

Indépendance helvétique - Mythe ou réalité?

Hans-Ulrich Jost

Actes du Colloque international des 15-16 et 17 mars 1989, Faculté de Droit et de Science politique de Clermont-Ferrand, *Annales de la Faculté de droit et de science politique*, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1989, pp.17-25.

I. Ne pas s'exclure, sans pour autant trop s'engager

Ce que nous voulons, c'est le beurre et l'argent du beurre.

Cette phrase, aussi banale et caricaturale soit-elle, ne peut pas être dissociée de l'histoire de la politique étrangère suisse. En effet, ce dicton apparaît trop souvent dans les discussions concernant l'attitude de la Suisse face au monde extérieur. Et il ne s'agit nullement d'une boutade de café du commerce, mais bien au contraire, d'une métaphore qui fonctionne comme lieu commun dans les hautes sphères du monde économique ou diplomatique. Certes, ce message est en règle générale adapté aux circonstances et se présente le plus souvent sous des formes plus diplomatiques. Mais l'idée reste, et elle touche un point fondamental d'un vague concept politique, portant sur l'ensemble des intérêts économiques et diplomatiques de la Suisse.

Avant d'interroger à ce propos l'histoire même, il convient de cerner, de manière un peu plus explicite, la signification de cette formule, de la situer dans le contexte de la culture politique, et d'en dégager les intérêts concrets.

Il est bien entendu que l'utilisation de ce proverbe populaire ne découle pas, en premier lieu, d'une réflexion conceptuelle élaborée consciemment dans le cadre de la politique étrangère. Mais les notions qu'il exprime doivent plutôt être comprises comme le résumé - sous forme de métaphore -, d'une longue pratique portant sur les rapports des Suisses avec l'étranger. Ce dicton, qui a servi tout d'abord comme référence presque ironique, caractérise une sorte de double rôle joué par les Suisses sur les marchés internationaux. Double rôle dans le sens où il s'agissait, pour les Helvètes, de se soustraire aux contraintes politiques des concurrents étrangers, tout en maintenant, dans

tous les domaines du monde extérieur, les positions les plus privilégiées possibles. Par la suite, cette attitude a été adoptée par les militaires dont la stratégie de défense cherchait, depuis des décennies, à combiner la liberté d'action d'un pays neutre avec l'éventualité d'une alliance ou d'une protection - non avouées - par une grande puissance "amie".

Cependant, j'irais personnellement encore un peu plus loin dans cette voie d'interprétation; car cette formule proverbiale n'est rien d'autre que la version populaire d'un concept utilitariste - réel ou imaginaire - relatif aux idées que les Suisses se font de leur rôle dans la communauté internationale. Il suffit de se rappeler le très net échec de la votation sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU¹, ainsi que la campagne publique qui l'accompagnait. Tout en se référant à la disponibilité et aux "bons services" assumés par la Suisse, les opposants à l'adhésion refusaient catégoriquement de se soumettre à toute organisation extérieure censée se superposer à la "liberté" du pays - et qui avait pour défaut, de surcroît, d'être très gourmande en ce qui concerne les cotisations. Sur la plan moral, on reconnaissait plus ou moins les buts de l'ONU, mais on s'est dérobé, une fois de plus, à la solidarité concrète. Or, on trouve dans cette attitude les principes classiques qui nourrissent, de manière diffuse, les rapports extérieurs de la Suisse depuis le début du XIX^e siècle -c'est-à-dire depuis la mise en place d'une politique de neutralité.²

A ce propos, force est de rappeler que la neutralité suisse n'est pas uniquement un haut et noble idéal politique qui serait dépourvu de tous intérêts vulgaires. Notons que, tout d'abord définie dans le cadre de la Constitution, elle y figure simplement en tant que moyen pour la défense de l'indépendance. Puis, au cours de l'histoire, elle a été enrichie et connotée par un éventail de valeurs et d'interprétations plutôt ambiguës. Ainsi, on entend par neutralité:

- être disponible... mais sans s'engager dans des initiatives trop risquées;
- participer partout... mais sans véritablement assumer des responsabilités;
- avoir une présence étendue et reconnue... tout en se réservant à tout moment la possibilité d'un repli immédiat;

¹ GROSSEN Philippe, *Das Bild der UNO in der Schweizer Tagespresse*, Chur: Rügger, 1986.

- s'investir dans le monde... mais en insistant sur son désengagement politique.

Aujourd'hui, quotidiennement, nous trouvons dans la presse des commentaires qui relèvent cette attitude particulière de la Suisse. Parlant de l'élaboration d'une stratégie de l'AELE face à la CE, *Le Monde* souligne, par exemple, le rôle de l'"habile président de la Confédération helvétique" dont la stratégie pourrait être résumée comme suit: "Ne pas s'exclure, sans pour autant trop s'engager!"³.

Il ne fait aucun doute que cette stratégie est devenue une composante primordiale du commerce et de la politique extérieurs de la Suisse. On la trouve même décrite, certes de manière très sobre, dans les grands manuels de caractère semi-officiel. On y mentionne la neutralité, par exemple, en tant que "cadre idéal pour un petit pays" qui, dépendant du domaine international, cherche à satisfaire aussi bien que possible "ses besoins d'existence et d'expansion économique".⁴

Mis à part le rôle spécifique de la neutralité, ce même article met le doigt sur l'autre grande question de l'existence helvétique: la dépendance par rapport au monde extérieur. Car la politique extérieure, qui se caractérise indéniablement par une certaine ambiguïté, se réfère en effet non seulement au concept de neutralité, mais aussi à ce qui est donné comme valeur primordiale, l'indépendance⁵. Cette dernière figure en effet parmi les trois piliers fondamentaux de l'idéologie politique suisse, à savoir la liberté, la neutralité et l'indépendance. Du point de vue des idées pures, cette trilogie semble définir, sans équivoque, la position internationale du petit Etat neutre. Cependant, nous nous trouvons face à des valeurs qui sont aussi bien concrètes que symboliques, réelles que mythiques. Mesuré à la réalité historique, le discours qui se réfère à ces valeurs perd inévitablement de sa limpidité.

² BONJOUR Edgar, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, 6 vol., Bâle: Helbling & Lichtenhahn, 1970.

³ *Le Monde*, jeudi 16 mars 1989, p.48.

⁴ *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, éd. par A.RIKLIN, H.HAUG et H.Ch.BINSWANGER, Berne 1975, p.705.

⁵ GABRIEL Jürg Martin, "Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik", *Annuaire suisse de science politique* 28, 1988, pp.17-31.

II. La politique étrangère sous l'emprise du commerce extérieur

Afin d'éclaircir ces notions, il est nécessaire de faire un premier retour à l'histoire. Au sujet des rapports de la Suisse avec l'étranger, il faut tout d'abord savoir que ce petit pays ne disposait pas, avant le XX^e siècle, d'un véritable service diplomatique. Il lui manquait notamment une infrastructure institutionnelle et administrative. De surcroît, exception faite de quelques années vers la fin du XIX^e siècle, le chef de la politique étrangère alternait tous les ans, respectivement à la rotation de la présidence de la Confédération.

Cette situation changera après la Première guerre mondiale. Non seulement le service diplomatique s'élargit considérablement, mais la politique étrangère pénètre aussi de manière plus intense dans le discours public⁶. Dans ce processus, l'entrée de la Suisse à la Société des Nations joue un rôle certain. En même temps, une sorte de "philosophie" de la politique étrangère se développe, soit un mélange insolite entre un pragmatisme matérialiste et un discours glissant vers des valeurs mythifiées. Toute cette période sera enregistrée sous le nom du Conseiller fédéral chargé des affaires étrangères: l'ère Motta⁷.

C'est dans ce contexte qu'apparaissent trois idées fortes:

1) La politique étrangère doit en premier lieu chercher à assurer les domaines extérieurs considérés comme vitaux pour l'existence de la Suisse - en d'autres termes: la priorité est réservée aux intérêts économiques. Ce choix n'a rien d'étonnant quand on pense aux répercussions de la guerre économique et aux difficultés provoquées par la crise violente de l'après-guerre. Car ce sont ces dernières qui ont fortement marqué le début de la conscience de la politique extérieure de la Suisse moderne.

2) L'indépendance du pays est considérée comme menacée en permanence. Et si cette idée porte en grande partie sur l'expérience de la mobilisation de 1914 à 1918, elle

⁶ STETTLER Peter, *Das aussenpolitische Bewusstsein in der Schweiz (1920-1930)*, Zurich: Lehmann, 1969.

⁷ Cf. Hans von GREYERZ. "Der Bundesstaat seit 1848", *Handbuch der Schweizer Geschichte*, vol.2, Zurich: Berichthaus, 1977, pp.1148-1158.

reflète aussi l'angoisse face au socialisme et au bolchévisme. En outre, c'est la pensée militaire qui est ainsi traduite en concept politique pour la société civile de l'après-guerre.

3) Finalement, on préconise une politique extérieure censée favoriser toutes les démarches internationales pour la paix. Avec cet aspect, on inaugure le début de la conceptualisation de la politique dite "humanitaire" et des "bons services"⁸ qui va auréoler l'image de la Suisse dans le monde.

Ces trois composantes de la politique étrangère sont en même temps le reflet et le bilan de la vie nationale du XIX^e siècle. Au cours de cette période, la conscience collective de la Suisse - un pays hautement industrialisé - a été définitivement marquée par les problèmes issus du commerce international, de l'interdépendance économique et de la dépendance matérielle propre à un petit pays dépourvu de matière première. Certes, il s'agit presque de banalités flagrantes; mais rappelons quand-même que, au début du XX^e siècle, la valeur des exportations de la Suisse représente un tiers du PNB (celle des importations même 40%) et précisons que si la balance commerciale affiche un bilan positif, c'est uniquement grâce à un énorme marché de capitaux⁹.

Le deuxième volet de cette conscience collective en matière de politique étrangère, nous renvoie au discours concernant le droit international. Au plus tard lors des conférences de la Hague en 1899 et 1907, la Suisse s'est rendue compte des contraintes croissantes relatives aux démarches diplomatiques¹⁰. Fait caractéristique pour l'attitude de la Suisse au XX^e siècle, celle-ci s'opposa, en 1907, à une codification des droits et des devoirs d'un pays neutre (en période de paix), afin de ne pas limiter sa liberté d'action en matière de politique étrangère. Pour les Suisses, l'ombre du Congrès de Vienne de 1815 s'étendit finalement jusqu'à la Société des Nations, et j'ai l'impression qu'aujourd'hui, à la veille de 1992, elle se déploie à nouveau.

⁸ STAMM Konrad Walter, *Die guten Dienste der Schweiz*, Bern/Frankfurt M.: Lang, 1974.

⁹ BAIROCH Paul, "L'économie suisse dans le contexte européen: 1913-1939", *Revue Suisse d'Histoire* 34, 1984, pp.468-497.

¹⁰ LUETHI Rudolf, *Die europäischen Kleinstaaten und die Haager Friedenskonferenz von 1899*, Winterthur 1954.

Finalement, le troisième point cherche à revaloriser une ancienne idée, formulée par le célèbre historien bâlois Jacob Burckhardt. Car c'est lui qui, affichant un pessimisme certain en voyant l'avènement des grandes puissances, tenta de consoler la petite Suisse en ces termes:

"Le petit Etat ne possède rien d'autre que la véritable et réelle liberté par laquelle il compense pleinement, sur le plan idéal, les énormes avantages et même la puissance des grands Etats."¹¹

Or, les problèmes de l'identité politique de la Suisse découlent, justement, des rapports souvent contradictoires qui s'établissent entre la "liberté réelle" et l'inévitable dépendance extérieure. En effet, cette dernière affecte et a toujours affecté, à l'intérieur du pays même, la souveraineté et la liberté d'action du système politique. En déclarant l'indépendance et la liberté comme des valeurs complémentaires et interdépendantes, la culture politique helvétique a produit un discours non seulement contradictoire, mais profondément ambigu. Car, et cette façon de voir s'oppose à l'idée d'une indépendance élevée au niveau du mythe, le système politique et la souveraineté nationale ne se sont pas développés grâce à l'absence d'ingérences étrangères; mais bien au contraire, au cours de sa longue histoire depuis l'époque médiévale, la Confédération s'est largement constituée sous l'influence décisive des perspectives et des contraintes extérieures.

III. Un système politique sous l'influence étrangère

Dans cette combinaison des interactions entre influences étrangères et déterminations du système politique national, l'indépendance fonctionne en tant que connecteur spécifique qui noue étroitement trois idées: celle de liberté intérieure, de souveraineté nationale et d'expansion commerciale. Or, dans ce contexte, un clivage s'est forcément opéré entre l'image que les Suisses se font de leur indépendance, et la réalité historique. Et comme d'une part, cette notion d'indépendance est utilisée à l'intérieur comme corollaire de l'idée de liberté, mais que d'autre part, elle est en permanence relativisée par des contraintes économiques évidentes, une ambiguïté certaine du discours politique devient inévitable. Finalement, afin de la soustraire à ces contradictions, l'indépendance sera incarnée sous une forme a-historique, rejoignant ainsi la catégorie des

¹¹ BURCKHARDT Jacob, *Considérations sur l'Histoire universelle*, Paris: Payot, 1971, p.61.

mythes. Il faut souligner que, par ailleurs, la formule mythique entre parfaitement dans le discours patriotique qui, quant à lui, véhicule un souci constant de créer, dans ce pays fragmenté et plurilinguistique, une cohésion nationale. C'est ainsi qu'est née l'image d'une petite République des montagnes, indépendante et libre.

Bien entendu, le terme d'indépendance ne recoupe nullement une valeur absolue. Mais en s'inspirant de la définition du pouvoir proposée par Max Weber¹², on pourrait définir l'indépendance comme la chance de pouvoir appliquer des décisions, ou de savoir réaliser ses propres idées en dépit, ou à l'encontre, de contraintes extérieures adverses.

Sans vouloir mettre l'indépendance helvétique radicalement en cause, j'aimerais maintenant l'exposer à l'épreuve de l'histoire. Il s'avérera rapidement que cette indépendance est fortement limitée et qu'elle s'est adaptée, au cours du temps et de manière déterminante, aux changements du monde extérieur.

Certes, il ne serait pas sans intérêt - et pas sans charme non plus - de développer, autour de cette problématique, l'histoire de l'indépendance de la Suisse primitive, ainsi que celle de l'Ancien régime helvétique; et ceci d'autant plus que cette histoire est en même temps la source de la plupart des mythes de l'indépendance. Mais le cadre restreint de cette étude interdit impérativement cette excursion dans le passé lointain. Il convient cependant de signaler le fait que cette ancienne Suisse est largement le produit du monde extérieur. Hans Conrad Peyer, un des plus éminents spécialistes de cette période, nous décrit l'évolution de la vieille Suisse comme un devenir à double visage. Ainsi, l'affranchissement de l'autorité du Saint-Empire romain germanique se fit parallèlement à l'acceptation d'alliances importantes avec les grandes puissances de l'Europe. Citons comme exemple le traité du 29 novembre 1516 avec François Ier, pacte qui a influé sur la structure même de l'ancienne Confédération, car après la défaite de Marignan de 1515, les Suisses ont accepté les conditions militaires et politiques du roi de France. Ainsi, les liens avec la France - tout comme ceux noués par d'autres traités avec l'étranger - ont

¹² WEBER Max, "Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft", in: M.W., *Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik*, Stuttgart: Kröner Verlag, 1956, p.151.

fonctionné comme un véritable encadrement du système politique helvétique qui, quant à lui, manquait cruellement d'homogénéité et de cohérence.

Cependant, et par la suite cet aspect caractérisera les rapports de la Suisse avec les pays étrangers, les helvètes sollicitèrent en même temps du roi de France, avec un certain succès, quelques privilèges financiers et notamment économiques. Non sans raison, ce traité est parfois appelé la "magna charta" de l'expansion commerciale helvétique. Quant à H.C.Peyer, il propose, concernant cette période des alliances, la conclusion suivante: "Dans l'ensemble, c'est le système des traités extérieurs qui forma - mieux encore que les pactes et institutions intérieurs des confédérés - la parenthèse unificatrice de l'ancienne Confédération..."¹³

Notons par ailleurs que dans cette politique d'alliance, les Suisses ont rarement pris eux-mêmes l'initiative. En règle générale ils ont attendu les démarches extérieures, et le système politique - doté d'une simple diète comme organe commun -, n'a fait que réagir après de longues tergiversations. Souvent, cette lenteur même est interprétée comme signe d'indépendance.

IV. Une indépendance pragmatique et malléable

En ce qui concerne le XX^e siècle, une des études historiques récentes comporte un chapitre intitulé: Asservissement économique¹⁴. Il s'agit d'une analyse concernant l'adaptation de la politique économique suisse aux exigences des belligérants pendant la Première guerre mondiale. A ce propos, il n'est pas sans intérêt de savoir que les travaux historiques les plus récents se sont particulièrement intéressés à cette thématique. Et les titres de certaines études semblent évoquer une nouvelle problématique: "Le prix de la neutralité"¹⁵ ou "La liberté économique perdue"¹⁶.

¹³ PEYER Hans Conrad, *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Zurich: Polygraphischer Verlag, 1978, p.84.

¹⁴ Titre d'un chapitre de: RUFFIEUX Roland, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne: Payot, 1974, p.23.

¹⁵ LUCIRI Pierre, *Le Prix de la neutralité. La diplomatie secrète de la Suisse en 1914-1915 avec des documents d'archives inédits*, Genève: Inst. universitaires de hautes Etudes Internationales, 1976.

¹⁶ OCHSENBEIN Heinz, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914-1918* Bern: Stämpfli, 1971.

Ce que ces recherches mettent plus particulièrement en évidence, c'est la politique de surveillance économique des Alliés au cours de la Première guerre mondiale, par le truchement de la fameuse "Société Suisse de Surveillance économique".

Concrètement, il s'agissait de la mise au pas de l'économie suisse, moyennant un contrôle étatique imposé par les belligérants. A l'époque la population, qui en avait rapidement saisi l'enjeu, parlait ironiquement - en se référant à l'abréviation de la Société (SSS) -, de "Souveraineté Suisse Suspendue". Roland Ruffieux, quant à lui, propose la conclusion suivante:

"La liberté d'action qu'elles [les sociétés de contrôle de belligérants] laissèrent au gouvernement et à l'armée pose la question capitale de la compatibilité de la politique générale de neutralité".¹⁷

Certes, il s'agit d'une période exceptionnelle, marquée par la guerre. Mais par la suite, l'entre-deux-guerres et notamment la Deuxième guerre mondiale, se caractériseront par des interdépendances politico-économiques encore plus serrées et contraignantes¹⁸. La moitié des décisions prises par le Gouvernement sera soustraite aux procédures de la démocratie directe et, de 1940 à 1944, la Suisse s'intégrera totalement à l'espace économique allemand¹⁹.

Après la guerre les Américains, au moyen de pressions musclées, forceront les autorités helvétiques à accepter un certain nombre d'"accommodements"²⁰. Ainsi, la Suisse passera, en quelques années, d'une étroite collaboration avec l'Allemagne nazie à une adaptation aux perspectives imposées par les Etats-Unis. Et grâce à cette "souplesse", le pays retrouvera rapidement sa place sur les marchés européens et internationaux.

¹⁷ RUFFIEUX, op.cit. p.31.

¹⁸ JOST Hans Ulrich, "Menace et repliement, 1914-1945", *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, vol.3, Lausanne: Payot, 1983, pp. 91-178.

¹⁹ BOURGEOIS Daniel, *Le Troisième Reich et la Suisse 1933-1941*, Neuchâtel: Baconnière, 1975; URNER Klaus, "Die schweizerisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen während des Zweiten Weltkriegs", in *Neue Zürcher Zeitung* 734, 745, 756, 27 nov., 2 et 6 déc.1968.

²⁰ FREI Daniel, "Das Washingtoner Abkommen von 1946. Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg", in *Revue Suisse d'histoire* 19, 1969, pp. 567-619; DURRER Marco, "Les négociations économiques entre Alliés et Suisses à la veille de la défaite du Troisième Reich: à propos du point de vue anglo-américain", in *Relations internationales* 30, 1982, p.193-207; SCHALLER André, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23.Juli 1951*, Bern: Haupt, 1987.

Afin de mieux comprendre la portée de ces ajustements, voire asservissements économiques, il convient d'évoquer rapidement un autre aspect propre à ces systèmes d'interdépendances commerciales. Et je prendrai à nouveau un exemple historique pour introduire et illustrer cette autre face du problème.

En 1922, une initiative socialiste, concernant un prélèvement sur la fortune, provoqua une propagande démesurée des milieux financiers qui s'y opposèrent. La raison de cette violente mobilisation sur le plan de la politique intérieure fut tout simplement la crainte de perdre, à l'étranger, l'image d'une Suisse stable et conservatrice. Or, cet argument est devenu une valeur dominante de la culture politique helvétique. Il y a quelques jours seulement, la "Neue Zürcher Zeitung", journal de la haute finance et de l'industrie, a repris ce raisonnement. Déplorant la fâcheuse dégradation du "charme du franc suisse" sur les marchés internationaux, elle accuse les "démarches politiques [à l'intérieur du pays] qui griffent l'image d'une Suisse conservatrice et stable..."²¹

Les intérêts économiques de la Suisse exigent donc une permanente adaptation du système politique en fonction des contraintes extérieures. "Notre pragmatisme congénital", dit plus pudiquement Jacques Freymond, "nous incite à chercher des accommodements".²²

V. Le côté mythique de l'indépendance

Si la Suisse de l'Ancien régime a été largement façonnée par le système des alliances avec les grandes puissances européennes, la Suisse moderne et industrialisée accomode son indépendance et son système politique en fonction du commerce extérieur. En dépit - ou peut-être à cause - de ces adaptations permanentes, l'idée d'indépendance a été hissée en tant que valeur suprême de la culture politique helvétique. Tout comme c'est d'ailleurs le cas pour la neutralité, un concept pourtant fortement malléable, comme l'histoire l'a montré.

²¹ NZZ 35, 11-12 février 1989.

²² FREYMOND Jacques, "Quel avenir pour la Suisse en Europe?", *Cadmos* no 42, été 1988, p.16.

Or, ces deux valeurs, indépendance et neutralité, appartiennent au discours idéologique censé former et cimenter la cohésion nationale du pays. Evoquant justement ces contradictions entre dépendance objective et discours sur l'indépendance, Jacques Freymond en affiche clairement l'enjeu: la "mise en question de la cohésion nationale"²³. En effet, cette dernière se nourrit, entre autres, de quelques mythes tel celui du petit pays qui puise son essence et sa vitalité dans la liberté et l'indépendance. En même temps, l'expérience historique a bel et bien montré que le désengagement politique, bien qu'il fût souvent très factice, offre le meilleur cadre pour la gestion de la prospérité helvétique. "Le beurre et l'argent du beurre" n'exprime finalement rien d'autre que cette attitude ambiguë et gourmande qui caractérise la trame de fond des rapports de la Suisse avec le monde extérieur.

²³ Ibid.

