteristiche del regime collegiale, l'importanza variabile della politica estera, il suo orientamento e la ripartizione delle competenze e delle responsabilità, sono messe in evidenza dalla riorganizzazione del Consiglio federale del 1895. Ritengono l'attenzione, oltre alla formulazione delle decisioni della politica estera, il suo orientamento e i suoi centri d'interesse. Non è superfluo sottolineare ad esempio la ferma volontà della Svizzera di promuovere la cooperazione internazionale e il suo considerevole apporto alla creazione di una vera diplomazia multilaterale verso la fine del secolo scorso. A titolo di esempio, vale la pena di menzionare la protezione legale dei lavoratori le cui dimensioni umane e sociali non possono essere al riparo dalle preoccupazioni di natura politica. Quanto detto vale anche nell'ambito della ricerca di nuove soluzioni pacifiche a conflitti internazionali in particolare il contributo della Svizzera alla procedura dell'arbitrato. Per quanto riguarda la

partecipazione alla Prima Conferenza internazionale per il disarmo della Aia (1899), la delega- 123

zione elvetica non riuscì ad ottenere che la sede del tribunale permanente d'arbitrato fosse in Svizzera. Nel campo delle relazioni commerciali l'ultimo decennio del secolo scorso è importante per l'intensificazione del flusso commerciale, che va di pari passo con l'estensione della rete diplomatica e consolare, la rinegoziazione e il perfezionamento dei trattati di commercio e l'apertura di nuovi mercati. Quali furono le ragioni per rinegoziare dei nuovi trattati? Come reagì la Svizzera al brutale ritorno in Europa delle tendenze protezioniste? A che punto la colpì la guerra doganale con la Francia? Infine in qual misura gli accordi commerciali e la clausola della nazione la più favorita concordarono o furono in contraddizione con le alleanze politico-militari dell'epoca? L'estensione del commercio estero è nettamente caratteristica della fine del secolo scorso. Quale fu in quest'evoluzione il ruolo particolare dei cerchi commerciali e industriali, (in particolare del Vorort) e dell'influenza positiva per i piccoli Stati delle rivalità fra le grandi potenze? E questo sviluppo puramente empirico, o è l'espressione di una dottrina o di piani preconcepiti? In questo ambito vediamo emergere il Giappone, la cui importanza politica si manifesterà con la vittoria sulla Russia nel 1905. Summary As they reach the last stage of their work, the team of researchers preparing the edition of Volume IV of the Swiss Diplomatic Documents (1890-1903) would like to comment on some methodological problems that such an undertaking presents, as well as on certain basic questions that characterise the foreign policy of Switzerland at the end of the 19th century. With regard to the preparation of a volume of diplomatic texts, the main difficulties lie in the choice of documents: since the material is vast and the selection very tight, the question arises of whether to emphasize the diversity of the themes at the expense of an adequate illustration of each one of them. 124

At which stage of the final political decision should one retain the documents explaining that decision? What global vision of an era is it possible to gain on the basis of archive files? Although the main purpose is to elucidate the evolution of Swiss foreign policy in a given period, what should be the importance granted to texts relating to the international situation to which our country's destiny is so closely related? Finally, what will be the repercussions of the publication of such sources on future teaching and research in this field? This type of methodological problem is encountered constantly, as is shown when examining some major issues which are typical of Swiss foreign relations at the end of the last century. First, there is the adaptation of the mechanisms for the formulation of foreign policy, particularly at the federal executive level, to the growing volume of affairs. The peculiarities of the collégial system, the fluctuating importance of foreign policy amongst the general responsibilities of the government, the distribution of competence, are illustrated by the re-organisation of the Swiss Federal Council which took place in 1895. In addition to the formulation of decisions in foreign policy, it is its orientation and the fields in which it concentrates that retain our interest. For instance, Switzerland's efforts to further international co-operation must be emphasized, particularly the part she played in the shaping of a true multi-lateral diplomacy at the end of the 19th century. This applies especially to the question of legal protection for the workers, the social and human aspects of which cannot be kept apart from its political dimensions. Furthermore, Switzerland's active role in promoting the peaceful settlement of international disputes must be pointed out, particularly her contribution in the arbitration procedures. As to the participation in

the First Disarmament Conference of The Hague (1899), Switzerland did not succeed in becoming the seat of the Permanent Arbitration Court. As far as international trade is concerned, the last decade of the century is of paramount importance: increase of trade and business partners, combined with an extension of the diplomatic and consular network, re-negotiation and improvement of trade treaties, access to new markets. What were the reasons and mechanisms for the negotiation of new treaties? How did Switzerland react to the brutal re-emergence of protectionist tendencies in Europe? How far, for example, was her foreign trade affected by the tariff war with France? Finally, to what extent did the commercial agreements and the ef- 125

feet of the most-favoured-nation clause follow or contradict political-military alliances of that era? As to the extension of Switzerland's commercial network to overseas markets, which is clearly a characteristic of that end of century, what are the respective roles of Government and of private business interests (particularly the Vorort)! Did the power struggle among the big powers affect small states? Is this evolution purely empirical or is it the result of a doctrine or of a scheme? It is in this light that Switzerland saw Japan emerge before that country's political importance was truly revealed to the world by its victory over Russia in 1905. 126

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Les relations extérieures de la Suisse à la fin du XIXe siècle. Reflets d'une recherche documentaire In Studien und Quellen Dans Etudes et Sources In Studi e Fonti Jahr 1983 Année Anno Band 9 Volume Volume Autor Collart, Yves; Durrer, Marco; Grossi, Verdiana Auteur Autore Seite 35-126 Page Pagina Ref. No 80 000 066 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.