

Exposé fait aux journées rotariennes interclubs
le 22 mai 1971, par Yves de Rougemont, juge cantonal,
Neuchâtel

L'apport de Neuchâtel au fédéralisme

Mesdames et Messieurs,

Vous avez du mérite à être venus si nombreux écouter quelques Neuchâtelois émettre des variations sur le thème fameux et fâcheux de "Y en a point comme nous". Pourtant, le sujet vous réserve quelques surprises: les apports neuchâtelois au fédéralisme furent parfois négatifs. En outre, certain fédéralisme que des Neuchâtelois ont vivement soutenu sent un peu le fagot!

* *
*

Vous savez tous ce qu'est le fédéralisme, bien sûr mais si vous essayez de le définir en une phrase, vous verrez vite que c'est peu facile.

Disons, en simplifiant à l'excès, que c'est dans le cadre d'un groupe organisé de plusieurs entités étatiques, ou semi étatiques, la recherche d'un équilibre harmonieux entre l'intérêt commun d'avoir un pouvoir central assez fort et l'intérêt de chacun de jouir de toute l'indépendance compatible avec l'intérêt commun.

Par définition même, une société fédéraliste n'a pas des institutions fixées une fois pour toutes: ses institutions sont en perpétuel devenir, au fur et à mesure qu'évolue l'équilibre variable entre le poids du pouvoir central et ceux des états fédérés.

Par définition même, un fédéralisme qui a abouti et a formé une fédération viable, comme les Etats-Unis d'Amérique ou comme la Suisse, n'est que la résultante de l'action des forces en équilibre dans son sein. Vu l'extrême diversité de ces forces, un fédéralisme n'est jamais semblable ni vraiment comparable à un autre fédéralisme.

Un fédéralisme qui a réussi ne peut donc guère être un modèle valable pour un fédéralisme en gestation: c'est simplement une expérience historique, intéressante à étudier, si l'on veut éviter de répéter les erreurs d'autrui; c'est surtout un encouragement: le fédéralisme suisse par exemple est un encouragement pour le fédéralisme européen, puisqu'il montre qu'un fédéralisme n'est pas impossible entre des états très différents par la langue, l'importance économique et démographique, la religion, etc.

Je vous parlerai d'abord des apports neuchâtelois au fédéralisme régional, le fédéralisme suisse, pendant la longue gestation, plus de quatre siècles qui a précédé la réalisation, en 1848, d'un fédéralisme digne de ce nom. Ensuite, ce seront les apports neuchâtelois à ce fédéralisme de 1848 à nos jours. Enfin, il sera question des apports neuchâtelois aux fédéralismes européen et mondial.

* * *

I. L'apport de Neuchâtel au fédéralisme suisse avant 1848

Au début, la Suisse n'était qu'une confédération d'états indépendants. Il fallait l'unanimité pour qu'une décision soit prise, mais on évoluait; on acceptait de nouveaux cantons; on acceptait même des décisions prises à la majorité; on marchait vers un véritable fédéralisme, malgré des oppositions, voire des guerres civiles entre les cantons citadins et les cantons montagnards, lorsque tout s'est arrêté. Tout s'est cristallisé, pour près de trois siècles. Après la réforme et la contre-réforme, les cantons restés ou redevenus catholiques se sont trouvés les plus nombreux, mais plus des 2/3 des Suisses étaient devenus protestants. Aucune majorité n'était plus possible pour continuer à faire évoluer la Suisse vers le fédéralisme. Il y eut des guerres civiles religieuses. La Suisse faillit éclater. On réussit à grand-peine à maintenir le statu quo.

- a) Des progrès vers le fédéralisme se produisirent tout de même, mais dans les idées et dans l'opinion publique, quasi jamais dans les réalisations politiques. Une exception: en 1648, au traité de Westphalie, le St-Empire Romain Germanique perdit sa souveraineté théorique sur la Suisse. La Suisse devint totalement indépendante. L'un des artisans essentiels de ce succès étonnant pour un pays qui était resté neutre pendant la guerre de 30 ans, fut le prince de Neuchâtel. Voilà un bel apport neuchâtelois à la cause du fédéralisme helvétique. Pour être juste, il faut cependant préciser que cet apport neuchâtelois est aussi un peu français, puisque celui qui, en Suisse, était prince de Neuchâtel et fidèle allié et confédéré des Suisses, était aussi, en France, duc de Longueville, prince du sang et chef de la délégation du roi de France lors de la négociation des traités de Westphalie.
- b) Ce même Henri II et son conseil d'Etat neuchâtelois, peu après, cherchèrent à faire admettre la principauté de Neuchâtel comme 14^{me} canton suisse. Ils n'y parvinrent pas, mais cet échec ouvrit la route: il commença à habituer les Suisses à l'idée
- qu'un canton francophone puisse se joindre à une confédération dont les gouvernants étaient tous germanophones
 - qu'à côté des cantons montagnards gouvernés par de grandes assemblées populaires (Landsgemeinde), à côté des cantons-villes, gouvernés par des oligarchies aristocratiques, il pouvait y avoir place, éventuellement, pour des cantons à structure politique différente, comme Neuchâtel où le pouvoir était partagé entre le prince et une oligarchie aristocratique
 - qu'à la longue il faudrait bien un jour se décider à admettre comme cantons des territoires suisses depuis des siècles, mais avec un statut inférieur d'allié, comme Neuchâtel, voire de simple sujet d'un ou plusieurs cantons, comme le pays de Vaud.

c) Lorsqu'en 1778 Neuchâtel, chercha une fois de plus, à devenir un canton à part entière, l'une des pièces les plus persuasives du dossier de ses ambassadeurs auprès des Suisses fut un faux, fabriqué de toutes pièces pour les besoins de la cause par un membre du gouvernement neuchâtelois (à l'insu de ses collègues!). Le faux était la copie récente d'une soi-disant ancienne chronique des chanoines de la collégiale de Neuchâtel. L'original était censé avoir brûlé lors de l'incendie qui détruisit l'Hôtel de Ville de Neuchâtel en 1714.

La fausse chronique relatait, avec un patriotisme suisse naïf, comment des contingents neuchâtelois avaient participé courageusement à toutes les grandes batailles défensives des Suisses dès le début du XV^{me} siècle. A St-Jacques sur la Birse, en 1444, où une petite avant-garde suisse s'opposa à une invasion de grand style menée par le Dauphin de France, le futur Louis XI, où cette poignée d'hommes fit un tel massacre de reîtres français, pourtant aguerris par la guerre de cent ans, avant de succomber sous le nombre, que le Dauphin préféra diriger ses troupes sur une proie moins bien défendue, la "Chronique" fait dire à un Neuchâtelois décidé à mourir plutôt qu'à reculer: "Nous baignerons nos âmes à Dieu et nos corps aux Armagnacs".

C'était presque trop beau pour être vrai, mais cela fit grand effet moral sur les populations suisses et neuchâteloises. Bien entendu, on ne parvint pas à persuader les cantons catholiques d'accepter, en Neuchâtel, un nouveau canton protestant, mais grâce à notre faux, les idées fédéralistes firent des progrès.

Au fond, cet apport neuchâtelois au fédéralisme fut positif, mais à la forme, vous permettrez à un juge de penser qu'un faux est plutôt un apport négatif!

d) Il fallut attendre 1814 pour que Neuchâtel devienne un canton suisse, tout en restant une principauté dont le prince était aussi, en même temps, roi de Prusse (1). Les Neuchâtelois étaient Suisses, mais leur gouvernement, aristocratique en fait, dépendait en droit d'un monarque étranger, membre de la Ste Alliance. Tout alla bien au début, les gouvernements aristocratiques ou réactionnaires des 22 cantons alignant en général leur politique sur celle de la Ste Alliance. Dès 1830 les choses se gâtèrent. Les uns après les autres, les cantons se démocratisèrent. La Suisse devint un îlot libéral dans une Europe monarchique. Les députés neuchâtelois à la diète fédérale recevaient leurs directives d'un gouvernement dont le caractère monarchique s'était, entre temps, encore accentué! Ils devinrent les porte-parole de la Ste Alliance et de la réaction. Ils s'opposèrent systématiquement à tout changement du statu quo dans une assemblée dont la majorité cherchait à rénover la Suisse et à améliorer ses institutions fédérales. On voulait abandonner le système de la confédération d'états souverains, sans véritable gouvernement central, pour passer à une fédération de cantons autonomes, coiffés par un gouvernement fédéral digne de ce nom. Hélas, les députés neuchâtelois, par fidélité monarchique, se sont opposés de toutes leurs forces à ce progrès fédéraliste. Notre apport au fédéralisme fut, alors, parfaitement négatif!

II. L'apport neuchâtelois au fédéralisme suisse après 1848

En 1848, la Suisse sortait d'une guerre civile plus brève que la guerre de Sécession américaine, mais présentant bien des analogies avec elle: les cantons conservateurs, catholiques pour la plupart, à tendances sécessionnistes,

1) La principauté avait passé en 1707 des Orléans-Longueville aux Hohenzollern.

(Sonderbund), venaient d'être battus par les cantons libéraux, presque tous protestants. Les vainqueurs n'ont pas abusé de leur victoire, se contentant d'imposer à la minorité une constitution fédéraliste équitable.

a) Neuchâtel fut l'un des ciments les plus efficaces entre les vainqueurs et les vaincus: le roi de Prusse, chassé de sa principauté de Neuchâtel par une petite révolution (1.III. 1848) exigea en 1856 qu'on la lui rende. Sur le refus de la Suisse, il la menaça d'invasion. Il mobilisa. La Suisse mobilisa, elle aussi, pour Neuchâtel, dans un grand enthousiasme patriotique qui eut le double effet de contribuer à faire renoncer le roi de Prusse à ses projets belliqueux et de faire l'union de tous les Suisses face à l'étranger.

b) Dès lors, Neuchâtel devint l'un des 24 cantons suisses. Assez petit, puisqu'il ne groupe que le 3% des Suisses, il a joué dans le développement du fédéralisme un rôle beaucoup plus grand que sa petite importance démographique ne permettait de le prévoir.

Pourquoi ?

- Si l'on veut garder un bon équilibre fédéraliste entre une grosse majorité allemande (environ 70%) et la minorité latine (environ 20% de francophones, près de 10% de personnes parlant l'italien), il faut donner aux minoritaires un peu plus de place que la seule proportion démographique ne le voudrait. Nos confédérés suisses alémaniques ont eu cette sagesse.

- Cela seul ne suffit pas à expliquer qu'un petit canton groupant seulement 3% de la population suisse ait fourni plus de 6% des hommes qui ont occupé un siège dans la plus haute magistrature suisse: le conseil fédéral, qu'il fournisse actuellement plus de 10% des juges au tribunal fédéral et plus de 20% du corps des officiers généraux commandant de corps d'armée ou de division.

L'explication de cet extraordinaire apport de cadres neuchâtelois à l'état fédéraliste suisse, je pense qu'il faut la voir tant dans une solide tradition neuchâteloise de civisme et d'intérêt à la chose publique, que dans la qualité de l'instruction publique de ce petit canton qui, avec 100.000 habitants il y a un siècle, 167.000 aujourd'hui, a fait l'effort de fonder et d'entretenir une université, sans parler de maintes autres écoles.

- c) Autre apport important: la démocratie est perfectible. Ses améliorations sont d'abord adoptées par les cantons les plus progressistes, puis reprises par l'Etat fédéral. Neuchâtel a souvent été l'un de ces cantons de tête qui entraînent tout le pays derrière eux vers une amélioration de la démocratie (remplacement du système électoral majoritaire par la représentation proportionnelle, droit de vote des femmes, etc.).

III. L'apport de Neuchâtel au fédéralisme européen et mondial

L'apport d'un petit pays de moins de 200.000 habitants ne saurait être considérable, dans le cadre d'un fédéralisme européen ou mondial. Selon la théorie des probabilités, il a toutes chances d'être nul, et pourtant il existe. Deux hommes et un mouvement populaire méritent une mention.

- a) Emer de Vattel, né à Neuchâtel en 1714, y est mort en 1767. C'est un fils de pasteur. Il se destinait à la diplomatie. Il s'est rendu à Berlin, mais n'a pas trouvé de place chez son souverain. Il s'est alors engagé et est resté fidèlement au service de l'électeur de Saxe, qui était, en même temps, roi de Pologne et adversaire assez déclaré du souverain de Vattel. Cela choque aujourd'hui. A l'époque, c'était normal. Ce n'était nullement une trahison.

La cour de Dresde nomma Vattel conseiller d'ambassade, chargé de mission en Suisse, avec résidence à Neuchâtel. Vattel n'avait pratiquement rien à faire, le contentieux saxo-helvétique étant quasi nul. La paye était aussi mince que le travail. Il pouvait en vivre, tout juste, à condition d'habiter la maison paternelle et de ne faire que très rarement des déplacements à Berne et dans les autres capitales de cantons importants.

On maintint Vattel dix ans dans ce poste. Il s'en plaignit amèrement, mais ce fut une chance, pour lui et pour l'Europe: pendant ce temps, il écrivit, outre des poèmes et des essais sans grand intérêt, un ouvrage remarquable: "Le droit des gens", paru en 1757.

Cet ouvrage tente de codifier les rapports entre pays, c'est-à-dire d'imposer des règles internationales valables pour toutes les nations.

Ce n'était pas une utopie, mais un travail réaliste, partant de la réalité européenne d'alors, guerrière et anarchique, pour tenter de l'ordonner et de l'améliorer dans la mesure du possible.

Cet ouvrage eut un succès considérable, de suite. Ce succès continua jusqu'à nos jours, d'ailleurs plus en pays anglo-saxon qu'en pays français. Encore aujourd'hui, Vattel est l'un des auteurs les plus cités dans les décisions de la Cour internationale de Justice de La Haye.

Au XVIII^e siècle, Vattel, par cet ouvrage remarquable, contribua fortement et efficacement à faire se rappeler à l'Europe qu'elle existait comme telle, que certaines règles s'imposaient à tous les souverains européens (et mondiaux, mais pratiquement, alors, le rôle des non-européens était fort mince).

La valeur et le succès de l'ouvrage firent immédiatement nommer Vattel à des fonctions importantes, à Dresde, où il put donner son plein essor. Grâce au temps mis par ses chefs

à se rendre compte de sa valeur, ce Neuchâtelois eut le loisir de faire un apport capital au fédéralisme européen et mondial.

- b) Denis de Rougemont, né en 1906 à Couvet, est fils et petit-fils de pasteur. Cette ascendance pastorale est un point commun avec Vattel, mais à la différence de Vattel, il est mondialement connu depuis sa jeunesse et la publication de l'"amour et l'occident".

Ce Neuchâtelois avait déjà défendu l'idée européenne avant la guerre, mais dès l'immédiat après guerre, il s'est fait l'un des champions les plus efficaces et les plus écoutés du fédéralisme européen.

En septembre 1946 déjà, il fut l'un des ténors des premières rencontres internationales de Genève où Julien Benda, Karl Jaspers, et d'autres s'attachèrent avec lui à définir l'esprit européen.

Il a créé l'union européenne. Il a été l'initiateur des Congrès de l'Europe. Sans relâche, dans ses écrits (1), et ses conférences, il a plaidé et continue à plaider pour persuader les Européens, tous les Européens, de s'unir en un fédéralisme qui soit à la fois

- assez centralisé pour permettre à l'Europe de survivre politiquement et économiquement entre les super-grands qui se partagent le monde (et même, en partie, l'Europe, hélas!)
- assez décentralisé pour que chacun des états européens conserve sa personnalité et ses forces vives, essentielles à la santé de l'Europe tout entière.

L'apport de ce Neuchâtelois au fédéralisme européen actuellement en gestation est important.

1) L'Europe en jeu 1948
Lettres aux députés européens 1949
28 Siècles d'Europe 1961
Les chances de l'Europe 1962, etc.

c) Il me reste à parler d'un apport neuchâtelois à un fédéralisme assez inattendu. La plupart des Neuchâtelois l'ignorent, par pudeur bourgeoise peut-être. Cent ans après 1871, on peut rappeler que la Commune de Paris fut l'expression des socialistes internationalistes libertaires:

Ils rêvaient d'une fédération mondiale très lâche, groupant d'innombrables communes organisant les forces productives et les services économiques. Au-dessus, il n'y a pas le gouvernement. C'est une an-archie. C'est une organisation autonome des masses, de bas en haut. L'Etat est une chose haïssable qu'il convient de détruire et d'empêcher ensuite de se reconstruire, car il met fin à cet excellent désordre, à cet obscur bouillonnement des masses qui exprime l'idée même de l'humanité.

Certains extrémistes se réclamant de ce fédéralisme socialiste libertaire ou anarchique ont commis, dans le but de détruire l'Etat, des actes particulièrement odieux, des tueries aveugles, mais l'idéal libertaire, lorsqu'il n'est pas dénaturé par de tels excès, n'est pas dénué d'intérêt.

Ce qu'il faut souligner ici, c'est le rôle important qu'ont joué dans ce mouvement certains habitants des hautes vallées du Jura neuchâtelois.

Ce fut un pays pauvre, peuplé de paysans éleveurs. Dans le courant du XVIIIe siècle, ces paysans se sont presque tous mis à faire de l'horlogerie, l'hiver, à domicile, tout en restant paysans l'été. L'aisance est venue. Ils se sont mis à lire, à se cultiver, voire à écrire, notamment des vers de circonstance, à une époque où peu d'ouvriers ou de paysans savaient lire.

Parmi ces horlogers du Jura, artisans semi-indépendants, dont beaucoup abhorraient tout régime ayant un relent d'autorité, il y eut au XIXe siècle un mouvement libertaire puissant mené par des théoriciens et propagandistes de valeur, tels Constant de Meuron, James Guillaume, etc..., tous disciples dévoués et amis personnels du premier grand

théoricien de l'anarchisme, Bakounine, surnommé par Marx "le pape de Locarno", ville où il séjourna longtemps.

C'est lors d'un séjour chez ces jurassiens que Kropotkine, devenu par la suite le second grand théoricien de l'anarchisme, s'est converti à cette doctrine. Il avait été frappé par l'enthousiasme et la générosité extraordinaires de ces militants qui donnaient tout ce qu'ils gagnaient à la cause, ne gardant pour eux que de quoi vivre très chichement.

Après 1870, ces sections du Jura suisse, spécialement du Jura neuchâtelois, devinrent le centre de l'anarchisme européen, d'abord parce qu'elles avaient été dès le début à l'avant-garde de la lutte contre le centralisme marxiste, ensuite parce qu'après 1872, date de la rupture avec les marxistes et de la chute de la première Internationale, les pays latins, seuls, restèrent fermement libertaires; parmi eux, la Suisse romande fut la seule région où les réunions libertaires ne furent pas interdites et où les anarchistes ne furent pas traqués par la police.

Par la suite, le mouvement anarchiste neuchâtelois a été peu à peu absorbé par le parti socialiste. Mais encore aujourd'hui, bien de nos socialistes jurassiens en ont hérité un certain individualisme et une saine haine des excès de l'autoritarisme étatique.

Vous voyez que l'apport neuchâtelois au fédéralisme libertaire fut important.

Après ce tour d'horizon de quelques apports neuchâtelois au fédéralisme, apports très divers, voire, pour certains, fort discutables, on peut s'étonner à juste titre de l'importance qualitative et quantitative des apports passés d'une si petite région.

On peut en tirer la conclusion, consolante pour les petites villes, centres de petites régions dont vous êtes tous, amis rotariens (sauf les représentants de Dijon qui fut une capitale), que, si petit soit-on, on peut, si on le veut, apporter beaucoup à la communauté dans un cadre fédéraliste ouvert à toutes les bonnes volontés et à toutes les initiatives utiles.

Pour terminer, je souhaite que Neuchâtel et la Suisse ne se reposent pas sur leurs lauriers fédéralistes passés et qu'ils sachent faire les efforts nécessaires à la réalisation d'un fédéralisme européen digne de ce nom, c'est-à-dire uni dans le respect de la personnalité de chacun de ses membres, si petit soit-il.

Y. de Rougemont