



HAL
open science

La Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. Une appréciation critique de l'historiographie helvétique sur les relations internationales

Christophe Farquet

► To cite this version:

Christophe Farquet. La Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. Une appréciation critique de l'historiographie helvétique sur les relations internationales. 2021. hal-03169506

HAL Id: hal-03169506

<https://hal.science/hal-03169506v1>

Preprint submitted on 15 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale

Une appréciation critique de l'historiographie helvétique sur les relations internationales

Christophe Farquet

L'histoire des relations extérieures de la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale est au point mort. Après le débat aussi inintéressant que politisé suscité par les travaux de la Commission d'experts Suisse-Seconde Guerre mondiale il y a deux décennies, les académiciens helvétiques ont rapidement délaissé ce champ d'étude de telle sorte que les résultats extraits des archives par la commission Bergier, qui portaient presque exclusivement sur les rapports économiques avec l'Allemagne nazie, n'ont jamais été inscrits rigoureusement dans un cadre historique plus général. Il n'est pas erroné de prétendre que la situation historiographique s'est même détériorée en ce domaine par rapport aux années 1970-1990, période durant laquelle les historiens suisses ont osé se confronter aux grandes questions soulevées par la neutralité et la garantie de la souveraineté du pays, sans toutefois pouvoir profiter des connaissances dont on dispose aujourd'hui sur les rapports économiques et sans parvenir à replacer de façon convaincante le cas suisse dans un contexte européen.

Il est donc grand temps de procéder à un réexamen en profondeur des relations extérieures de la Confédération helvétique pendant la Seconde Guerre mondiale. C'est ce que les pages suivantes se proposent de faire, en les abordant sous trois angles, militaire, financier et diplomatique et ce, respectivement dans une perspective de courte, moyenne et longue durée. Fondés sur une lecture exhaustive des vingt-cinq volumes de la commission Bergier et de la série des documents diplomatiques suisses, ainsi que de nouvelles recherches en cours dans les archives des pays alliés, ces chapitres partent tous d'une volonté de décloisonner l'approche afin d'intégrer les relations économiques dans le tableau plus vaste de l'histoire suisse et européenne. Car c'est uniquement par un élargissement du spectre d'analyse, une meilleure pondération des faits et une prise de hauteur par rapport à la situation en Suisse qu'une discussion historique digne de ce nom pourra enfin être initiée, au-delà des vaines polémiques.

I.

L'événement

Dissuasion en marge

Dans quelle mesure la contribution économique de la Suisse à l'effort de guerre de l'Axe a-t-elle été le facteur décisif qui aurait dissuadé l'Allemagne nazie d'envahir le pays ? Cette question, qui, on en conviendra, devrait être placée en tête de toute recherche historique traitant des relations commerciales et financières de la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale, n'a pas trouvé de réponse dans les travaux de la commission Bergier. Non que celle-ci ait buté sur une difficulté méthodologique qui aurait empêché la résolution de ce problème crucial ; elle n'a pas cru devoir s'y confronter, ainsi que l'admet le rapport de synthèse en conclusion, en page 501. Le lecteur devra se contenter, dans les divers volumes de la commission, de réponses fragmentaires et, à vrai dire, assez contradictoires au sujet de la fonction dissuasive de l'adaptation économique. Et, puisque ces études de cas n'ont jamais été replacées rigoureusement dans une perspective plus vaste depuis lors, sur nulle autre thématique, la discussion historiographique n'a été plus obscurcie, au lieu d'être éclairée, par l'examen historique engagé il y a deux décennies. Remarquablement, on a vu certains membres de la commission Bergier se présenter comme des partisans de la thèse de la dissuasion, quand d'autres ont formulé à son égard de vives critiques. Il en allait de même chez ses opposants.

Les implications morales de la thèse de la dissuasion économique sont, en effet, paradoxales et ambiguës, et, contrairement à ce qu'on pourrait croire de prime abord, ne recouvrent guère le partage des lignes politiques. L'effet dissuasif supposé peut être une justification donnée à l'intensité de la coopération économique, ainsi que le démontre l'argumentaire de la Banque nationale suisse pour expliquer les transactions auxquelles elle a cru devoir procéder avec l'or volé de la Reichsbank pendant la guerre. Mais il peut être aussi une preuve de la validité d'un horizon critique, qui, à l'encontre du discours officiel sur la neutralité et le réduit militaire, tendrait à contester l'action de l'armée ou l'habileté des autorités dans la défense du pays. Dissuasion peut rimer tant avec obligation qu'avec compromission. Ce problème n'est pas réductible à un positionnement idéologique établi a priori, ce qui aurait dû faciliter l'éclosion d'un débat intellectuel serein et fécond, tout à l'inverse de ce qui s'est produit après la parution des travaux de la commission. Toutefois, pour apporter quelques éléments tangibles de réponse, il convient d'abord d'identifier la réalité des menaces qui pesaient sur le pays et la marge de manœuvre dont ce dernier disposait. Autrement dit, il est nécessaire de réintégrer les connaissances sur les relations économiques dans la discussion historiographique sur l'adaptation et la résistance de la Suisse, qui, bien qu'elle ait suscité quelques contributions dignes d'intérêt durant les décennies 1980 et 1990, a étrangement été éludée depuis lors par la majorité des historiens helvétiques.

En ce qui concerne la menace, on sait que l'Allemagne n'avait aucunement décidé d'envahir la Suisse jusqu'à la défaite de la France et que ce danger, au demeurant relativement modéré, a surtout existé entre la fin juin et le début de l'automne 1940. Des rumeurs circulent, par la suite, de temps à autre, tant dans les cercles diplomatiques que parmi

les services de l'armée sur le péril qui pèserait sur la Suisse, en novembre 1942 par exemple, lors de l'occupation de la zone libre française, puis plusieurs fois au cours de l'année suivante, surtout entre janvier et mars. Dès lors, toutefois, la menace n'a jamais été véritablement sérieuse. C'est uniquement pendant l'été 1940 que divers plans militaires, connus sous le nom d'opération Tannenbaum, ont été élaborés du côté allemand pour envahir la Confédération. S'ils ont été surtout des hypothèses théoriques, qui n'ont vu que le commencement d'une réalisation pratique, leur degré de précision et le fait qu'ils soient supervisés par les plus hauts échelons de la hiérarchie de l'Oberkommando des Heeres, comme Franz Halder, incitent tout de même à les prendre au sérieux. On sait, par ailleurs, qu'après la défaite de la France, Hitler, qui haïssait la Suisse, n'a pas exclu l'opportunité d'une invasion du pays, tout en rejetant le lancement d'une opération immédiate. Ce simple fait devrait suffire à ne pas reléguer la discussion sur les causes du maintien de l'indépendance du pays au rang de problème obsolète, comme Hans Ulrich Jost l'a entendu dans son *Politik und Wirtschaft im Krieg*, une des dernières synthèses universitaires sur l'histoire suisse pendant la Seconde Guerre mondiale, parue en 1998, soit avant la publication des travaux de la commission Bergier. Par ailleurs, même si les dirigeants suisses semblent avoir été lucides pendant la drôle de guerre quant à la réalité des risques militaires encourus par le pays et qu'ils ne sont pas mis au courant des plans allemands élaborés par la suite, comment écarter de la réflexion historique l'idée qu'au regard de la situation internationale, les relations qu'ils ont entretenues avec l'Allemagne nazie entre 1940 et 1944 ont été toujours marquées par la présence, en cas de fortes tensions, de cette éventualité ultime ?

Il existe un faisceau assez vaste de facteurs qui peuvent être avancés pour expliquer le maintien de l'indépendance d'un petit pays au centre d'une Europe occidentale exclusivement dominée par l'Axe à partir de l'été 1940. L'adaptation économique, opérée à partir de la défaite française, peut assurément être classée parmi la liste étendue de ces causes. Comment douter que si, après avoir presque exclusivement dirigé ses exportations de matériels militaires en direction des pays alliés pendant la drôle de guerre, la Suisse avait résisté à tout ajustement dans ses rapports commerciaux et financiers avec l'Axe à partir de l'armistice français, un risque eût pesé sur la garantie de la souveraineté du pays ? Une fois cela posé, toute la difficulté de l'entreprise consiste cependant à hiérarchiser l'importance relative des diverses causes, ce à quoi, force est de constater, peu d'historiens suisses se sont essayés. Avant la défaite française, le problème est cependant plus simple. Ce sont la géostratégie et la tactique militaires allemandes qui ont alors prédominé jusqu'en juin. Pour envahir la France, la situation géographique de la Suisse et son terrain accidenté ne conviennent guère à une répétition du plan Schlieffen envisagée au préalable par l'Allemagne, ni à la stratégie d'encerclement des armées alliées par l'entremise des Pays-Bas et de la Belgique finalement adoptée dans le plan Gelb, même si la région de Bâle pouvait laisser le champ libre à un contournement de la ligne Maginot ou à une manœuvre de diversion sur le territoire helvétique, un risque qui a paru réel pour les Suisses à la mi-mai. Mais, au-delà de ce cas spécifique, tout laisse supposer qu'au printemps 1940, ce sont ces données géographiques qui ont expliqué l'absence de plans d'opération allemands en direction de la Suisse. Entre l'automne 1939 et le printemps 1940, pendant la phase tortueuse d'élaboration de la campagne de France, lors de laquelle des scénarios multiples sont proposés, Hitler et l'armée allemande n'évoquent pas la Confédération helvétique : comment douter que, s'ils excluent d'emblée cette option, ce soit parce qu'elle n'est pas opérationnelle au point de vue militaire ?

L'hypothèse qui attribuerait, avant l'armistice français, une fonction dissuasive décisive aux éventuels services économiques qu'une Suisse libre pourrait apporter à l'Axe au cours de la guerre est spéculative, ne serait-ce que parce qu'à ce moment-ci l'objectif de l'Allemagne est la victoire contre la France à tout prix, ce qui relègue les considérations sur les petits pays à l'arrière-plan, excepté quelques anticipations militaires, telle la possibilité d'utiliser les Pays-Bas comme base de lancement d'opérations aériennes contre le Royaume-Uni. D'ailleurs, maints atouts possédés par le centre économique suisse, au premier rang desquels sa place financière internationalisée, existent aussi dans les autres petits pays, les Pays-Bas ayant plus encore que la Suisse rempli la fonction de centre offshore pour l'économie du Reich depuis la Première Guerre mondiale. Constater le peu de poids de la dissuasion économique jusqu'en juin 1940 ne signifie toutefois pas attester l'exceptionnalité des capacités de défense de l'armée suisse. La valeur attribuée à la résistance helvétique en cas d'attaque n'est certes pas nulle en raison de la conviction, en Allemagne comme chez les Alliés, que le moral des troupes helvétiques est bon. Il n'empêche que tout le monde s'accorde sur ce que cette résistance ne peut excéder quelques jours si l'armée suisse agit seule. Par conséquent, elle dépend de la vigueur de l'intervention alliée déployée en Suisse pour venir en aide à la Confédération, ce dont l'Etat-major helvétique a parfaitement conscience. La capacité de défense militaire est, en ce sens, très indépendante de l'action de l'armée suisse : elle repose, avant tout, sur la topographie accidentée du pays et l'aide française. Ajoutons, pour démentir définitivement les mythes de l'histoire militaire, que, pour que le plan d'encerclement allemand fonctionne, il nécessite que l'armée française s'engage massivement sur les territoires neutres, comme elle l'a fait en Belgique, un déploiement qui a pu être vu en Allemagne avant les hostilités comme moins certain dans le cas de la Confédération. Paradoxalement, il ne serait donc pas totalement absurde de prétendre que ce serait plutôt la supposée faiblesse de la réponse militaire en Suisse, et non sa force de résistance, qui aurait agi de façon dissuasive, bien que cela n'ait pas exclu le déploiement d'une manœuvre de moins grande envergure par l'entremise du territoire helvétique.

La donnée du problème se modifie après la défaite française. L'Axe domine désormais toute la partie occidentale du continent, exception faite de la Suisse, et, en dépit de la décision du Royaume-Uni de poursuivre la lutte, cette situation semble devoir durer. C'est dans ce cadre que des plans d'opérations sont élaborés contre la Suisse, qui, sans soutien allié, ne paraît plus être en l'état de se défendre. Klaus Urner, il y a de cela deux décennies, en a fait grand cas, attribuant à Hitler la ferme intention d'« avaler » la Suisse à la fin juin, après que les clauses des armistices franco-allemand et franco-italien n'ont pas répondu à son désir d'encercler la totalité du territoire suisse. Mais les sources que l'historien zurichois donne à lire ne valident pas explicitement cette hypothèse. En revanche, comme on l'a dit, il est tout aussi incorrect de dénier tout sérieux à ces plans. Or, s'ils n'ont pas été mis en action, on ne peut pas douter que ce sont les stratégies militaires de l'Allemagne qui ont compté une nouvelle fois en premier lieu. La guerre contre l'Angleterre, avec la mise en œuvre finalement avortée de l'Opération Seelöwe, accapare Hitler et l'armée allemande, dont une partie des troupes située aux frontières de la Suisse est réaffectée à cet effet. Puis la préparation et le déclenchement de la campagne à l'Est détournent définitivement leur attention du petit pays. Dans ce contexte, le projet d'une invasion de la Suisse, dont l'occupation aurait été rendue plus difficile et plus coûteuse en hommes qu'en Belgique ou aux Pays-Bas en raison du territoire montagneux, fait long feu. A cela se sont ajoutés deux autres facteurs cruciaux. Premièrement, l'attitude de l'Italie, qui est entrée dans les hostilités le 10 juin pour obtenir sa

part du butin français, a pesé dans la préservation de la Suisse. Les dirigeants fascistes, que l'Allemagne peut difficilement snober dans le cas d'une invasion de la Confédération, paraissent moins enthousiastes que leurs homologues nazis à une attaque contre un Etat-tampon qui évite à l'Italie d'être soumise d'autant plus directement à l'influence du Reich. Bien que des plans d'opération soient également élaborés, démontrant que les Suisses ont surévalués à l'époque la sympathie supposée des fascistes et de Mussolini à leur endroit, les Italiens semblent vouloir surtout anticiper par ces dispositifs la possibilité d'une invasion déclenchée par le Reich et non l'instiguer eux-mêmes. Tout indique que l'Italie mussolinienne, qui n'est pas parvenue à vaincre une armée française aux abois, s'est satisfaite, en été, de l'arrêt des hostilités aux portes de son territoire, alors que se prépare déjà pour elle aussi la campagne à l'Est, en direction des Balkans. Par ailleurs, les Allemands, de leur côté, doutent, après les piètres combats menés en France, de la capacité des Italiens à accomplir une telle opération, tandis que des difficultés quant à la délimitation future du partage entre les zones d'occupation germanique et transalpine sont aussi attendues.

Quant au dernier facteur décisif, il s'agit de la préservation intacte des voies de transit entre l'Allemagne et l'Italie, en particulier celles du Gothard. Cette route ferroviaire, protégée des bombardements alliés, au contraire de celle du Brenner autrichien, s'avèrera, pour cause, des plus utiles dans les relations entre les deux pays de l'Axe, l'économie italienne fonctionnant sous perfusion des importations venues d'Allemagne jusqu'en 1943, en particulier de ses apports en charbon. Il est vrai que ce n'est qu'en 1942 que le minage des tunnels alpins suisses sera parachevé, rendant pleinement opératif l'effet dissuasif. Il n'empêche que le risque de destruction en cas de conflit militaire sur le territoire suisse agit déjà en juin 1940. Après la défaite française, les Allemands disent faire un casus belli d'une entrave au transit ferroviaire par la Suisse. Quant aux élites helvétiques, même si, en acte, elles ne mettent pas totalement à profit cet atout, elles ne cessent d'utiliser politiquement cette carte. Le choix de la stratégie du réduit (on y reviendra ci-dessous) est tributaire de cette volonté de faire peser une épée de Damoclès sur le transit alpin, en concentrant l'armée dans le cœur montagneux du pays. Le maintien du transit ferroviaire est une des clés de la survie d'une Suisse indépendante en été 1940. Le volume 4 de la Commission Bergier, consacré à la question, ne l'a pas suffisamment mis en évidence.

C'est donc surtout en raison de facteurs exogènes aux décisions des dirigeants suisses, si l'on excepte l'utilisation politique du transit alpin pour exercer une pression dissuasive, que le pays a échappé à une invasion allemande quand celle-ci était la plus probable, à savoir durant la seconde moitié de l'année 1940. Les actions suisses ont tout de même pu influencer secondairement sur le comportement des Allemands. Comme on l'a dit, il n'est pas exclu qu'une résistance totale aux exigences politiques et économiques du Reich aurait pu provoquer une réaction militaire ce, d'autant plus que des telles vellétés existent parmi la Wehrmacht. Toutefois, il faut préciser, en accord sur ce point avec l'important ouvrage de Daniel Bourgeois, *Le Troisième Reich et la Suisse*, qu'une adaptation trop catégorique au nouvel ordre international dominé par l'Allemagne qui semble alors se mettre en place aurait aussi pu faire le lit des intentions, clairement affichées parmi le corps des diplomates et des autorités, de procéder pas à pas à un Anschluss de la Suisse par l'entremise d'actions de subversion intérieure. Par conséquent, adaptation internationale et résistance interne sont allées de pair pour apaiser et dissuader les Allemands. En ce qui concerne l'adaptation extérieure, elle a surtout trouvé une traduction dans les domaines militaire et économique durant l'été 1940. Dès l'arrêt des hostilités en France, il est décidé de procéder à une

démobilisation partielle des troupes. Elle débute le 6 juillet et elle est associée, dès la semaine suivante, à la mise en place du système du réduit national dans les Alpes de telle sorte que, paradoxalement, lorsque la menace militaire est à son maximum, l'armée applique une stratégie qui conduit à délaissier la majeure partie du territoire suisse à la merci de l'Axe. Au-delà de sa dimension symbolique, la tactique du réduit est, par conséquent, avant toute chose une marque de l'adaptation, et non de la résistance, destinée à prouver à l'Allemagne l'acceptation par la Suisse du nouvel ordre international, tout en lançant en même temps un rappel en sa direction quant aux risques encourus pour le transit alpin en cas d'invasion du pays. Accessoirement, à l'intérieur de la Suisse, le maintien du réduit résulte aussi d'un compromis entre diverses tendances stratégiques dans l'armée suisse au sujet de la démobilisation, ainsi que d'un arbitrage entre la volonté de redonner à l'économie sa force de travail et le danger qu'une démobilisation trop rapide ne conduise à une hausse du chômage.

On arrive finalement à l'économie. En la matière, l'adaptation de la Suisse à la nouvelle situation internationale paraît, au regard des statistiques du commerce extérieur, avoir été particulièrement rapide et vigoureuse : de 1940 à 1941, la valeur des exportations suisses vers l'Allemagne double, celle des importations augmente de six dixièmes, pendant que le commerce avec la Grande-Bretagne s'effondre. Le renouvellement de l'accord de clearing, le 9 août 1940, conduit également à l'ouverture d'un crédit de cent vingt-quatre millions de francs suisses, accordé par l'Etat confédéral à l'Allemagne nazie pour financer le surplus d'exportation suisse, ainsi qu'à l'acceptation de restrictions commerciales à l'encontre de la Grande-Bretagne, incompatibles avec la neutralité, en particulier concernant l'exportation de matériels militaires. Beaucoup d'historiens suisses ont vu dans cette réorientation et ces concessions une preuve de ce que l'adaptation économique se serait avérée primordiale pour définitivement dissuader l'Allemagne de conquérir le pays. Pourquoi envahir un pays libre devenu si utile ? Or, il convient de rappeler, à l'encontre de cette idée que l'attractivité des services économiques de la Suisse aurait été la raison fondamentale de la préservation de l'indépendance du pays, que l'Allemagne nazie est, dans l'ensemble, peu intéressée par la production helvétique. Au contraire de la Suède, dont le minerai de fer est indispensable à l'Allemagne nazie, la Suisse s'est retrouvée en position de demanderesse du côté de l'accroissement de ses exportations pour compenser la fermeture des marchés anglo-saxons. Quelques marchandises font exception, comme l'aluminium et, jusqu'à un certain point, le matériel de guerre, même s'il est important de se souvenir que l'Allemagne n'avait pas jugé utile de profiter des possibilités de commandes militaires en Suisse pendant la drôle de guerre. Du côté de importations, la dépendance du pays à l'égard du charbon allemand a également aggravé la balance des rapports de force lors de ces pourparlers économiques, le Reich jouant pleinement de cette arme pendant les négociations au moyen d'une baisse drastique de ses exportations de charbon vers la Suisse dès le mois de juin. Au regard de toutes ces considérations, le crédit de clearing ne paraît pas devoir être interprété, même s'il s'inscrit très généralement dans une stratégie d'apaisement, comme une concession très étendue. Au même moment, l'Italie, bien moins menaçante, parvient d'ailleurs à obtenir deux cents millions de francs suisses, dont cent vingt-cinq sous la forme d'un crédit de change accordé, sous la pression des autorités helvétiques, par les banques commerciales privées. En fait, pour l'Allemagne, l'accord du 9 août a surtout une valeur politique : il est perçu comme un acte concret de la part de la Suisse qui prouve son adaptation à l'Europe nouvelle sous l'égide du Reich.

Le peu d'intérêt de l'Allemagne pour l'économie helvétique, que le volume 11 de la commission Bergier consacré à l'industrie d'armement confirme sans équivoque pour la durée de la guerre, transparaît de diverses manières en 1940. Significativement, un manque de coordination entre l'Allemagne et l'Italie lors de la signature des armistices avec la France permet à la Suisse de conserver une frontière à Genève avec la zone libre française jusqu'en 1941, échappant au contrôle de l'Axe et ouvrant une opportunité pour des passages de marchandises en contrebande. A l'encontre de ce qu'a affirmé Urner, c'est bien là une marque de l'indifférence de Berlin pour le cas suisse. L'absence de demandes d'emprunts aux banques helvétiques par l'Allemagne en est une autre preuve évidente ce, d'autant plus qu'une promesse de crédit de cent millions de francs suisses avait été formulée en faveur du Royaume-Uni lors des négociations pour le War Trade Agreement signé en avril, une somme qui ne sera certes finalement jamais accordée. Les ventes d'or de la Reichsbank, qui avaient atteint une certaine ampleur au printemps, cessent quant à elles jusqu'en automne, alors que les devises libres accordées par la Suisse dans le cadre du clearing sont d'ampleur restreinte, de l'ordre de cinquante millions de francs suisses en 1940. Quant aux opérations à court terme des grandes banques commerciales, comme le commerce de devises, elles diminuent également. Dans ce cadre, il paraît hautement spéculatif d'attribuer une quelconque fonction dissuasive à l'attractivité de la place financière helvétique et au franc suisse en été 1940, à une époque où le dollar et l'or sont encore utilisables par l'Allemagne dans les transactions internationales. Que certains dirigeants allemands aient pu très vaguement anticiper l'intérêt du maintien en Europe d'un centre financier dérégulé et opaque, au bénéfice d'une monnaie forte et convertible, afin de procéder à diverses opérations, comme ce sera le cas surtout entre 1942 et 1943 avec le recyclage de l'or volé de la Reichsbank par la Banque nationale suisse, cela ne paraît pas impossible. Il n'en reste pas moins que les sources présentées à l'appui de cette hypothèse datent toujours de périodes ultérieures à l'été 1940. N'oublions pas, par ailleurs, que, comme il sera développé dans la prochaine section, le centre offshore suisse n'était pas a priori destiné à occuper une fonction appréciable dans l'économie de l'Europe nouvelle dominée par les nazis, caractérisée par des régulations financières internationales très strictes.

Assurément, l'Allemagne n'aurait pas toléré une Suisse disposant d'une armée pleinement mobilisée et qui aurait fait montre d'une résistance acharnée dans les négociations économiques pendant l'été 1940. En ce sens, l'adaptation militaire et économique était jusqu'à un certain point nécessaire pour parvenir à apaiser l'Axe, non seulement afin d'évacuer le risque d'une invasion, mais également pour éluder d'autres dangers plus réels, comme celui d'être coupé des importations de charbon ou de l'approvisionnement en nourriture. Compte tenu de l'inanité de la résistance éventuelle de l'armée à partir de juin et de la marge de manœuvre restreinte dans les négociations commerciales, en raison des données politiques et économiques, on doit bien admettre que, dans la situation exceptionnelle de l'été 1940, le coût de l'adaptation ne s'est pas hissé à un niveau très élevé. Si la politique extérieure confédérale doit être sévèrement jugée, c'est plutôt en amont et en aval que doit se concentrer la critique, lorsqu'en dépit d'une marge de manœuvre plus grande, des positions hautement contestables ont été adoptées. Il en va ainsi, avant la guerre, des gesticulations de Giuseppe Motta pour s'assurer de la bienveillance des puissances de l'Axe envers la neutralité suisse, ce qui n'a probablement exercé aucun effet positif sur la préservation de l'indépendance du pays, ou, plus tard, en 1942 et 1943, quand des décisions dramatiques seront prises concernant l'accueil des juifs et le recyclage de l'or nazi, ce sur quoi on revient

ci-après. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que cette adaptation extérieure a été associée, comme on l'a dit auparavant, à une résistance intérieure aux tentatives de l'Allemagne d'influer sur le système politique suisse, ce qui a eu un impact sur la diminution, à partir de la seconde moitié des années 1940, des tentatives d'immixtions nazies dans le fonctionnement de la Confédération.

Car il ne faut pas se méprendre sur le tableau général de la situation à l'intérieur de la Suisse : à l'inverse des rapports extérieurs, ce qui frappe, malgré le bouleversement de la situation européenne, c'est, avant toute chose, l'absence presque totale de transformations de l'environnement politique suisse. En dépit de la fébrilité de la société helvétique après la défaite de la France, le système politique helvétique sort, en effet, indemne de l'année terrible. Il est vrai que, durant l'été, la menace d'une atteinte à son fonctionnement n'est pas fictive. Au-delà d'une invasion militaire, le Reich dispose, en été 1940, d'un autre moyen pour accroître son emprise sur la Confédération, voire de préparer un Anschluss : les actions de subversion et les pressions sur la politique intérieure. Après la défaite française, plusieurs organismes allemands, à l'instar du Reichssicherheitshauptamt ou de la Légation allemande à Berne, expriment de telles velléités. Elles trouvent une traduction dans diverses pressions sur les dirigeants suisses, dans des tentatives d'influer ou de contrôler la presse helvétique ou dans l'appui apporté à des Suisses favorables au national-socialisme ou, du moins, enclins à travailler dans le sens d'un alignement intérieur de la Suisse sur le IIIe Reich. En juin, est par exemple créé le Mouvement national suisse, un groupuscule extrémiste soutenu par l'Allemagne nazie, tandis que des groupements plus conservateurs et plus influents, comme le Volksbund, prônent, sous influence directe allemande, des changements politiques à l'intérieur du pays sous prétexte de soigner les relations avec le Reich.

De façon plus inquiétante encore, une partie des dirigeants helvétiques voit dans la situation troublée de l'été 1940 l'opportunité de raviver un programme de rénovation politique, certes pas dans un sens national-socialiste, mais plus inspiré des dictatures du Sud de l'Europe et non sans consonnance avec la révolution nationale de Vichy. C'est cette tendance qui transparaît essentiellement dans le fameux discours radiodiffusé de Pilet-Golaz du 25 juin. Après avoir prôné sans surprise une adaptation de la politique extérieure au nouvel ordre international qui semble alors émerger – en faisant montre il est vrai de quelque prudence à l'égard de la France et de la Grande-Bretagne – le Ministre des affaires étrangères consacre la plus grande partie de son allocution à un programme de « renaissance intérieure » de la Suisse, insistant lourdement sur le respect aveugle de l'ordre et de l'autorité gouvernementale. Fortement empreints de valeurs chrétiennes, ces propos, qui font écho à ceux que Pétain tient le même jour aux auditeurs français, ont de quoi étonner : pourquoi la Suisse, qui est parvenue à préserver son indépendance, devrait-elle passer par une « renaissance intérieure » ? Durant l'été 1940, une agitation va dès lors saisir les élites helvétiques, comme en témoignent Philip Etter et son opposition au parlementarisme ou Gonzague de Reynold, qui se plaît à rêver de devenir un Salazar suisse. Plus que les démarches commandées depuis l'Allemagne, c'est ce programme de rénovation nationale, réactivant des idées en vogue durant les années 1930 et pouvant trouver des appuis tant chez les Catholiques-Conservateurs que chez les Radicaux, qui présente un danger potentiel pour le système politique suisse.

A prendre un peu de hauteur par rapport à ces faits, quel bilan faut-il cependant tirer quant aux conséquences politiques de cette secousse ? Les tentatives les plus directes de la

part des autorités allemandes de peser sur la situation intérieure en Suisse sont tenues en échec, à l'instar des actions menées contre la presse helvétique. Il n'en va pas autrement du programme de rénovation politique des élites suisses, les volontés plus modérées de renouveler le système politique, par l'entremise par exemple d'une révision de la Constitution, s'essouffant rapidement après l'été. Le discours du 25 juin n'a certes soulevé que peu d'oppositions en Suisse, mais, lorsqu'à la fin de l'été, Pilet-Golaz commence à cultiver ouvertement des liens avec les forces en faveur d'une adaptation intérieure, il provoque un tir de barrage, y compris de la part de son propre camp politique. Après la rencontre entre le président et le Volksbund le 1^{er} août, la réception de nationaux-socialistes suisses en septembre produit une réaction si forte des partis politiques et des journaux qu'elle menace pendant un court moment de pousser à la démission le président. Tout changement politique profond, même dans un sens qui n'est pas inspiré directement par le national-socialisme, est désormais perçu à Berne comme une infraction aux valeurs suisses et comme une déstabilisation dangereuse, susceptible de tendre la main aux partisans d'un alignement drastique sur le nouvel ordre international. Dès lors, le Conseil fédéral prend le soin, au cours des derniers mois de l'année 1940, de marquer son opposition à ces derniers. En novembre, quand cent-cinq personnalités, inspirées par le Volksbund, lui remettent une lettre réclamant des mesures de contrôle sur la presse et une sortie de la Société des Nations – une démarche connue sous le nom de la « pétition des deux cents » après que d'autres individus s'y sont ralliés – le gouvernement ne prend pas la peine d'émettre une réponse publique. Le Mouvement national suisse est lui banni ce même mois de novembre, une décision qui, de façon cohérente, est suivie une semaine plus tard par une interdiction du parti communiste.

Au cours du dernier trimestre de l'année 1940, la politique suisse a retrouvé son cadre traditionnel. Le séisme politique s'est donc avéré court et de faible magnitude. Contrairement à ce qui s'était passé en 1933, lors du printemps des fronts, la Suisse n'a pas connu une éclosion d'une multitude de partis et de groupes d'extrême-droite, susceptibles de rallier les masses. Et malgré les inclinations autoritaires de certains notables, le système politique helvétique n'a jamais été vraiment inquiété dans son essence. Quatre conseillers fédéraux auront été remplacés au cours de l'année 1940, dont trois après la défaite de la France, ce qui représente certes un événement assez exceptionnel dans l'histoire de la Suisse. Or, il serait bien malaisé de déceler un quelconque changement d'orientation politique sur la base des élections des nouveaux membres du gouvernement. En 1940, la Confédération est restée ce bastion libéral-conservateur qu'elle est devenue après la Première Guerre mondiale, au centre d'une Europe désormais dominée par les puissances de l'Axe. Elle a résisté au bouleversement qui a balayé tout le continent. Alors qu'elle faisait figure de modèle pour les autres pays durant les années 1920, elle n'est pas plus cependant qu'un paria tout juste toléré aux yeux des nouveaux maîtres éphémères de l'Europe. Quelques années plus tard, cette résistance aux changements, qui a plus ressemblé à un réflexe de défense face à la menace étrangère qu'à une ferme adhésion aux principes démocratiques devant l'autoritarisme, confèrera une aura presque mythique à l'indépendance de la Confédération helvétique.

II.

Les années de guerre

Le chiffre à la lettre

Dans l'histoire du développement du paradis fiscal suisse, la guerre mondiale constitue, sinon un recul, du moins un pas de retrait. C'est une réalité qui a été définitivement établie par les recherches récentes en histoire suisse. Mais elle n'a pas été clairement identifiée dans les divers travaux publiés par la commission Bergier, de telle sorte qu'il ressort des quatorze volumes traitant des relations financières l'impression inverse, quoique celle-ci ne soit pas non plus fermement affirmée. Les ouvrages de la commission Bergier manquent de contextualisation et d'axes interprétatifs, ce qui a été mis en évidence dans la précédente section. Ils comportent aussi des défauts de hiérarchisation et de structuration des informations de telle sorte que les statistiques sont trop souvent livrées sans offrir les clés d'analyse pour en saisir la signification. Rien ne le démontre mieux que le volume 13, qui est d'ailleurs l'un des plus riches au point de vue des données rassemblées. Or, le tableau général est très limpide. Les deux guerres mondiales, on le sait, n'ont que peu profité à la place financière suisse au regard de l'évolution des bilans bancaires, qui baissent en valeur réelle. Elles ont surtout préparé les phases ultérieures de croissance en raison de la préservation de la neutralité et de la souveraineté, ce qui a permis, par incidence, de maintenir un fort degré de libéralisme financier, un niveau bas des charges fiscales et une monnaie convertible et stable. Si le centre offshore suisse connaît un développement considérable durant les années 1920, comme ce sera à nouveau le cas à partir des années 1950, c'est parce qu'à contre-courant des tendances à l'œuvre dans les ex-belligérants, il bénéficie après la guerre de conditions restées très libérales dans la Confédération, proches de l'environnement financier qui était usuel durant la Belle Epoque en Europe. Le secret bancaire est la plus évidente manifestation de cette mutation en paradis fiscal grâce à la conservation des pratiques économiques du XIXe siècle. Quoi qu'en disent aujourd'hui certains historiens aux conceptions dépassées, l'insertion de l'article 47 dans la loi sur les banques de 1934 n'aura contribué qu'à accroître marginalement son attractivité.

Cette mise en évidence de l'apparente similarité entre les deux guerres mondiales est pourtant superficielle, ce qui est démontré par un examen des relations financières. Durant la Grande Guerre, ainsi que pendant la période qui suit immédiatement les hostilités, le volume des transactions internationales s'accroît considérablement, ce qui est dû autant aux gros crédits accordés par les banques suisses aux pays belligérants qu'aux afflux de capitaux depuis les territoires limitrophes qui fuient les combats, puis les troubles politiques, les dépréciations monétaires et les hausses d'impôts. Le territoire helvétique sert alors à toutes sortes de nouvelles opérations, plus ou moins douteuses, destinées à contourner les réglementations en vigueur dans les pays en guerre, comme l'arbitrage sur les changes, la gestion de fortunes, le recyclage de billets volés ou d'autres activités de spéculation internationale. Toutefois, si les bilans des banques suisses ne reflètent pas cet essor, c'est qu'outre l'inflation, qui déprécie leur valeur réelle et qui est bien plus forte que durant la Seconde Guerre mondiale, les pertes essuyées par les établissements bancaires helvétiques sur les marchés étrangers sont en même temps considérables et ce, pour les mêmes raisons qui expliquent les afflux des fortunes en Suisse. Il n'en est pas de même pendant le second conflit

mondial. Les banques helvétiques n'accordent que très peu de crédits aux pays belligérants, alors que tout indique que le volume des importations de capitaux a été sensiblement moindre que durant la Grande Guerre. La place financière suisse perd, entre 1939 et 1945, une grande partie de l'influence sur les pays étrangers qu'elle a acquise depuis la fin de la Première Guerre mondiale. Ce déclin est d'autant plus évident que, dans le système dirigiste de l'Europe dominée par l'Allemagne nazie, l'incidence des mouvements de capitaux sur les changes est significativement réduite. Or, c'est bien par son action sur le système monétaire international, sans commune mesure avec la dimension de l'économie helvétique, que le centre offshore suisse s'est démarqué dès 1914 et surtout à partir des années 1920. Si la Grande Guerre est une phase paradoxale dans l'histoire de l'internationalisation de la place financière suisse, la Seconde Guerre mondiale s'apparente plus à un moment de décrochage. L'évolution du chiffre d'affaires des grandes banques commerciales, qui est un indice plus satisfaisant que les bilans pour mesurer l'intensité de l'activité de ces instituts très orientés sur les affaires avec l'étranger, est éloquente : en 1942, il atteint moins de six dixièmes du montant de 1938, lui-même étant plus de deux fois et demie inférieur en comparaison des sommes brassées en 1920, soit lors d'un moment de frénésie des transactions offshore.

Le retrait international des banquiers suisses n'a pas été dicté par des considérations morales ou humanitaires qui auraient soudainement freiné leur appétit de profits. Les causes profondes à cette situation doivent être recherchées ailleurs. La première d'entre elles résulte de ce qu'alors que la Première Guerre mondiale est survenue après deux décennies durant lesquelles l'Europe a connu une période d'accumulation accélérée du capital, la Seconde a, elle, commencé après la Grande Dépression qui, dans bien des pays, s'est prolongée jusqu'à la veille des hostilités. Ceci a réduit, d'une part, les déplacements des capitaux européens vers le paradis fiscal suisse, parce que, comme dans le cas de l'Allemagne, une grosse part des fortunes a tout simplement été détruite durant la crise financière. La mise en autarcie du Reich et des pays du Sud et de l'Est de l'Europe, débutée en été 1931, qui s'est caractérisée par l'institution de contrôles très hermétiques sur les mouvements de capitaux, a aussi restreint les possibilités d'expatriation des avoirs. Un milliard et demi de francs suisses de capitaux allemands, voire très éventuellement deux milliards, se sont peut-être tout de même réfugiés en Suisse durant la guerre, comme le suggère le volume 9 de la commission Bergier. Il n'empêche que ces montants sont relativement restreints, si on les compare aux estimations avancées par les historiens lors des moments d'afflux massifs de fortunes vers la Confédération, comme entre 1929 et 1931. D'autre part, les banques suisses ont elles-mêmes souffert violemment de cette crise, en raison tout particulièrement du blocage de leurs placements allemands, ce qui a limité leur force de frappe financière et les a poussées à adopter une attitude beaucoup plus prudente que durant la Grande Guerre. Aux conséquences de la crise bancaire, s'ajoute un second facteur primordial qui agit pendant les hostilités. Les banques helvétiques ont réagi, entre 1936 et 1939, à la menace d'une guerre, ainsi qu'à la fermeture des marchés européens, par une réorientation de leurs investissements Outre-Atlantique, réexportant notamment les fortunes françaises réfugiées en Suisse. Or, dès juin 1941, les avoirs suisses placés aux Etats-Unis, qui se montent à une somme supérieure à six milliards de francs suisses, sont eux-mêmes gelés, alors que la Confédération a décidé, une année auparavant, de bloquer les avoirs français en Suisse.

Tout cela trouve une traduction très concrète dans les affaires bancaires durant la guerre. Les banques helvétiques ont privilégié comme jamais les placements dans la dette confédérale, une valeur jugée sûre, ce qui a aussi présenté l'avantage financier de réduire le

recours de l'Etat à la planche à billets pour financer les frais de mobilisation et l'économie de guerre en comparaison de la Grande Guerre et, donc, de contenir l'inflation à l'intérieur du pays. Dès le début des hostilités, comme on l'a vu, elles se sont également montrées réticentes à accorder de nouveaux crédits aux belligérants et ce, même lorsque les intérêts de la nation étaient en jeu. Presque la totalité des crédits destinés à financer les dettes de clearing de l'Axe a été octroyée, comme on le sait, par l'Etat confédéral lui-même pendant la guerre. C'est là une différence notoire avec la Grande Guerre où les quelque six cents millions de francs suisses de « crédits semi-officiels », soit des emprunts destinés à soutenir les changes étrangers, couplés à des concessions commerciales et négociés conjointement par les banques et les autorités fédérales, sont en fait des créances bancaires privées ; celles-ci se sont ajoutées aux autres crédits de change des établissements financiers suisses, le volume de ces derniers étant tout aussi important que celui des premiers. Il est à peine nécessaire de rappeler qu'il en est de même pour les transactions d'or, entreprises presque exclusivement par la Banque nationale suisse à partir de la seconde moitié de 1941. Bien que les établissements privés aient continué à se trouver indirectement mêlés à partir de cette date à ces opérations par l'octroi d'accréditifs, sur l'ensemble de la guerre, leurs achats d'or à la Reichsbank se sont élevés à environ un sixième du total d'un milliard et demi de francs suisses d'acquisitions effectuées par la Suisse, essentiellement en ce qui les concerne lors du premier semestre de l'année 1940 et du premier semestre de 1941.

Il est, par conséquent, hautement spéculatif de faire des banques suisses, comme on a pu le lire parfois, « les banquiers d'Hitler », sous-entendus les financiers du régime nazi. Le IIIe Reich, dont l'avènement a été corrélé à la crise de dettes étrangères de l'Allemagne au début des années 1930, n'était pas enclin à s'endetter auprès de créiteurs privés étrangers et n'avaient guère de capitaux à prêter. En ce sens, il n'avait pas besoin de système financier international. Les banques suisses ont certes continué à procéder durant la guerre, comme par le passé, à des opérations offshore, parfois illicites, servant d'intermédiaires aux puissances de l'Axe pour des transactions qui n'étaient pas possibles d'accomplir depuis l'Allemagne ou l'Italie, ce que les volumes 2 et 9 de la Commission Bergier ont abondamment documenté. Il n'est de loin pas impossible que les comptes helvétiques aient même abrité des fortunes de hauts dignitaires fascistes. Toutefois, lorsque l'on prend un peu de distance par rapport aux affaires individuelles, ce qui doit frapper les esprits avant toute chose à un niveau macro-économique, c'est la faiblesse de l'intensité des courants financiers internationaux par l'entremise des établissements privés entre 1940 et 1944. Que l'on ne se méprenne pas sur les implications d'un tel constat. Cette assertion a pour corollaire que l'effet de dissuasion que les banques suisses ont pu exercer sur l'Axe a été à peu près nul et qu'à aucun moment, elles n'ont contribué à la sauvegarde de l'indépendance du pays. Par ailleurs, puisque les principaux services financiers proposés par la Suisse à l'Allemagne nazie, à savoir les crédits de clearing et les achats d'or volé, ont été octroyés par des autorités étatique et paraétatique, la charge morale pour le pays en est accrue. Toute la question pour jauger son poids réel est de déterminer leur signification pour l'économie de guerre allemande et la marge de manœuvre dont la Suisse disposait pour éventuellement les refuser.

En dépit de la difficulté de répondre à ces questions, qui impliquent des raisonnements contrefactuels, une chose est sûre concernant l'importance de l'économie helvétique pour l'Allemagne : si la Suisse avait été envahie, le coût payé par le pays au Reich aurait été incomparablement plus élevé. Cela est vrai, non seulement en raison des dommages qu'une invasion et une occupation allemande auraient infligés à l'économie, mais également parce

que les sommes prélevées par l'Allemagne, par l'entremise des frais d'occupation, des manipulations de taux de change, des réquisitions et des crédits de clearing, auraient atteint des montants faramineux. La France constitue un cas exemplaire de la rapacité allemande envers les pays occupés : entre 1940 et 1944, par les indemnités d'occupation et le déficit de clearing, la France reverse gratuitement l'équivalent de plus d'une année et demie de produit intérieur brut à l'Allemagne. Le milliard de clearing de la Suisse et ses transactions en or avec la Reichsbank représentent au maximum un montant trente fois moins élevé en comparaison de ces versements, pour une économie dont le produit intérieur brut est, pendant la guerre, à peine cinq fois inférieur à celui de la France. Il en est de même dans des pays plus comparables à la Suisse, comme la Belgique ou les Pays-Bas. Le crédit de clearing belge a, par exemple, une valeur plus de sept fois supérieure à celui de la Suisse. Cela revient-il à dire que l'Allemagne a eu tort, au point de vue de sa stratégie de guerre, de ne pas occuper le pays en été 1940 ? Cette question, on doit bien l'admettre, est, elle, presque insoluble. L'Axe aurait pu perdre partiellement l'apport du transit alpin, ce qui, on l'a déjà noté, était vu comme un atout décisif dans la conduite de son économie de guerre. Au niveau commercial et industriel, les résultats auraient probablement été variables, en fonction notamment des bombardements alliés, et de la capacité coercitive de l'Axe à intensifier la production militaire en Suisse, tout en soumettant la population à des restrictions drastiques qui auraient diminué les importations. De toute façon, dans ce domaine des matériels de guerre, la contribution de la Suisse à l'effort industriel de l'Allemagne nazie n'a jamais été très significative, de l'ordre d'un pourcent de la production allemande pendant la guerre.

Il est vrai qu'en cas d'invasion, le Reich aurait perdu le bénéfice de l'usage d'une monnaie convertible, le franc suisse, servant à des achats commerciaux sur des marchés tiers, en particulier dans d'autres pays neutres. Alors qu'en été 1940, cet apport de l'économie helvétique n'était pas du tout jugé décisif, il devient plus significatif dès l'année suivante, surtout à partir de la décision américaine de bloquer les avoirs étrangers aux Etats-Unis, faisant perdre le statut de devise internationale au dollar. Bénéficiant de l'or réquisitionné dans les banques centrales des pays occupés, principalement de Belgique et des Pays-Bas, la Reichsbank a usé très intensivement de la possibilité de l'écouler en Suisse pour se procurer des francs, facilement utilisables à l'étranger. Il est devenu par conséquent commun d'admettre dans l'historiographie suisse, sur la base de quelques citations allemandes de la seconde moitié de la guerre, que l'Allemagne ne pouvait pas se passer de ce service financier pour importer des matières premières essentielles. Toutefois, la Commission Bergier, en dépit des constructions statistiques sophistiquées présentées dans son volume 3, n'est pas parvenue à pleinement déterminer dans quelle mesure la possession de ces devises s'est réellement avérée indispensable pour le Reich. Or, le fait mérite un examen plus attentif que celui auquel il a été soumis jusqu'à maintenant. S'il est incontestable que la Banque nationale suisse a appliqué en ce domaine une politique tout à fait exceptionnelle en comparaison des autres banques centrales, l'importance de ces transactions et, par extension, du franc suisse comme devise internationale pour l'économie de guerre allemande a été surévaluée. En premier lieu, on doit se souvenir que sur les un milliard neuf cents millions de francs suisses que la Reichsbank parvient à se procurer au cours de la guerre, surtout par l'entremise de ses ventes d'or, plus d'un milliard sont dépensés en Suisse, dont six dixièmes en faveur de surcroît des seuls détenteurs de capitaux helvétiques. L'utilisation du franc suisse comme monnaie internationale sur des marchés tiers n'a donc concerné qu'un montant de l'ordre de huit cents à neuf cents millions.

D'autres arguments doivent être introduits dans la discussion. Il existe d'abord une confusion chez les historiens suisses entre la valeur monétaire et celle commerciale de ces transactions au point de vue de l'Allemagne. Dans le système économique européen dominé par l'Allemagne, fondé sur des taux de change fixes et des accords de clearing, ces opérations ne présentent pas d'intérêt monétaire pour la Reichsbank. Elles ne servent qu'à augmenter la capacité d'acquérir des produits commerciaux hors du pays. Ce constat modifie profondément la pondération de la valeur de ces transactions. La Suisse a certes reçu plus des trois-quarts des livraisons d'or de la Reichsbank au cours de la guerre, ce qui paraît à première vue attester l'importance exceptionnelle, en valeur absolue, de ce service financier. Mais en rapport du flot total d'importation de l'Allemagne pendant la guerre, qui est la valeur comparative la plus pertinente, les francs suisses dépensés sur des marchés tiers n'ont représenté qu'une goutte d'eau, équivalant à environ un pourcent et demi des dettes de clearing allemandes. Ensuite, il faut se rappeler que, jusqu'à la moitié de l'année 1941 et même au-delà, d'autres devises sont employées à cet effet, et que l'or reste lui-même jusqu'à un certain degré un moyen de paiement international tout au long de la guerre. Finalement, l'Allemagne a en mains d'autres armes que le franc suisse pour faire céder ses fournisseurs commerciaux lorsqu'ils sont réticents à honorer les commandes. Les rapports avec le Portugal concernant le wolfram entre 1941 et 1943 le démontrent. Qu'en conclure ? Tout au plus est-il permis d'affirmer en l'état de la question que les centaines de millions de francs suisses utilisés hors du pays pour des achats de matières premières, ont amélioré ponctuellement la position du Reich dans les négociations commerciales. Comme pour les exportations de matériels militaires, l'apport en devises de la Suisse est plus d'ordre qualitatif que quantitatif.

A première vue, hormis peut-être le transit, le bilan économique semble donc pencher pour l'Allemagne en faveur d'une invasion. Même s'il est vrai qu'à mesure que la guerre avance, l'intérêt de l'économie suisse s'accroît quelque peu, ce constat au sujet de l'intérêt restreint de la contribution économique d'une Suisse libre à l'Allemagne nazie, dans la continuité de l'été 1940, atteste logiquement le peu d'impact de la dissuasion commerciale et financière. Mais ce bilan ne résout pas la question de la marge de manœuvre des autorités suisses et donc de la possibilité de ne pas procéder à ces opérations. Si l'économie suisse avait été indispensable pour l'Allemagne nazie, cela aurait pu être, comme on l'a dit, un argument en faveur des autorités helvétiques afin de se justifier d'avoir usé de cette arme pour la dissuader, mais cela les aurait aussi placées en position de force pour moins céder au cours des négociations économiques. Dans le cas présent, comme l'économie helvétique est relativement peu importante pour l'Allemagne nazie, cela diminue la force de l'argument dissuasif, mais en même temps cette situation met les Suisses en situation de faiblesse dans les pourparlers avec le Reich, les amenant à offrir plus de concessions. Puisque le pays n'est pas autarcique, même si l'effet dissuasif n'est pas puissant, la Suisse est obligée en effet d'entretenir jusqu'à un certain point des relations économiques avec l'Axe. De l'appréciation du degré de cette nécessité, découle celle de l'importance des compromissions.

Une différence entre le milliard de crédit de clearing et les achats d'or de la Banque nationale suisse doit être faite. On se souvient qu'à cause de sa dépendance économique extérieure, la Suisse se trouve dans une position délicate dans les négociations avec l'Allemagne nazie dès l'été 1940. Si les concessions octroyées à ce moment ne sont pas exorbitantes compte tenu de la situation internationale, elles deviennent cependant plus considérables une année plus tard, lorsque la Confédération porte le crédit de clearing en juillet à un montant maximal de huit cent cinquante millions de francs suisses, qui sera

finalement dépassé pour atteindre plus d'un milliard. Soumis à de fortes pressions, en particulier à cause de la dépendance presque totale du pays à l'égard du charbon allemand, dont l'Axe a grandement besoin pour faire fonctionner sa propre économie de guerre, les négociateurs suisses cèdent donc devant les exigences du Reich. La réaction des dirigeants britanniques, dans l'ensemble plutôt favorables à la Confédération helvétique durant la guerre, est assez exemplaire à ce titre : alors qu'ils considèrent avec une relative tolérance l'accord d'août 1940, l'essentiel étant à leurs yeux la préservation de l'indépendance politique de la Suisse, ils font une évaluation beaucoup plus critique de cet accord. Toute la question est de savoir dans quelle mesure il aurait été possible de résister à ces exigences.

Sans vouloir trancher définitivement ce débat délicat, on retiendra un faisceau d'éléments qui penchent en faveur de la thèse que les crédits de clearing, qui dépassent de quatre fois le cumul des déficits de clearing allemands vis-à-vis des autres pays neutres européens à la fin de la guerre, ont été jusqu'à un certain point excessifs. La menace militaire, si elle ne disparaîtra jamais intégralement, se situe, premièrement, à un niveau faible lors de ces négociations, en raison du déploiement des forces de l'Axe à l'Est. Deuxièmement, entre 1940 et 1944, la balance commerciale entre la Suisse et l'Allemagne nazie reste négative. Par conséquent, si en pratique les crédits sont utilisés presque intégralement pour des achats de produits d'utilité militaire, leur fonction macro-économique est de compenser la balance excédentaire des services et des invisibles de la Suisse vis-à-vis de l'Allemagne, résultant notamment des placements financiers helvétiques et des revenus tirés des filiales des multinationales helvétiques dans le Reich. Qu'il eût été possible de faire plus de concessions sur ces versements, financés de fait par la Confédération, sans que cela n'entraînât aucun dommage significatif pour la population helvétique, cela ne paraît de loin pas invraisemblable. Cela aurait abaissé la somme du crédit nécessaire à l'équilibre des comptes et, dans un cercle vertueux, aurait pu contribuer à amoindrir les commandes d'armement puisqu'il faut se souvenir qu'à côté du gain économique, qui reste très limité en 1941, le Reich voit aussi un intérêt politique dans ces exportations militaires financées à crédit, celui de compromettre la neutralité helvétique et, par cette entremise, d'accélérer l'intégration de la Confédération dans l'Europe nouvelle. Les crédits étatiques, étant une aide militaire accordée unilatéralement à l'Axe, contreviennent en effet aux droits et aux devoirs des neutres tels qu'ils ont été établis lors de la Conférence de La Haye. Il faut faire entrer finalement dans le débat un troisième élément : la situation de l'économie helvétique à la fin des hostilités est, dans l'ensemble, bien meilleure qu'à la l'issue de la Première Guerre mondiale. Ce constat, même s'il doit être considéré avec quelque précaution, renforce l'idée que le pays n'était pas acculé à accroître aussi considérablement ses exportations vers l'Allemagne.

A prendre de la distance par rapport à l'analyse des processus de décision des négociations commerciales, qui, jusqu'en 1943, témoignent incontestablement de la position défavorable de la Suisse face au Reich, ces trois arguments appuient l'idée que le crédit de clearing a assez largement dépassé les exigences requises par la situation internationale et qu'il a servi surtout les intérêts du patronat suisse, en particulier ceux des gros investisseurs et de quelques grandes entreprises d'armement. Un fait parle de lui-même : l'entreprise Oerlikon Bürhle, qui ne compte qu'un peu plus de trois mille salariés, accapare, à elle seule, plus de la moitié des exportations autorisées de matériel de guerre depuis la Suisse entre 1940 et 1944. L'adaptation commerciale est donc allée au-delà de ce que la survie du pays exigeait. Or, concernant l'or le bilan helvétique est pire encore. Les transactions d'or ont commencé à s'intensifier à partir de la seconde moitié de l'année 1941, pour atteindre leur niveau maximal

en 1942 et 1943. Après qu'elle a procédé à quelques transactions d'ampleur relativement restreinte à partir de l'automne 1940, rapidement cessées en hiver 1941, la Banque nationale suisse a décidé en octobre de cette année de prendre en charge elle-même les achats, alors que la Reichsbank s'était momentanément tournée au cours de la première partie de 1941 vers les banques commerciales suisses pour écouler son or. La décision de la banque centrale est motivée essentiellement par le blocage de ses avoirs aux Etats-Unis à partir de juin, qui, couplé à des échanges de francs suisses contre de l'or par le Portugal, menace de mettre à mal le niveau de ses réserves et d'ébranler la stabilité et la convertibilité de la devise helvétique. La Banque nationale n'était plus contrainte par la loi suisse de respecter le minimum de quarante pourcents concernant le ratio de l'or stocké sur le territoire helvétique par rapport aux billets en circulation, depuis une décision gouvernementale de mai 1940, et le niveau de ses réserves en Suisse n'était d'ailleurs de loin pas insignifiant. Qu'il eût été possible de défendre le franc sans procéder à ces achats, cela ne paraît ainsi pas improbable, même s'il est vrai que les déficits commerciaux enregistrés avec les autres pays neutres posaient un problème structurel pendant la guerre. La Banque nationale suisse, réticente jusqu'alors à reprendre l'or de la Reichsbank, a cependant cru devoir effectuer ces transactions en dépit de ce que ses dirigeants savaient que le métal provenait en majorité de la saisie des réserves des banques centrales néerlandaise et belge. En aucun autre domaine, la Suisse ne s'est autant démarquée des autres pays neutres.

Ni la loi, ni la neutralité, ni la bonne foi ne peuvent être invoquées pour justifier ces achats, et pas même la dissuasion. Quant à la nécessité économique d'y procéder, elle mérite d'être examinée de la manière la plus critique. A l'appui de la thèse que la majorité de ces transactions était superflue, politiquement et économiquement, plusieurs preuves peuvent être avancées, à l'encontre de ce que Philippe Marguerat n'a cessé de défendre dans des écrits foncièrement erronés. Il faut souligner une nouvelle fois combien le gros des transactions est accompli tardivement, alors que la menace militaire est faible. Et, même si quelques rares citations peuvent être présentées à l'appui de la thèse de la dissuasion, elles proviennent pour la plupart des banquiers centraux eux-mêmes qui ont cherché à justifier leurs actions. Surtout, beaucoup plus que le clearing, ces affaires, si elles étaient connues des autorités fédérales, ont été nouées en cercle fermé entre les deux banques centrales de telle sorte que les achats d'or n'ont été que peu utilisés par les dirigeants suisses, ne serait-ce que pour adoucir les concessions économiques qu'ils ont dû accepter dans les pourparlers commerciaux. Il n'est pas impossible, c'est vrai, qu'ils aient ponctuellement contribué à l'atténuation des tensions économiques, notamment pendant la première moitié de l'année 1943. Mais soulignons, dans le sens inverse, que les dirigeants du Reich n'ont guère fait pression pour que la banque centrale poursuive ses achats.

Dépendre une banque centrale suisse acculée aux achats d'or pour sauver le pays n'a, par conséquent, aucun sens. Car, en réalité, aux yeux de la Banque nationale suisse, ces transactions d'or, à l'opposé du crédit de clearing de la Confédération, n'ont pas constitué une réelle concession, mais elles étaient vues comme des apports bienvenus pour reconstituer ses réserves. La Banque nationale suisse croit de la sorte défendre le franc suisse et consolider sa position future à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, et, par incidence, celle de la place financière, alors que l'abandon temporaire de la convertibilité de la monnaie, comme l'ont fait les autres pays neutres, aurait pu être un choix indiqué économiquement dans des temps si inhabituels. En trouvant un moyen d'écouler l'or volé, la Reichsbank, elle, améliore la place peu enviable qu'elle possède dans l'économie de guerre de l'Allemagne. Telle est la raison

essentielle de ces transactions, qui peuvent être perçues comme une collaboration entre une banque centrale dont l'horizon fixe restait celui de l'étalon-or et un autre institut d'émission, qui voyait dans les ventes d'or un moyen d'accroître la capacité commerciale de son pays. Si ces arguments sont plus ou moins connus et ne divergent pas entièrement de ceux de la commission Bergier sur ce point, il faut toutefois préciser que cette dernière fait une nouvelle fois preuve d'un manque de cohérence lorsqu'elle considère dans son volume 10 qu'à l'encontre de l'interprétation présentée ici, les services financiers et au premier chef la convertibilité du franc suisse auraient exercé un effet dissuasif décisif sur l'Allemagne, tandis que, concernant les achats d'or, qui ont de loin constitué la principale source de devises helvétiques du Reich, la thèse de la dissuasion n'est pas jugée très favorablement par le volume 16 consacré à la question.

Le dossier de l'or nazi, évalué à l'aune de la dissuasion et de la marge de manœuvre, est donc à classer aux pages sombres de l'histoire suisse durant la Seconde Guerre mondiale. Il rejoint un autre dossier, celui des réfugiés juifs, sur lequel on se permettra une courte remarque conclusive. Chacun sait que si, en ce domaine, les autorités helvétiques ont mené une politique restrictive, elles l'ont fait essentiellement de leur propre gré, puisque les pressions allemandes ont été presque inexistantes, une attitude attestée, déjà avant la guerre, par l'affaire du « J » imposé sur les passeports des juifs en 1938. Rappelons que, jusqu'en 1941, à un moment où la Suisse n'accueille que très peu de juifs, les restrictions à l'admission des réfugiés vont à l'encontre de l'objectif de la politique antisémite nazie visant à l'expulsion des juifs du territoire allemand, et s'il n'en est plus de même à partir de 1942, l'exemple suédois démontre qu'il était possible, non d'aggraver la fermeture des frontières, mais au contraire de l'assouplir afin d'admettre tous les réfugiés juifs qui tentaient d'entrer en Suisse sans l'autorisation requise, puisqu'ils étaient en danger de mort. Des recherches récentes auraient certes attesté que le nombre de refoulés juifs aux frontières suisses aurait été inférieur à ce qu'a prétendu la commission Bergier dans son volume 17, sur la base d'études plus anciennes. Or, outre le fait qu'une extrapolation à toute la Suisse des chiffres cités pour la région de Genève démontre que le résultat général n'est en fait pas si différent des statistiques admises précédemment, un argument n'est presque jamais intégré dans le débat sur l'appréciation de la politique confédérale : comme les réfugiés juifs admis en Suisse ont été très peu nombreux, plus le chiffre de refoulements retenu est faible, plus cela prouve définitivement combien il était devenu difficile pour des fugitifs traqués dans toute l'Europe d'atteindre la frontière helvétique pendant la seconde partie de la guerre. La Suisse n'ayant aucune raison de craindre un afflux massif de réfugiés en cas d'assouplissement de sa politique d'asile, sa marge de manœuvre était d'autant plus grande.

III.

La longue durée

Atours de la neutralité

A quel point le rapprochement avec l'Allemagne nazie, initié à l'été 1940, s'insère-t-il dans une tendance de longue durée de la politique étrangère suisse ou, au contraire, marque-t-il une rupture avec son orientation préalable ? C'est une autre question, sans laquelle il est impossible d'apprécier à leur juste valeur les relations entre la Suisse et l'Axe durant la guerre, qui a été laissée sans réponse par la commission Bergier. Si ses travaux ont présenté des défauts dans les interprétations et la hiérarchisation des faits historiques, ils ont troisièmement pâti d'un manque de recul, n'insérant pas les études de cas dans une temporalité plus longue et un cadre géographique plus vaste. La commission Bergier n'a pas dissipé le flou qui entoure l'histoire des relations extérieures et de la neutralité entre la fin du XIXe siècle et le milieu du XXe siècle. Les relations économiques entre la Suisse et l'Allemagne nazie s'intensifient, en raison des facteurs évoqués précédemment, après la défaite française. C'est certes évident. Mais à quel point ce phénomène de dépendance à l'égard d'une grande puissance est-il exceptionnel dans l'histoire suisse et comment les Alliés ont-ils réagi à cette évolution ? Ces questionnements n'ont pas pu être traités à l'intérieur d'études de cas très ciblées se focalisant presque exclusivement sur les rapports avec un seul pays, à savoir l'Allemagne nazie.

A prendre un peu de hauteur par rapport aux quatre années durant lesquelles la Suisse est intégralement encerclée par l'Allemagne et ses alliés, on constate d'abord que la politique étrangère helvétique, au-delà du maintien de la neutralité militaire, a connu une série de variations et de réorientations entre la Belle Epoque et le début de la Guerre froide, ce qu'aucun historien suisse n'a identifié avec clarté. Sans doute, la neutralité, associée à un désir d'entretenir un équilibre relatif dans les relations avec les grandes puissances, a-t-elle constitué un axe déterminant de la politique extérieure helvétique tout au long de cette période. La préservation de la neutralité, imposée, rappelons-le, par les puissances vainqueurs de Napoléon en 1815, n'est-elle pas, après tout, le choix le plus indiqué pour un pays, dont la force d'intervention politique dans le concert des nations est diminuée par la décentralisation de l'appareil étatique et dont l'économie, qui s'internationalise à grande vitesse durant la seconde moitié du XIXe siècle, s'étend sur tous les marchés du monde ? A l'instar des autres petits pays d'Europe occidentale, la Suisse ne participe pas aux systèmes d'alliances qui se mettent en place après la défaite française de 1870, ni dans sa configuration bismarckienne, ni dans sa structuration duale à partir du début des années 1890. La Suisse déclare immédiatement sa neutralité au début des deux guerres mondiales et, si durant la période qui sépare l'une de l'autre, elle doit faire une entorse formelle à ce principe par son entrée à la Société des Nations et son acceptation du mécanisme des sanctions économiques jusqu'en 1938, cette décision est fortement atténuée par une reconnaissance du statut spécifique de la neutralité suisse par l'organisation genevoise et du droit de la Confédération d'éluder par conséquent l'application des sanctions militaires. Au regard de l'histoire diplomatique, la neutralité suisse semble donc avoir une réalité bien établie.

Il n'empêche que cette invariabilité dissimule des variations importantes dans les rapports de la Confédération avec les grandes puissances. Après le départ de Bismarck et la dissolution progressive de son système d'alliances, dont les prétentions hégémoniques n'ont pas été sans causer de sérieuses inquiétudes aux élites confédérales, la Suisse engage, à partir du début des années 1890, un rapprochement, tant économique que politique, avec l'Allemagne wilhelmienne. La Belle Epoque est la grande période de l'orientation germanique de la politique étrangère de la Confédération helvétique, au point qu'à plusieurs reprises, les dirigeants britanniques et français vont jusqu'à soupçonner une appartenance informelle du pays neutre au camp de la Triplice. Economiquement, l'Allemagne est, de loin, le premier partenaire commercial de la Suisse à la veille de la Première Guerre mondiale, l'interpénétration entre le capitalisme industriel helvétique et celui de son voisin du Nord est très poussée, et, même si l'influence de la finance française reste prédominante, l'utilisation du territoire helvétique pour y installer des sociétés financières ou la présence d'Allemands dans les conseils d'administration des grandes banques suisses témoignent d'un accroissement de l'emprise germanique aussi dans ce domaine. Politiquement et militairement, les élites suisses-allemandes sont d'autant plus fascinées par la puissance du Reich que désormais elle ne semble plus aussi inquiétante pour la petite Suisse qu'au temps de Bismarck. On sait que l'armée helvétique, dont les officiers vont souvent se former en Allemagne, est dominée par des éléments favorables aux Centraux, ce qui trouvera une expression exemplaire dans l'élection de Wille au rang de général en août 1914, un militaire lié par sa famille à Guillaume II et qui prônera rien de moins que l'entrée en guerre aux côtés des puissances centrales en été 1915 après l'abandon de la neutralité par l'Italie. Un fossé certes sépare, à l'époque, la Suisse allemande, germanophile, de la Suisse romande, plus francophile, mais la force du nombre ne laisse aucun doute sur la ligne politique dominante.

Si certains historiens suisses ont su percevoir la friabilité de la neutralité suisse durant la Belle Epoque, qui est à ce point évidente qu'on est en droit de se demander quelle aurait été la politique des dirigeants suisses si l'Allemagne leur avait soumis un ultimatum semblable à celui adressé à la Belgique pour passer à travers son territoire en 1914, ils n'ont, en revanche, pas vu que celle-ci est historiquement datée. Alors que des marques de l'orientation germanique subsistent au cours des deux premières années de guerre, ce qui se traduit par nombre de cas d'infraction à la neutralité impliquant des membres des autorités helvétiques, à partir de l'éclatement de l'affaire Hoffmann en juin 1917 et du remplacement du ministre des affaires étrangères par le francophile Ador, un rééquilibrage est amorcé par les dirigeants suisses en faveur des Alliés, ce qui s'explique aussi par l'entrée en guerre des Etats-Unis et la dépendance commerciale de plus en plus accrue envers ce camp belligérant. Une année plus tard, après l'échec des grandes offensives allemandes, les élites helvétiques accélèrent leur réorientation et entament tardivement une diplomatie de réhabilitation destinée à faire oublier aux vainqueurs de la guerre les compromissions passées. Pour un temps, le wilsonisme semble séduire les dirigeants suisses, non seulement par son idéalisme pacifiste, mais également par le ménagement avec lequel le président américain entend traiter le sort des vaincus. Malgré la défection américaine, c'est dans ce cadre que s'inscrivent l'entrée dans la Société des Nations et l'installation de son siège à Genève.

Il ne s'agit là cependant que d'une orientation éphémère qui laisse la place très rapidement, au début des années 1920, à une politique d'équilibre entre les puissances européennes. Paradoxalement, en dépit de l'infraction formelle faite à la neutralité, l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, qui est à l'époque rien de moins qu'une organisation

aux mains de l'Entente, pousse, par compensation diplomatique et par un souci de ménager les très nombreux opposants à cette politique, à contrebalancer cette décision par certains signes de rapprochement en direction des vaincus de la guerre, au premier chef l'Allemagne. La dénonciation de la politique de force de la France en Europe, aggravée par toutes sortes de tensions dans les relations franco-suisse, ainsi que l'anticipation qu'à terme le Reich regagnera sa puissance politique et économique, influent également dans ce sens. Aussi est-il correct d'affirmer, en dépit de ce que, juridiquement, l'acceptation du système des sanctions genevois aurait marqué un passage de la neutralité intégrale à la neutralité différentielle en 1920, que la politique étrangère suisse devient plus neutre après la Grande Guerre. Or, c'est là que réside la clef d'analyse pour les rapports avec l'Allemagne nazie : cette orientation, couplée à une revendication à tout-va de l'exceptionnalité de la neutralité du pays, est maintenue jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, certes avec quelques ajustements et variations. Autant l'histoire diplomatique, aveuglée par la neutralité perpétuelle de la Suisse et par une surévaluation des modifications formelles opérées en 1920 et en 1938, n'a pas compris le sens réel des réorientations de la politique étrangère suisse, autant l'histoire des relations économiques, par une surestimation de l'importance du commerce extérieur dans les rapports avec les puissances étrangères, n'a pas saisi le sens de la rupture occasionnée par la guerre.

La neutralité était avant 1914, alors qu'une guerre courte était anticipée, une démonstration de faiblesse aux grandes heures de la Weltpolitik, causée par la petitesse du pays. La neutralité devient, après 1918, une chance et un impératif afin d'éviter une participation à une nouvelle guerre destructrice. L'avènement de l'Allemagne nazie en 1933 ne change pas la donne, au contraire. On doit rappeler, à l'encontre de certaines conceptions caricaturales, que l'arrivée de Hitler au pouvoir, quelles que soient la complaisance à l'égard de son anticommunisme et la tolérance jusqu'à un certain point pour l'antisémitisme qui sont décelables parmi les élites suisses, a été avant tout perçue comme une source de problèmes pour les dirigeants helvétiques. Alors qu'une décennie plus tôt, l'installation de la coalition gouvernementale du Duce en octobre 1922 a pu être appréciée par eux comme un salvateur retour à l'ordre et comme une restauration financière bienvenue, une fois écartées les craintes sur ses visées irrédentistes, la réaction à la mainmise sur le pouvoir par les nazis est tout autre. Pour cause, la principale menace qui pèse désormais sur la sécurité de l'Europe vient évidemment du Reich, tandis que l'accentuation de l'autarcie financière aggrave les difficultés des banques helvétiques dont les avoirs à court terme ont été gelés en Allemagne à partir de l'été 1931. L'hyperviolence du régime, incomparable avec la coercition fasciste en Italie, choque par ailleurs un pays, qui n'est pas passé par le processus de brutalisation induit par la guerre. En somme, alors que l'Italie fasciste est avant tout vue comme un facteur de stabilisation, certes imparfait, ce que confirmera la bonne tenue des relations bilatérales dès 1923, l'Allemagne nazie, elle, est une cause majeure de difficultés.

Dans ce cadre, qui est incontestable pour qui a pris la peine de lire les archives diplomatiques sur la période, la politique helvétique à l'égard du Reich répond à trois objectifs : soigner ses relations économiques avec l'Allemagne, l'apaiser diplomatiquement, et s'opposer fermement à ses tentatives d'immixtions intérieures. Alors que la crise s'aggrave en Suisse à partir de 1933, à cause surtout de la force relative du franc suisse non dévalué, le débouché commercial de l'Allemagne, stimulé par le redressement économique grâce aux dépenses d'armement, a représenté un enjeu crucial pour les dirigeants helvétiques, ce qui a conduit à la conclusion de l'accord de clearing en 1934. De fait, dans un premier temps, les

échanges entre les deux pays s'intensifient. Parallèlement, au niveau diplomatique, sans se départir de leur politique d'équilibre et de neutralité, les élites helvétiques n'ont guère protesté contre les violations successives du traité de Versailles, qu'ils ont d'ailleurs toujours considéré comme excessivement dur. A partir de 1936, tandis que l'équilibre européen est bouleversé par la formation de l'Axe et que la plupart des dirigeants suisses se montrent hostiles à l'égard du Front populaire français et des Républicains espagnols, cette volonté d'apaiser le Reich est passée à une phase plus active, où les dirigeants suisses ont multiplié les gestes visant, dans l'optique d'une guerre, à prouver leur désintérêt à l'égard des visées expansionnistes allemandes, pour autant qu'elles ne concernent pas la Confédération, et à démontrer la solidité de leur neutralité dans les relations internationales. Cette orientation s'est traduite, suite aux sanctions contre l'Italie fasciste, par une prise de distance avec la Société des Nations, redevenue une organisation dominée par la France et la Grande-Bretagne, ce qui a abouti au soi-disant retour à la neutralité intégrale de 1938 après que l'organisation genevoise a accepté de défaire la Suisse de son obligation d'appliquer dans le futur le système des sanctions économiques. La visite de Schulthess à Hitler en 1937, le remplacement l'année suivante du Ministre suisse à Berlin Dinichert par Frölicher, plus accommodant envers le nazisme, ou la réaction de Motta à l'Anschluss s'inscrivent dans un mouvement similaire.

Il faudrait se garder toutefois de conclure trop rapidement de cette succession de gestes diplomatiques que la politique suisse se serait orientée unilatéralement en direction de l'Axe à la veille de la guerre. L'Allemagne, contrairement à la situation avant la Première Guerre mondiale, est toujours vue, à raison, comme la menace principale, sinon la seule, sur la souveraineté et l'indépendance du pays, ce qui incite l'armée suisse à faire quelques pas pour entamer une coopération militaire avec la France dès 1936. S'il est vrai qu'en septembre 1939, l'hypothèse d'un passage des troupes françaises par le territoire helvétique ne sera pas totalement exclue, elle sera délaissée, dès l'automne, pour tenir compte presque exclusivement du cas Nord, c'est-à-dire du scénario d'une invasion allemande. Par ailleurs, durant les trois ans qui précèdent la guerre, les échanges commerciaux et financiers se sont désormais intensifiés avec les futurs Alliés, au détriment de l'Axe, se traduisant par exemple par l'immense mouvement d'exportation de capitaux vers les Etats-Unis ou par l'augmentation de la part relative du commerce extérieur de ces pays avec la Suisse. Si cette réorientation a surtout été impulsée par l'économie privée, elle n'en a pas moins été favorisée diplomatiquement par les dirigeants suisses, comme cela transparait dans l'adhésion à l'accord tripartite de coopération monétaire en automne 1936 ou dans les démarches menées avant la guerre aux Etats-Unis pour assurer l'approvisionnement du pays. Finalement, il manque à ce tableau la troisième composante des relations extérieures, qui démontre qu'apaisement ne rime pas avec affinités à l'égard de l'Allemagne nazie. Dès 1933, les autorités suisses se sont montrées particulièrement sensibles, en comparaison des autres pays neutres, aux possibles immixtions de l'Allemagne nazie dans la politique intérieure. L'affaire Jacob et les suites de l'assassinat de Gustloff en témoignent. En ce sens, la politique qui est menée en 1940, associant adaptation extérieure et résistance intérieure, s'inscrit dans une certaine continuité avec les années 1930.

Dès l'été 1940, la situation de la Suisse change du tout au tout, comme on l'a vu dans la première section de ce texte. La neutralité prend, dans ce contexte, une autre signification : elle est réduite à la portion congrue de la non-participation militaire aux hostilités, ainsi qu'aux respects de quelques règles de droit, comme le refus de faire transiter des armes par le

territoire helvétique. Des décisions économiques, à l'instar du crédit de clearing ou de l'adhésion au contre-blocus, contreviennent, on l'a dit, à la définition de la neutralité dans le droit international. L'intégration de la Suisse dans l'espace économique de l'Axe et l'adaptation diplomatique rendent, en même temps, caduque l'ancienne politique d'équilibre telle qu'elle avait été établie à la sortie de la Première Guerre mondiale. A l'orientation allemande de la Belle Epoque, à la diplomatie de réhabilitation de la fin du conflit et à l'équilibre dans les rapports avec les puissances de l'entre-deux-guerres, succède donc une quatrième phase, celle durant laquelle la Suisse, tout en restant en dehors des hostilités, endosse le rôle de partenaire neutre de l'Europe nouvelle dominée par les nazis. Si cette appréciation ne peut être contestée, la question reste de savoir quand les dirigeants suisses ont entrepris de se démarquer de l'Axe. A ce sujet, l'interprétation prédominante, que l'on trouve en filigrane dans les travaux de la commission Bergier, consiste à dire qu'une des fautes majeures des autorités helvétiques a été d'avoir réorienté leur politique étrangère beaucoup trop tardivement sous la seule pression des Alliés, attestant leur compromission avec le nazisme. Or, si on a déjà souligné que l'adaptation économique a excédé entre 1940 et 1943 les nécessités imposées par la survie du pays, on est en droit de nuancer en revanche cette interprétation. Après tout, ne serait-il pas étonnant de constater que, sentant le vent tourner, des dirigeants d'un petit pays, habitués à une politique d'équilibre, teintée d'une malléabilité opportuniste, aient cru devoir maintenir une orientation hautement périlleuse que même les pays de l'Est alliés à l'Axe tentent d'infléchir au moins à partir de Stalingrad ?

En réalité, ce que les sources démontrent, c'est que les élites helvétiques ont sans surprise cherché, dès la seconde moitié de l'année 1942, à dénouer peu à peu les chaînes économiques qui les ont tenues depuis deux ans en situation de dépendance presque totale de l'Axe. En soi, la réorientation des relations extérieures, certes très modérée au départ, n'a pas été amorcée tardivement. Essuyant des critiques alliées à partir de l'accord de juillet 1941 et l'extension du crédit de clearing à huit cent cinquante millions, tandis que les Etats-Unis disposent d'un moyen de pression exceptionnel du fait du blocage des capitaux suisses sur leur marché depuis le mois précédent, les dirigeants helvétiques ont jonglé dès que le sort des armes est devenu moins favorable à l'Allemagne entre, d'un côté, les exigences anglo-saxonnes d'une réduction de la contribution à l'effort de guerre de l'Axe et, de l'autre, la préservation de relations économiques avec l'Allemagne et l'Italie. Dès le début de l'année 1943, un premier abaissement des exportations de matériels de guerre est décidé, conduisant à des tensions entre la Suisse et l'Allemagne nazie, puis les restrictions s'accroissent progressivement. Toutefois, au lieu de rediriger très résolument les relations extérieures vers les futurs vainqueurs de la guerre entre 1944 et la fin de la guerre, les Suisses ont cru devoir conserver, pendant la phase de rapprochement avec les Alliés, une politique d'équilibre avec une Allemagne engagée dans un combat apocalyptique sans issue. Plus que les sympathies pour le national-socialisme ou la proximité sociologique entre les élites allemandes et suisses, c'est l'attachement helvétique, assez inouï compte tenu de la situation internationale, à vouloir contrebalancer au nom de la neutralité et de l'indépendance la nouvelle orientation des relations extérieures, qui a expliqué l'inertie de la politique étrangère helvétique. Ce jeu d'équilibre est visible en maints domaines, comme le transit ou les achats d'or par exemple. La Suisse est restée exposée de la sorte aux critiques alliées, avant finalement d'accepter tardivement la plupart de leurs exigences concernant la cessation des rapports économiques avec l'Allemagne, attestée par le résultat des négociations menées avec la délégation dirigée par Lauchlin Currie, à Berne en mars 1945.

La politique extérieure de la Confédération à la fin de la Seconde Guerre mondiale ressemble jusqu'à un certain point à la diplomatie de réhabilitation entreprise à l'issue de la Première. L'enjeu pour les dirigeants suisses est fondamentalement le même : restaurer une image écornée par les accusations d'une trop grande proximité avec l'ennemi et réintégrer le pays parmi le camp des vainqueurs de la guerre. Mais si, pour ce faire, les Suisses ont surtout dû payer un prix diplomatique à la fin de la Grande Guerre, par l'entremise notamment de l'amendement à la neutralité causé par l'acceptation du système des sanctions de la Société des Nations, la réhabilitation est passée cette fois-ci essentiellement par l'octroi de concessions économiques aux pays de l'Europe de l'Ouest. La Confédération accorde dès 1945 de très importants crédits aux anciens pays belligérants, destinés également à accélérer le rétablissement du commerce entre la Suisse et les marchés européens. Par ailleurs, lors de l'accord de Washington, signé entre la Suisse et les Alliés en mai 1946, les dirigeants helvétiques, pour obtenir le déblocage des avoirs et la levée des listes noires sur lesquelles sont inscrites les sociétés helvétiques les plus compromises avec l'Axe, acceptent de payer, en compensation des achats d'or volé par la Banque nationale suisse, deux cent cinquante millions de francs suisses à titre de participation à la reconstruction de l'Europe. Tous ces faits sont bien connus, mais l'interprétation qui est donnée de cet accord et, par extension, de l'orientation de la politique étrangère de la Confédération à la fin de la guerre dans son ensemble mérite d'être révisée, parce qu'elle est elle-même trop empreinte de l'idée du retournement tardif des relations extérieures de la Suisse.

Selon la thèse admise à l'heure actuelle, les dirigeants suisses, en dépit d'un isolement total dans les relations extérieures, de critiques très graves de la part des Alliés à cause de leur attitude vis-à-vis de l'Allemagne nazie pendant la guerre et des moyens de pression extraordinaires dont les Etats-Unis disposent, seraient parvenus à s'en sortir à bon compte, en jouant notamment de l'arme des crédits pour fragmenter le camp des Alliés, ce qui aurait ouvert la voie, alors que la guerre froide se profile, à l'insertion de la Suisse dans le camp de l'Ouest dans le sillage de l'impérialisme américain. Or, si cette thèse n'est pas totalement erronée, elle comporte deux faiblesses. La première tient à ce qu'elle surévalue la détérioration de l'image de la Suisse et de sa neutralité à la fin de la Seconde Guerre mondiale. En dépit des critiques alliées sur les relations économiques entretenues avec l'Axe, la réputation de la Confédération ne souffre pas d'un déficit aussi prononcé qu'après la Première Guerre mondiale. Les Français et les Britanniques se montrent beaucoup plus enclins en 1918 à mettre en cause les relations qu'a entretenues le gouvernement suisse avec la Reich pendant la durée de la guerre qu'ils ne le sont en 1945, ce qui tient tant à la prédominance du sentiment germanophile chez les élites helvétiques pendant le premier conflit mondial qu'à une reconnaissance de la légitimité de l'adaptation envers l'Axe durant le second à cause de l'encercllement d'un pays qui est resté malgré tout démocratique au cœur d'une Europe autoritaire. Après l'expérience de Vichy, la France est d'ailleurs mal placée pour accuser la Suisse, tandis que maints dirigeants britanniques conservent une sympathie réelle envers le libéralisme helvétique. Par ailleurs, bien que le constat inverse soit vrai au sujet des Américains, cela n'empêche pas que les historiens helvétiques ont aussi eu tendance à surévaluer la profondeur de leurs accusations à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Par conséquent, si l'arrangement trouvé à Washington, qui a entre autres préservé le secret bancaire helvétique, a pu être favorable à la Suisse, c'est d'abord parce que les griefs des Alliés n'étaient pas si considérables.

A cela s'ajoute une deuxième révision pour l'histoire de la politique extérieure suisse. Il n'est pas juste de prétendre que l'accord de Washington aurait définitivement placé la Suisse dans le sillage de la puissance américaine. A vrai dire, et ceci a à voir avec le fait que les critiques alliées soient restées relativement modérées à l'époque, jamais les dirigeants helvétiques n'ont pu mener une politique étrangère aussi autonome qu'à partir de 1946, affichant plus qu'à toute autre période, leur adhésion totale à la neutralité. Faut-il rappeler que le jour même où débutent les négociations de Washington, le 18 mars 1946, la Suisse parvient finalement à établir des relations officielles avec l'URSS, après qu'une démarche diplomatique a échoué une année et demie plus tôt, ce qui a précipité le remplacement de Pilet-Golaz par Petitpierre ? En dépit de la profondeur de l'anticommunisme en Suisse, ce n'est qu'à partir de la guerre de Corée que les autorités helvétiques s'engageront à reconsidérer leur politique de neutralité dans le cadre exclusif d'une appartenance au camp occidental. Entre-temps, dans les mois qui ont suivi l'accord de Washington, les dirigeants suisses ont enterré, au nom de la neutralité, la possibilité d'une participation à l'Organisation des Nations Unies, un geste pour le moins offensif, sinon agressif, compte tenu du parallèle évident avec le retour à la neutralité intégrale entrepris en 1938 à la Société des Nations. En parallèle, ils renoncent également à intégrer la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le GATT, soit toutes les principales organisations économiques multilatérales dominées par les Etats-Unis. Bénéficiant d'une force financière et commerciale insolite dans une Europe dévastée, ainsi que du crédit symbolique de la neutralité d'un pays qui a échappé aux deux guerres mondiales, la Confédération, une fois écartées les quelques hypothèses soulevées par la conduite des relations économiques pendant le conflit, n'est donc jamais apparue aussi encline à se démarquer dans les relations internationales pour mener une politique autonome. La diplomatie de réhabilitation du premier après-guerre s'était transformée en une politique d'équilibre prudente entre les grandes puissances ; elle laisse désormais rapidement la place à une politique de neutralité bien plus affirmée, teintée d'un profond exceptionnalisme.