

Contemporary Global Challenges and National Interests Les défis contemporains et les intérêts nationaux

L'exception suisse

Parler des défis contemporains qui menacent la Suisse afin de saisir la complexité de sa politique, qui semble souvent mystérieuse vue de l'extérieur, demande quelques détours par l'histoire. Je ne perds pas de vue notre sujet mais me plaît aussi à rappeler d'entrée de jeu que la Suisse moderne doit une partie de sa structure politique à la Russie. On peut se demander quelles idées, quels concepts recèle la Suisse qui ont pu intéresser les Russes.

Et surtout, quel intérêt un petit pays de 40 000 Km² a pu représenter pour l'immensité russe ? Trouve-t-on des liens possibles entre Gulliver et les Lilliputiens ?

Rappelons, en souriant, que la Suisse a implanté en Russie, sur l'invitation du tsar Alexandre Ier, la seule colonie qui ait compté dans son histoire!

En effet, en 1822, une caravane de 12 familles se met en route pour fonder une colonie à Chabag, près d'Odessa, au bord d'un lac russe nommé Liman du Dniestr ! ¹Cette colonie suisse va grandir et perdurer jusqu'en 1941, où le dernier maire de Chabag était encore un Suisse², David Besson.

A peine plus tôt, Alexandre Ier encore, offre à un Suisse qui allait devenir célèbre dans l'histoire de la paix, Charles Pictet de Rochemont, 12 000 ha de terres dans cette même région d'Odessa, pour élever des moutons mérinos de race la plus recherchée. Et on a pu voir un troupeau de 900 bêtes partir depuis Genève pour arriver dans ces bergeries de Novoï-Lancy, sur les rives de la Mer Noire. L'entreprise va s'accroître jusqu'à 28 000 ha et autant de moutons³ !

Pour quelles raisons le tsar Alexandre Ier tendait-il ainsi la main aux Suisses ?

Il faut tout d'abord rappeler que jusqu'au XIX^è s., la Suisse était un pays pauvre. On disait même, dans les manuels de géographie, qu'elle était un pays riche en mines pauvres ». (ce qui signifie qu'elle n'en possède pas- ou peu- ou difficilement exploitables.) La principale ressource des Suisses, depuis la fin du Moyen Age jusqu'au XVIII^è s., fut la

¹ Olivier Grivat, *Les Vignerons suisses du tsar*, Ed. Ketty & Alexandre, Chapelle-sur-Moudon, p.38

² David Besson, dernier maire de Chabag, arrêté, déporté en 1942 en Sibérie et mort six mois plus tard.

³ Entre le XVII^è s et 1917, 20 000 Helvètes ont émigrés en Russie, émigration visible car beaucoup ont occupé de hautes fonctions ou fait fortune, (Hans-Ulrich Jost).

force de ses bras. La Suisse a loué des mercenaires⁴ tout au long de son histoire aux pays voisins, en particulier à la France. A la Révolution française encore, ce sont des gardes suisses qui, en 1792, défendent les Tuileries. Ils furent présents à la Bérézina. On en trouve d'ailleurs, aujourd'hui encore, un reliquat au Vatican qui conserve toujours des gardes suisses pour veiller sur la personne du pape⁵. Les cantons suisses n'avaient guère d'autre moyen, pour survivre, que de se louer à leurs voisins et d'être ainsi payés pour vivre dans un pays où la vie était difficile et l'agriculture peu compatible avec un relief montagneux.

Alexandre, élevé par un précepteur suisse, César-Frédéric de La Harpe, que la grande Catherine avait fait venir pour instruire ses petits-fils, et en particulier son préféré, Alexandre, s'est montré naturellement ouvert à ce petit pays et aux idées libérales que lui avait inculqué son maître pour lequel il a voué toute sa vie une immense reconnaissance.

Mais le rôle capital qu'Alexandre a joué pour la Suisse se situe au Congrès de Vienne (1815) où le « cas suisse » est discuté et tranché. Alexandre pèse de tout son poids en faveur de la survivance de la Suisse déchirée par les guerres napoléoniennes et au bord de la guerre civile ; il dote le petit pays d'une Constitution et de 19 cantons – dont Genève. Mais surtout, dans un élan quasiment visionnaire, Alexandre Ier obtient des autres puissances la reconnaissance de sa neutralité perpétuelle. Et cette neutralité suisse, bien que sujette à des critiques répétées, aujourd'hui surtout, est toujours la clé de voûte de l'édifice helvétique.

Une fois encore, posons-nous la question : quel était l'intérêt du tsar de toutes les Russies pour sceller pareillement le destin de la Suisse ? Curieusement, il monnayait ainsi ses propres intérêts dont certains passaient par la Suisse : ce qu'il cherchait absolument, c'était de fixer les frontières en Europe en évitant à tout prix une alliance de la Suisse avec la France, ou avec l'Autriche, pouvant entraîner de nouvelles guerres européennes dans lesquelles il pourrait être amené à intervenir.

Ainsi la Russie fige toute la politique extérieure de la Suisse en intervenant directement dans son histoire, et on peut dire que cela dure jusqu'à maintenant si on considère que la neutralité active fait toujours partie de notre constitution. Cela fera sa force mais c'est aussi une raison pour laquelle la Suisse ne fait partie ni de l'OTAN⁶, ni de l'UE. Et il a fallu attendre le 10 septembre 2002 pour qu'elle devienne le 190^e pays membre de l'ONU... Rappelons aussi que la Conférence de La Haye de 1907, qui établit pour la première fois par écrit les droits et les devoirs des pays neutres en cas de guerre, est due à l'initiative du tsar Nicolas II.

Ce qui frappe en raisonnant sur les relations entre la Russie et la Suisse – qui n'ont pas toujours été bonnes, puisqu'il y a eu rupture des relations diplomatiques pendant plus de 25 ans⁷, de 1923 jusqu'en 1946⁸ – c'est que nous avons devant nous deux conceptions de l'Etat fondamentalement différentes :

⁴ « Point d'argent, point de Suisses ! » Le mercenariat dure jusqu'en 1848.

⁵ C'est le pape Jules II, en 1505, demande à la Diète suisse de lui fournir 200 soldats permanents pour sa protection. Ils deviennent « Défenseurs de la liberté de l'église. »

⁶ Si la Suisse ne fait pas partie de l'OTAN, elle s'implique fortement dans le partenariat avec l'OTAN ; ses spécialités sont les missions humanitaires, le droit humanitaire, les droits de l'homme, la coopération civilo-militaire ainsi que la transparence et le contrôle démocratique des forces armées. La Suisse a adhéré au Partenariat Pour la Paix (PPP) en 1996.

⁷ « La révolution victorieuse n'a pas besoin d'être reconnue par les représentants professionnels de la diplomatie capitaliste. » E.H.Carr, *La Révolution bolchévique*, Paris, Minuit, 1974, T III, p.29

En Russie, il s'agit des droits du Prince ; en Suisse, de ceux du citoyen. En Russie, le pouvoir vient d'en haut. En Suisse, il naît en bas, dans la commune. A une époque très reculée, les Russes demandaient aux Varègues⁹ de les commander. Impensable en Suisse : en 1291, nous avons expulsé les juges étrangers.

Comment fonctionne donc ce petit pays situé au cœur de l'Europe mais qui refuse d'entrer dans l'Union européenne?

Dans le contexte mondial, la CH est un objet d'étonnement : huit M d'habitants parlant quatre langues différentes inscrites dans les deux grandes traditions culturelles européennes, la latine et la germanique, abritant deux religions, la catholique et la protestante,¹⁰ vivent dans un même Etat. Leur signe de reconnaissance : le drapeau rouge à croix blanche. Il flotte aussi bien sur les toits de refuges de montagnes que sur le Palais fédéral à Berne, siège du gouvernement.

Pour répondre à la question posée par ce colloque : *Les intérêts nationaux face aux défis contemporains* et comprendre le cas très particulier que représente la Suisse dans la sphère internationale, il convient encore de revenir en arrière et rappeler quelques faits: Le trafic Nord-Sud intéressaient, déjà au XII^e s., les pays du Nord, soit l'Allemagne - et ceux du Sud, soit l'Italie. Pour transiter du Nord vers le Sud – ou inversement- un seul passage obligé à travers les Alpes : le Gothard. Il s'agissait d'un axe stratégique incontournable pour mettre en relation le Nord et le Sud de l'Europe. Or cette route était détenue par des paysans libres car propriétaires de leurs terres. Son entretien les obligeait à se réunir pour discuter des travaux à prévoir car ils se trouvaient au centre d'un trafic essentiel pour le commerce Nord-Sud (il est préférable de ne pas employer ici le mot « européen ») . Ils en percevaient également des taxes de passage substantielles qui étaient convoitées par la famille la plus puissante d'Europe : les Habsbourg. Le premier combat de ces trois petits pays forestiers- les futurs « cantons »- sera de se libérer de la tutelle des Habsbourg et des juges que ceux-ci envoyaient pour rendre la justice et percevoir les impôts. C'est pour s'affranchir des Habsbourg que Uri –Schwytz et Unterwald vont conclure un pacte d'alliance en 1291. Il sera stipulé, dans ce pacte : « *Nous avons juré que nous n'accueillerons et ne reconnaitrons aucun juge qui aura acheté sa charge, qui n'habitera pas nos vallées ou qui ne sera pas membre de nos communautés.* » Ceci est et reste fondamentalement et intrinsèquement dans l'esprit de chaque citoyen suisse.

La Suisse se constitue ainsi par une association de trois, puis huit, puis treize petits cantons¹¹, motivés par des intérêts collectifs de caractère communal plus qu'étatique. Au moment où la France poursuit ses ambitions expansionnistes – nous sommes au XVI^e s , à l'époque des conquêtes et des découvertes maritimes – la Suisse choisit de refuser son agrandissement. Les Confédérés écoutent les conseils d'un moine ermite, Nicolas de

« Publier quelques proclamations révolutionnaires » et « fermer la boutique », L.D. Trotski, *Ma vie*, Gallimard, 1953., p. 405, déclare Trotski en prenant la tête du Commissariat du peuple aux AE.

⁸ Au printemps 1946, 11 000 internés militaires et civils russes sont renvoyés – souvent contre leur gré- en URSS. Leur sort : exécution ou Sibérie...

⁹ Entre le IX et XI^e s., les Vikings de Suède ont gouverné l'Etat médiéval de la Rus'.

¹⁰ Catho : 2,5M – 38% ; Prot. : 1,7 M – 26% ; Islam : 338 000 – 5% ; Sans : 1,4 M – 22%

¹¹ Véritable casse-tête diplomatique par la complexité de sa structure, sommes d'alliances à la fois politiques, confessionnelles et militaires.

Genève et Neuchâtel sont en pourparlers pendant des siècles avant de rejoindre la Diète.

Flue : « *Craignez Dieu et vous serez forts. Ne vous mêlez jamais des affaires des puissances qui vous environnent. N'élargissez pas trop la haie qui vous enceint.* »

Chaque canton retourne ainsi à ses affaires intérieures, sans se soucier d'une vision d'ensemble.¹²

Comment la Suisse perçoit-elle, dans ce contexte, les sollicitations de l'Europe et peut-elle y répondre ?

A nouveau, il faut reprendre le passé et la construction de la *Pax helvetica* obtenue de hautes luttes, après des guerres de religion¹³ qui ont failli, bien des fois, faire éclater le pays.¹⁴ C'est bien cette *Pax helvetica*¹⁵ qui est l'essence même de la Suisse et de l'esprit suisse, c'est encore elle qui stipule que les trois niveaux par lesquels le citoyen suisse exerce son droit de vote, à savoir la commune, le canton et la Confédération, sont irréfragables.

A la base de la pyramide de l'Etat helvétique se trouve donc la commune qui est la plus petite forme de gouvernement local. Le pays en compte plus de 2000. Chaque commune est dotée d'un Conseil communal, sorte de petit Parlement qui représente le pouvoir législatif, et d'un conseil administratif, organe exécutif.

- Les cantons, qui forment le pays, sont au nombre de 26 et ils ont chacune leur propre constitution ; ils sont dotés d'un parlement, d'un gouvernement et de tribunaux, donc d'un pouvoir législatif, d'un pouvoir exécutif et d'un pouvoir judiciaire.
- La Confédération, organe central du pays, avec un Conseil fédéral (7 conseillers fédéraux dont à tour de rôle l'un prend le rôle de président pour une année, chacun étant responsable d'un Département (Economie, AE, Finances, etc...) , et deux Chambres :

un Conseil des Etats, avec deux représentants par canton,

et

un Conseil national qui représente le peuple (200 députés répartis proportionnellement à la population des cantons.)

Et, bien sûr, des tribunaux fédéraux qui représentent le pouvoir judiciaire. On y recourt lorsqu'on s'oppose aux décisions rendues par les tribunaux cantonaux.

Le citoyen vote en principe sur ces trois niveaux car il a des droits politiques fondamentaux :

Il est consulté par Referendum par l'Etat fédéral sur tout changement qui porte sur la Constitution.

Il a en outre le droit de s'exprimer en proposant lui-même des modifications ou des ajouts à la Constitution ou pour la création de nouvelles lois. Il lui suffit de recueillir pour cela 100 000 signatures. C'est le droit d'initiative.

¹² A noter que les observateurs étrangers admettent ne rien comprendre au système de l'Union suisse, les résidents de France à Soleure admettent publiquement leur perplexité. (cf. Andreas Wurgler).

¹³ Le Kulturkampf qui se manifeste dès 1830 dans un conflit qui l'oppose à l'Eglise catholique.

Guerre du Sonderbund (1847), guerre civile éclair : 4 semaines, moins de 100 morts, mais révélatrice de la volonté des Etats modernes de s'affranchir du pouvoir de l'Eglise romaine.

¹⁴ 38,3% de Catholiques, 30,9% de Protestants.

¹⁵ Sur la proposition du canton d'Argovie, une journée de jeûne ou de recueillement commun ou de aux deux religions est fixée : 3è jeudi de septembre (sauf à Genève !)

Ainsi s'élabore la politique du Conseil fédéral, sur les votes du citoyen suisse consulté quatre fois par année - rarement trois .

Avec une structure étatique ainsi esquissée, posons-nous une nouvelle fois la question centrale de ce colloque : « *Comment concilier les défis contemporains avec les intérêts nationaux* » ?

Ou interrogeons-nous encore autrement : la Suisse peut-elle sortir indemne des défis internationaux qui se posent à elle ? Quelle marge de manœuvre s'ouvre à elle ? Jusqu'où peut-elle accepter de « perdre son âme », âme qui réside dans des structures vieilles de sept siècles mais qui cimentent un peuple pratiquant quatre langues et où deux religions coexistent ? Les défis sont d'envergure car ils touchent – nous l'avons vu- aux fondements de l'édifice helvétique. Notons cependant cette ambivalence :

- Une puissance économique mondiale : Ce petit pays, pauvre jusqu'au XIX^e s., est devenu, contre toute attente, une puissance économique mondiale. Son PIB, qui ralentit actuellement, reste néanmoins enviable, la Suisse étant classée dans les premières places mondiales du classement de la compétitivité publié par le World Economic Forum. Son taux de chômage, préoccupant car il augmente, se situe cependant autour des 3,8% et touche 163 644 personnes.¹⁶

Le pays est petit mais ses multinationales sont de premier plan et connues internationalement : Nestlé, Novartis, Givaudan, Swatch Group emploient plus d'un million de salariés à travers le globe.

Les montres suisses, autre joyau de l'économie, résistent à la concurrence.

Autre clé encore du succès et de la différence helvétique pour ce pays sans ressources : l'obligation d'excellence à travers ses écoles prestigieuses : EPFL – EPFZ - l'Ecole hôtelière de Lausanne.

Sur le plan du droit humanitaire, la Suisse rayonne discrètement avec le CICR dont l'emblème est à l'inverse du drapeau suisse¹⁷. Le CICR est désormais indispensable dans tous les conflits armés.

Malgré la crise, le franc fort et certaines votations désastreuses pour la Suisse¹⁸, (l'un des revers à la démocratie directe !), ces géants suisses grandissent. La Confédération vit de la mondialisation : près de 3 millions de personnes officient pour une entreprise helvétique à l'étranger¹⁹ contre 5 millions sur son territoire.

- Le franc suisse : il dépasse largement le cadre du pays pour devenir l'une des monnaies les plus prisées au monde – mais ce franc trop fort entraîne déjà des délocalisations. La mort du fameux secret bancaire²⁰ est un moyen de rêve pour les USA pour récupérer la clientèle internationale des banques suisses. De nouveaux paradis fiscaux se répandent aux USA, sans qu'on entende - curieusement- beaucoup de protestations. Malgré les 5 milliards d'amende que lui ont infligé les USA pour évasions fiscales, ses deux géants

¹⁶ Selon la SECO, secrétariat d'Etat à l'économie publié par la CH.

¹⁷ La première Convention internationale est adoptée en 1864.

¹⁸ 9 février 2015 : Initiative d'un parti nationaliste, l'UDC, visant à réintroduire des plafonds annuels à l'immigration et le retour au système des contingents.

¹⁹ Selon la BNS

²⁰ La loi date de 1934 (mais pratiquée dès la fin du XIX^e s.) visait à protéger les juifs fuyant l'Allemagne en évitant que des indications sur leur compte ne tombent dans les mains des organismes nazis.

En temps de guerre, la CH apparaît comme un havre de paix, en temps de paix, comme une menace et une rivale !

bancaires que sont le CS et l'UBS sont connus, toujours recherchés- et toujours bien en vie.

- Son statut juridique et politique: La Suisse se dit indépendante et neutre. Est-ce réellement le cas ? Son premier partenaire commercial est l'UE avec l'Allemagne en tête. Les citoyens ont refusé en 1992 d'adhérer à l'Espace Economique Européen ce qui contraint la Suisse à négocier des accords bilatéraux qui garantissent aux parties un accès réciproque au marché.

Et pourtant, nul pays ne répond aussi bien que la Suisse aux normes édictées par Shengen : le pays, avec déficit public de 1,4% , fait pâlir de jalousie bon nombre de ses voisins ! Il suit et s'adapte tant bien que mal aux prescriptions de Bruxelles, mais pour combien de temps encore ? Peut-il sacrifier ses droits populaires à l'Europe ? Que deviendra sa neutralité légendaire et inscrite dans sa Constitution ? Mais plus encore, que deviendrait la Suisse sans l'Europe ? La Suisse ne peut admettre qu'on lui impose une politique mais pourra-t-elle échapper longtemps à l'ensemble des lois européennes ? Le peuple, qui a toujours le dernier mot, et qui devra s'exprimer sur son adhésion à l'Europe, votera-t-il un jour dans ce sens ? Qu'advierait-il alors de sa démocratie directe, droit de veto ultime des citoyens opposé à l'élite politique ? L'Europe pourrait-elle respecter ses valeurs fondamentales ?

On peut aussi se demander si l'adhésion de la Suisse ne ferait pas basculer l'UE dans une Europe des régions, respectant les particularités régionales qui sont de plus en plus revendiquées (Catalogne - Ecosse).

Et si d'aventure le non sortait de ce scrutin, la Suisse érigerait de virtuelles barrières à ses frontières, encore plus redoutables peut-être que celles que nous voyons monter autour de certains pays européens et elle sombrerait sans doute dans un isolement dramatique.

Les perspectives qui l'attendent à brève échéance poseront des choix politiques drastiques.

Tels sont les défis redoutables qui attendent la Suisse. Ils sont imminents.