

Vol. 3 (1873-1889), Avant-propos et Introduction

I. Avant-propos

L'objectif de la collection de «Documents diplomatiques suisses» est à la fois scientifique et pratique. Il s'agit, dans l'esprit de ceux qui en assument la responsabilité, de mettre à la disposition des chercheurs et des praticiens, les sources officielles utiles pour la reconstitution et pour la compréhension de l'histoire de la politique étrangère de la Suisse, d'un Etat neutre mais profondément impliqué dans le système politique international.

Placée sous le patronage de la Société Générale Suisse d'Histoire, l'entreprise a reçu l'appui du Département fédéral des Affaires étrangères¹ et le soutien financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique. L'Association suisse de politique étrangère lui a apporté le témoignage de son intérêt. Une Commission nationale pour la publication de documents diplomatiques suisses, comprenant des représentants de tous les milieux concernés, assume la responsabilité de la publication. L'édition des 15 volumes prévus pour la période 1848—1945 est assurée par les divers Instituts d'histoire des Universités et Hautes Ecoles suisses: Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, par le Bureau de la commission de publication et par les Archives fédérales. L'ordre de parution des volumes est fonction de l'avancement des travaux au sein de chacune de ces institutions.

Les documents publiés proviennent des Archives fédérales où sont conservés les actes du Parlement, du Gouvernement et des départements fédéraux (ministères). La Suisse ayant un gouvernement collégial, toutes les décisions de quelque portée relèvent du seul Conseil fédéral. De plus, les divers départements et offices sont concernés par l'un ou l'autre aspect de la politique étrangère de la Suisse. Il s'ensuit que les documents publiés ne reproduisent pas uniquement les actes du Département fédéral des Affaires étrangères; une part appréciable des textes provient des actes du gouvernement lui-même — ainsi les procès-verbaux des séances et les décisions du Conseil fédéral — de divers départements ou d'offices spécialisés, ou encore de délégations et de commissions spéciales qui ont transmis des rapports au gouvernement, sans oublier des lettres de personnalités officielles ou exerçant des fonctions semi-officielles, voire de représentants d'institutions privées.

La collection ne vise pas à documenter l'ensemble des événements extérieurs intéressant la Suisse ni à reconstituer toute l'évolution de la politique étrangère de la Confédération. Elle s'attache plutôt à illustrer les traits essentiels de la politique extérieure suisse dans ses diverses dimensions ainsi que les conceptions et les données fondamentales des relations internationales. Ont été retenus pour la publication d'abord des textes qui font saisir l'orientation générale de la politique extérieure suisse ou qui ont pu déterminer, à un moment donné, cette orientation; ensuite des textes qui montrent le rôle de la Suisse dans la politique internationale ou qui éclairent son attitude face à tel événement ou face à tel problème; des rapports, des analyses de situation qui contiennent des informations originales ou qui reflètent le point de vue du neutre sur des événements importants; enfin, des instructions, des avis, des notices et des correspondances qui sont indispensables à la compréhension de telle ou telle affaire.

Les documents sont présentés dans l'ordre chronologique à l'exception des textes placés en annexe. Afin d'en faciliter la consultation thématique, on a

¹ Anciennement: Département politique fédéral



établi une table méthodique et un index. En règle générale, les documents sont publiés intégralement et dans leur langue d'origine. Les passages supprimés sont indiqués par des points de suspension entre crochets; une note en donne parfois l'essentiel. Les formules de salutations ont été supprimées, sauf dans le cas où elles paraissent avoir une signification particulière.

La partie rédactionnelle est écrite dans la langue du directeur du volume. Elle se distingue du texte du document lui-même reproduit en caractère romain, par l'emploi de *l'italique*. Les passages soulignés ou en caractères espacés du document original sont également rendus par l'italique. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées sans autre dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte.

L'en-tête des documents comprend les éléments suivants: la cote d'archives, le titre rédactionnel — pour les auteurs et les destinataires des documents, on indique soit les noms et les initiales des prénoms des personnes avec leur fonction, soit les administrations et les services concernés —, la qualification du texte (copie, minute) dans le cas où l'on n'a pu reproduire l'original, le genre du document, sa date et son lieu de rédaction. En outre, lorsque ces indications apparaissent sur l'original, l'en-tête peut comprendre encore: le degré de classification (confidentiel, secret) ou d'urgence du document, son numéro d'ordre, les initiales (ou la référence) du rédacteur et du secrétariat, l'objet du texte reproduit. Quand il est repris littéralement, le titre du document lui-même est rendu en PETITES CAPITALES DE CARACTÈRE ROMAIN. Lorsqu'elles sont suffisamment caractérisées dans le texte qui les introduit, les annexes sont reproduites sans nouvel intitulé. Des organigrammes en fin de chaque volume fournissent des renseignements sur la structure administrative et sur la représentation diplomatique de la Suisse à l'étranger et des pays étrangers en Suisse.

L'appareil critique est délibérément limité. Les notes visent avant tout à corriger les inconvénients de l'indispensable sélection, en fournissant notamment des références aux documents non publiés et aux imprimés officiels que le lecteur voudrait pouvoir consulter. Dans la mesure du possible, il est fait renvoi aux documents mentionnés dans les textes publiés, sauf dans les cas où leur contenu ressort suffisamment du document. La formule «non reproduit», sans indication de provenance, signifie que les documents en question figurent dans les mêmes dossiers que le texte reproduit. Lorsqu'un document présumé important a fait l'objet d'une recherche approfondie qui aboutit à un résultat négatif, on l'indique par la formule «non retrouvé».

Ces quelques règles ont pour objet d'assurer l'homogénéité de cette publication de documents qui couvre près d'un siècle tout en laissant aux éditeurs de chaque volume la liberté nécessaire pour tenir compte de l'esprit d'une époque et de la variété des problèmes qui se sont posés au gouvernement et au peuple suisses.

Genève et Berne, septembre 1979

Commission nationale pour la
publication de documents diplomatiques suisses
JACQUES FREYMOND, *Président*
OSCAR GAUYE, *Vice-président*

II. Introduction

La Suisse à «l'ère bismarckienne», qui se caractérise par la formation d'un système européen d'alliances se définissant par rapport à l'Allemagne, tel est le cadre historique des années qui s'étendent de 1873 à 1889. Pour la Suisse, ces années signifient d'abord la césure de la révision constitutionnelle de 1874, avec les débuts de la démocratie référendaire, l'introduction d'une loi fédérale sur les fabriques, et, un peu plus tard, la lutte contre l'alcoolisme. Mais ces années sont aussi et surtout celles du conflit entre l'Eglise et l'Etat, de l'irruption de la grande dépression qui affecte gravement la Suisse et le continent, enfin, lors des crises internationales surtout, de la mise à l'épreuve de l'unité du pays, en raison de sa situation géostratégique et de son éléction comme terre d'asile par un nombre croissant d'opposants aux régimes des Etats avoisinants.

C'est naturellement ce dernier groupe de questions, plus particulièrement liées à la politique extérieure de la Confédération, qui constitue le cœur du présent volume des Documents diplomatiques suisses. La politique internationale générale, quant à elle, n'est illustrée que lorsque la Suisse est directement concernée. Dans le cas contraire, il n'a pas paru judicieux de retenir les rapports de nos diplomates, car ceux-ci n'avaient pas accès à des informations de première main.

Conséquence du respect strict du principe de la collégialité et de l'appui insuffisant d'une administration fortement sous-dotée en personnel, l'efficacité du Conseil fédéral est très faible. Celui-ci n'est souvent pas en mesure — en tout cas au début de la période considérée et malgré l'omniprésence du conseiller fédéral E. Welti — de traiter de manière approfondie plus d'une affaire à la fois. Ainsi, l'échelonnement chronologique des affaires et la primauté de telle thématique à un moment donné apparaissent d'autant plus clairement. Dans les années 1873/74, c'est tout d'abord le *Kulturkampf* qui domine. Il joue un rôle important dans le processus qui mène à la révision de la Constitution fédérale et met en évidence une certaine convergence de comportement politique — mais pas un alignement — avec l'Allemagne. Il est en revanche source de tensions avec la France.

Le tournant conjoncturel de 1875 — aggravé en Suisse par une crise de la politique ferroviaire — impose ensuite de nouvelles priorités, tandis qu'il provoque un recul prononcé des recettes douanières, source principale des finances de la Confédération. Ce changement se reflète dans le passage à une politique commerciale extérieure qui cherche à s'ouvrir les plus larges débouchés possibles par la négociation de nouveaux traités ou par le renouvellement des anciens. Tandis qu'auparavant cette politique était déléguée, dans la mesure du possible, à l'industrie d'exportation, elle incombe maintenant, avec la reprise du Département des chemins de fer et du commerce par J. Heer, au Conseil fédéral lui-même qui en marque les accents — pas toujours à la satisfaction du ministre de Suisse à Paris, J. K. Kern. Si la prépondérance affirmée, même pendant la crise, des intérêts des milieux exportateurs n'a certes pas permis à la Suisse — à la différence de l'Allemagne par exemple — d'élever un tarif protecteur, il lui a été néanmoins possible — sur la base des expériences faites au cours des négociations difficiles avec la France et dans la perspective de nouvelles négociations avec l'Allemagne — de surmonter ses divisions et de présenter quand même un front uni vers l'extérieur. La loi sur le nouveau tarif des péages de 1884, qui a pu entrer en vigueur sans que le référendum ne soit saisi contre elle, est l'expression de cette conciliation des intérêts.

Le troisième groupe de questions qui se dessine enfin, a trait, d'une part, à la possibilité d'une nouvelle guerre franco-allemande, que l'on croit inéluctable, et aux spéculations qui s'ensuivent sur la place de la Suisse dans un tel conflit. Pourra-t-elle échapper à la guerre? D'autre part, l'activité des forces révolutionnaires en Allemagne, en Autriche-Hongrie et en Russie ainsi que la lutte plus ou moins concertée que ces Etats ont entreprise pour la réprimer posent à la Suisse de nouveaux problèmes. Certes, au cours de la décennie 1870, les réfugiés communards en Suisse avaient déjà été à l'origine de divers ennuis. Mais les réfugiés politiques ne mettent véritablement à l'épreuve ses relations extérieures qu'avec les attentats anarchistes de Vienne et de Stuttgart, et surtout avec la loi d'exception contre les socialistes allemands de 1878, à la suite desquels Bismarck fait pression sur la Suisse pour la contraindre à prendre des mesures contre les sociaux-démocrates émigrés qui agissent sur son sol. Que cette politique s'inscrive dans un projet plus ambitieux du Chancelier — à savoir une collaboration plus étroite en matière de sécurité intérieure avec la Russie déjà fortement travaillée par les panslavistes — c'est ce que suggèrent aussi quelques documents. Les tentatives ultérieures de l'Allemagne d'infiltrer des agents provocateurs parmi les socialistes afin de susciter des conflits en vue de mettre en évidence le caractère laxiste et inefficace de la politique d'asile suisse vont obérer encore plus ses relations avec la Confédération et certains cantons. Elles culmineront en 1889 avec l'affaire Wohlgemuth qui sera aussi un retentissant échec. Il est remarquable d'observer dans ce contexte, que pour la première fois, de 1887 à 1892, la direction du Département politique, donc de la politique extérieure, ne change pas, contrairement à la règle qui l'attribuait chaque année au nouveau président de la Confédération, mais demeure continuellement dans les mains d'une seule personnalité: le conseiller fédéral neuchâtelois Numa Droz.

A côté des thèmes principaux du *Kulturkampf*, de la politique économique, de la politique d'asile et de la politique de sécurité, on trouve dans ce volume un éventail aussi large que possible d'autres questions de politique extérieure. Parmi celles-ci, mentionnons par exemple la planification, la construction et le financement des deux transversales alpines du Gothard et du Simplon, ainsi que le développement accru de la coopération multilatérale dans des domaines tels que la protection de la propriété intellectuelle, la politique monétaire (Union monétaire latine), l'unification du droit et sa codification, ce dernier point valant surtout pour le droit humanitaire. Sont illustrés également le problème de l'émigration et la question de la correction du Rhin le long de la frontière autrichienne, objet de conflit dont on discutera pendant des décennies.

Cette richesse thématique jointe au nombre modeste de pages attribuées aux éditeurs pour illustrer la période 1873—1889 a contraint ces derniers à ne retenir qu'un nombre limité de pièces par thème. Ils espèrent néanmoins avoir réussi à rendre suffisamment claire la compréhension de chaque affaire, de son traitement et du processus de décision dont elle a été l'objet. Les renvois systématiques aux passages correspondants de la Feuille fédérale et du Rapport de gestion du Conseil fédéral devraient faciliter aussi cette compréhension.

Il nous reste l'agréable devoir de remercier tous ceux qui nous ont apporté leur concours pour la réalisation de ce volume. Nos remerciements s'adressent tout d'abord aux Archives fédérales et à leurs collaborateurs, non seulement pour l'aide qu'ils nous ont dispensée mais aussi pour le climat de travail amical qu'ils ont su créer, même pendant la difficile période de restauration et d'agrandissement du bâtiment des Archives. Nous voudrions ensuite exprimer plus particulièrement notre gratitude à Madame Catherine Krüttli ainsi qu'à Messieurs Marc Perrenoud et Mauro Cerutti, qui ont révisé et collationné les

parties française et italienne du manuscrit, au Fonds national suisse de la recherche scientifique, à la direction de l'éducation du canton de Zurich et à son chef, Monsieur le Conseiller d'Etat Alfred Gilgen. En finançant chacun un demi-poste d'assistant, le Fonds national et le canton ont assuré les bases matérielles indispensables à la réalisation de ce volume «zuricois» des Documents diplomatiques suisses.

Zurich, automne 1986

E. BUCHER
P. STADLER
H. KRUMMENACHER
M. LUDI