

MATÉRIAUX

pour l'histoire de notre temps

PUBLIÉ PAR LA BDIC ET L'ASSOCIATION DES AMIS DE LA BDIC ET DU MUSÉE • N° 93 • janvier-mars 2009 • 14 €



BIBLIOTHÈQUE DE
DOCUMENTATION
INTERNATIONALE
CONTEMPORAINE



La Suisse et les ambivalences de la neutralité

SOMMAIRE

La Suisse et l'ambivalence de la neutralité

Rita THALMANN & Marc PERRENOUD	
Avant-propos	1
Hans Ulrich JOST	
Origines, interprétations et usages de la « neutralité helvétique »	5
Georg KREIS	
La crise des années 1930 et la hantise de la "surpopulation étrangère"	13
Stéphanie PREZIOSO	
Neutralité suisse et droit d'asile au temps du fascisme et de l'antisémitisme (1930-1939)	23
Daniel BOURGEOIS	
Le changement politique après la défaite française de 1940	32
Alix HEINIGER	
Entre neutralité et opportunisme : gestion des réfugiés communistes allemands pendant la Deuxième Guerre mondiale	43
Monique PAVILLON	
Les femmes suisses face à la Deuxième Guerre mondiale	48
Antoire FLEURY	
Traditions et rôle humanitaire de la Suisse	60
Jean-François BERGIER	
Les échanges économiques durant la Seconde Guerre mondiale, dans une perspective de longue durée	71
Marc PERRENOUD	
L'économie suisse et la neutralité à géométrie variable	77
Sébastien FARRÉ	
Neutralité, non-intervention et non-immixtion : la politique étrangère suisse durant la guerre civile espagnole (1936-1939)	87
Glossaire	94
Résumés	96
Abstracts	98
Bulletin d'abonnement	100

Origines, interprétations

Hans Ulrich JOST

et usages de la « neutralité helvétique »

« **L**es Puissances signataires de la déclaration de Vienne du 20 mars [1815] font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du Congrès de Vienne que par le traité de Paris de ce jour...¹ »

Extraite du Traité de Paris du 20 novembre 1815, cette déclaration lapidaire constitue le pilier formel quasi unique auquel s'adossera la « neutralité helvétique », du moins de cette époque à la Première Guerre mondiale. Certes, les Conventions de la Paix de La Haye en 1899 et 1907, puis la diplomatie ou les organisations internationales reviendront sur la question, mais sans apporter de précisions significatives quant aux devoirs à respecter de la part du pays concerné. C'est donc dans le sillage ouvert par un énoncé flou et ambigu que se construira l'image du *Sonderfall* helvétique ; ou autrement dit, l'image d'un pays d'exception, car resté de tout temps en dehors des conflits de la planète. Dans les faits, néanmoins, les autorités helvétiques donneront à ce statut des interprétations diverses, celles-ci variant selon les périodes ou les enjeux internationaux. Et lors de moments délicats, la « neutralité helvétique » servira aussi d'obus fumigène pour camoufler l'engagement douteux de la Suisse dans des affaires commerciales ou politiques avec des pays étrangers.

Après avoir situé les prémisses de la notion de « neutralité helvétique » et ses usages dans l'ancienne Confédération, j'examinerai ses interprétations et ses enjeux au cours du long XIX^e siècle ;

pour conclure sur la construction d'un mythe constitutif de l'identité de la Suisse, devenu au XX^e siècle une sorte de religion d'État.

Les prémisses d'une notion improbable

Bien que le terme de « neutralité » apparaisse dans un document helvétique au XVI^e siècle déjà, il ne peut s'agir d'une politique commune à un pays où chaque canton demeurerait souverain en matière d'affaires extérieures. Avant 1848 en effet, il n'existait pas d'État suisse, et les décisions étaient aux mains de quelques familles gouvernementales privilégiées qui défendaient autant leurs propres intérêts que ceux de l'ancienne Confédération. Certes, il arrivait que des décisions collectives soient prises lors des assemblées de la Diète, mais les cantons n'étaient pas tenus de les accepter.

C'est dès la fin du XV^e siècle, moyennant des accords diplomatiques et le service de mercenaires, que la grande majorité des cantons s'impliquent dans les stratégies de la plupart des princes, rois ou républiques d'Europe. « *Les Suisses, écrivait en 1703 l'ambassadeur de Savoie, vendent au plus offrant et au dernier enchérisseur [...] n'ayant aucun profit plus assuré que celui qu'ils font par la vente de la chair humaine*². » Première denrée d'exportation entre 1500 et 1800, les mercenaires helvétiques sont quelque quatre cent mille par siècle à vendre leur service dans des armées étrangères, à une époque où les Confédérés dépassaient à peine le million d'âmes. Quant aux puissances européennes, intéressées à disposer d'un réservoir d'hommes dont les capacités militaires pouvaient peser lourd dans leurs incessants rapports de force, elles se

1. Cité in Edgar Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, vol. 1, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1970, p. 215. Cette histoire comprend 6 volumes, dont 3 (IV-VI) sont traduits en français sous le titre *Histoire de la neutralité suisse*, Neuchâtel, La Baconnière, 1970.

2. Cité in Bonjour I, p. 45.

gardaient bien d'intervenir, leur seule exigence étant que le procédé soit appliqué sans exclusion. Si bien qu'en 1758, l'éminent juriste Emer de Vattel, précurseur du droit international, constate que les Suisses « *accordent des levées de troupes à qui leur plaît ; et personne jusqu'ici ne s'est avisé de leur faire la guerre à ce sujet*³ ».

Le recours à la notion de neutralité servant au mieux d'argument pour louer des troupes à tous les clients potentiels, il est peu pertinent de faire remonter une quelconque « neutralité helvétique » autour de 1500, comme l'affirment encore maints manuels d'histoire suisse. À cette époque, les Confédérés décidaient de leur propre chef de prendre part aux luttes des grandes puissances, notamment en Italie ; et si, après avoir subi quelques revers sur les champs de bataille, comme à Marignan en 1515 ou à Pavie en 1525, ils se brident quelque peu, c'est pour mieux développer les entreprises du mercenariat et conclure des pactes militaires bien rémunérés.

L'alliance avec la France, conclue en 1521 et qui perdurera jusqu'à la Révolution française, fut sans doute le principal pilier de ce système d'accords et d'affaires. Dans son histoire constitutionnelle de l'ancienne Confédération, Hans Conrad Peyer voit même dans ce nœud d'alliances un cadre efficace pour cimenter la structure politique fragile du Corps helvétique⁴. D'un autre côté, il est vrai que ces engrenages militaires et diplomatiques tous azimuts garantissaient aux Confédérés une position spécifique dans les relations internationales. Mais ici encore, il n'est guère convaincant de parler de neutralité.

La Réforme toutefois, qui divise les cantons en deux communautés religieuses opposées, contraint les Confédérés à faire preuve d'une certaine retenue dans leurs relations internationales. Car poursuivre des engagements multiples et différenciés à l'étranger risquaient non seulement d'aggraver les dissensions internes, mais de provoquer des conflits armés fratricides. En tout cas la Diète, réunie à l'occasion de quelque conflit extérieur, prit une décision de non-intervention et interdit même tout transit de soldats ou d'armes sur le territoire helvétique. Sauf que les cantons, certes incités à suivre cette résolution, ne furent pas contraints d'en respecter les directives. Aussi lors de la Guerre de Trente ans (1618-1648), période où les allusions au principe de neutralité se font de plus en plus fréquentes, les mercenaires helvétiques continuent de servir dans tous les camps des belligérants, tandis que certains notables des gouvernements cantonaux louvoient avec des alliances partisans. Une expérience dont les Confédérés tirent la conclusion qu'une forme de désengagement — qu'on appellera faute de mieux « neutralité » — préserve non seulement

un pays des dévastations de la guerre, mais peut sensiblement contribuer à son essor économique. En effet, grâce à l'approvisionnement, autorisé, des armées étrangères, les cantons développent par la suite de bonnes affaires. En 1793 par exemple, les perspectives commerciales avec la France étant devenues trop importantes pour les abandonner, la Confédération refuse de s'associer à la coalition européenne antirépublicaine, et ce en dépit de sa farouche opposition au régime issu de la Révolution française. De sorte que les troupes républicaines furent ravitaillées par les cantons helvétiques, qui en tirèrent des profits considérables. Exprimant son amertume, François-René de Chateaubriand constate : « *Neutres dans les grandes révolutions des Etats qui les environnaient, ils [les Suisses] s'enrichirent des malheurs d'autrui et fondèrent une banque sur les calamités humaines*⁵. »

Mais revenons en 1648, année où la redéfinition de la carte de l'Europe par la paix de Westphalie permet à la Suisse de desserrer ses liens avec le Saint Empire. Les attendus de sa neutralité, par contre, n'en sont pas pour autant éclaircis, les grandes puissances se préoccupant avant tout du recrutement des mercenaires. Quant aux spécialistes du droit international, ils s'intéressent peu à la « neutralité helvétique » ou ne l'abordent qu'en marge de leurs travaux. À ceci près toutefois, que dès la fin du XVIII^e siècle, la position intermédiaire de la Confédération helvétique dans le système des relations internationales ne passait plus inaperçue. Car détaché de toute alliance dominante, le pays jouissait non seulement d'une certaine indépendance, mais jouait le rôle de tampon entre les deux grandes puissances adverses, en l'occurrence la France et l'Autriche. Des avantages dont rendra compte en 1796 l'ambassadeur français Barthélemy, qui conclut en ces termes : « *C'est aussi à cette balance exacte des avantages résultant de la conservation d'un territoire neutre intermédiaire entre la France et l'Autriche que le Corps helvétique doit principalement son indépendance et son existence*⁶. »

D'un autre côté, ce positionnement neutre — ou de *still sitzen* (se tenir immobile) — influence visiblement les rapports entre Confédérés. Lors de leur adhésion au Corps helvétique, par exemple, certains cantons sont contraints d'accepter des restrictions à leur pouvoir, afin de ne pas déstabiliser l'équilibre intérieur. Il en est ainsi des pactes avec les cantons de Bâle (1501), Schaffhouse (1501) et Appenzell (1513), dont un paragraphe comporte une clause qui les oblige non seulement à rester en dehors des différends éventuels de leurs partenaires, mais les invite à se proposer comme intermédiaire pour trouver une solution d'entente. De loin le plus important, cet aspect

3. Cité in Bonjour I, p. 44.

4. Hans Conrad Peyer, *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Zurich, Polygraphischer Verlag, 1978, p. 84.

5. François René de Chateaubriand, « Essai historique et moral sur les révolutions anciennes et modernes », *Œuvres complètes*, Paris, 1859, p. 401.

6. Cité in Bonjour I, p. 37.

interne de la « neutralité helvétique » fonctionnera encore aux XIX^e et XX^e siècles, notamment dans les conflits entre communautés linguistiques ou religieuses.

Pour résumer brièvement le caractère de la « neutralité helvétique » au cours de cette longue période, on retiendra deux traits essentiels. Avant le Congrès de Vienne de 1815, les Suisses ne mènent pas de politique extérieure cohérente, car le mercenariat et les intérêts économiques de chaque canton, combinés avec la fragilité de l'ancienne Confédération, interdisent tout alignement unilatéral en matière d'alliances internationales. Les puissances européennes, quant à elles, apprécient une pratique qui leur permet de monnayer les compétences de soldats réputés, puis de disposer finalement d'un espace tampon de plus en plus reconnu, grâce entre autres à sa position géographique.

Interprétations et enjeux au XIX^e siècle

La déclaration de 1815 ne suffit pas à ordonner efficacement la politique extérieure helvétique, qui reste soumise aux fortes pressions des gouvernements étrangers⁷. En adhérant à la Sainte Alliance le 27 janvier 1817, la Suisse accepte la tutelle des grandes puissances et, par le maintien du mercenariat prend le risque d'être impliquée dans des conflits armés. Aussi le chancelier autrichien Metternich, qui considérait la Suisse comme un rempart contre les influences révolutionnaires française ou italienne, proteste-t-il régulièrement auprès de la Diète ; tout comme la France d'ailleurs, bien qu'elle recrute à cette époque quelque douze mille soldats helvétiques. Ainsi malmené, le principe de neutralité ne fut pas tenu en haute estime ; au mieux servait-il d'argument aux puissances européennes pour critiquer la politique étrangère helvétique ou pour justifier des ingérences dans les affaires intérieures du pays. Vu sous cet angle, il n'est pas étonnant que nombre de Confédérés envisagent ce statut comme une contrainte néfaste à leurs activités ; et que dans certains cercles, circule l'idée qu'il fut imposé par les grandes puissances monarchiques, afin de paralyser les activités politiques des Suisses et les dissocier de la lutte des libéraux européens pour l'émancipation des peuples. C'était le cas entre autres du philosophe Ignaz Paul Vital Troxler (1780-1866)⁸, l'un des pères de la future Constitution de 1848, pour qui la neutralité représentait un obstacle à la réforme du système politique ; et aussi de l'aile radicale du libéralisme, qui la considérait comme une violation de l'indépendance du pays et une entrave à leurs projets.

Quoi qu'il en soit, la présence de réfugiés ou émigrés politiques sur sol helvétique fut à l'origine des litiges les plus récurrents avec les puissances européennes⁹. Car de nombreux libéraux allemands et italiens, de républicains français, de patriotes polonais ou de révolutionnaires russes, dont des personnalités notoires tels Guisepppe Mazzini¹⁰ ou Louis-Napoléon Bonaparte¹¹, choisissaient la Suisse comme terre d'accueil, d'où ils organisaient parfois des interventions dans leur pays d'origine. Exaspérées et souvent sous prétexte du non-respect de la neutralité, les grandes puissances exigent des mesures de la part des autorités helvétiques. Si bien que la Diète de 1823, par exemple, adopte un décret (*conclusum*) destiné à contrôler la presse et les étrangers. Mais les pressions se poursuivent, et même après 1848, alors que la Suisse est dotée d'un État avec un gouvernement central aux mains des libéraux radicaux, les réfugiés et les émigrés ne cessent de subir des tracasseries policières. Comme en 1889, où un conflit avec le chancelier Bismarck au sujet des socialistes allemands exilés sur le sol helvétique mène à la création d'un procureur général et d'une police fédérale, qui surveillera d'ailleurs non seulement les étrangers, mais aussi les socialistes autochtones¹².

Dans la Constitution fédérale de 1848, il est vrai, la neutralité n'occupe pas une place décisive. La considérant comme un moyen de défense parmi d'autres, la Diète aussi bien que la Commission chargée d'élaborer la Constitution refusèrent d'en introduire le principe dans les articles fondamentaux, pour l'inscrire à deux endroits seulement : au sein de la liste des compétences de l'Assemblée fédérale (art. 85/5) et dans l'article qui énumère les tâches attribuées au Conseil fédéral (art. 102/9). Une décision qui, de fait, attribuait à la neutralité un rôle de simple dispositif pour garantir l'indépendance et la sécurité extérieure de la Suisse.

Or la sécurité extérieure, justement, devient rapidement un souci permanent pour le gouvernement suisse, dont l'attitude varie selon les circonstances et les enjeux. L'historien Edgar Bonjour¹³ ayant largement analysé les situations où le principe de neutralité fut appliqué, on retiendra quelques épisodes au dénouement plus ambigu. Les problèmes commencent déjà en 1848, lorsque le Piémont, en guerre contre l'Autriche, propose à la Suisse un traité militaire. La Diète refuse (l'Assemblée fédérale n'était pas encore constituée), mais bon nombre de citoyens participent quand même en qualité de volontaires aux luttes du Risorgimento. En outre, au lendemain de la victoire des troupes autrichiennes et face aux pressions exercées par le maréchal Radetzky, la Suisse proscrit tout soutien aux patriotes italiens qui ont franchi la frontière sud du pays.

7. Mis à part l'ouvrage de Bonjour, cf. Daniel Frei, *Neutralität - Ideal oder Kalkül? 200 Jahre ausserpolitisches Denken in der Schweiz*, Frauenfeld/Stuttgart, Huber, 1967.

8. Adolf Rohr (dir.), *Ignaz Paul Vital Troxler (1780-1866), Politische Schriften in Auswahl*, 2 vol., Berne, Francke, 1989 ; Giuseppe Mazzini, « Nationalité – Question extérieure – Neutralité », in *Scritti politici editi ed inediti*, vol. 7, Imola, P. Galeati, 1910.

9. Christoph Graf, Gérald Arlettaz (dir.), *Le refuge en Suisse après les révolutions de 1848, Études et Sources* 25, Berne, Archives fédérales suisses, 1999.

10. Alfred Cattani, *Die Schweiz im politischen Denken Mazzinis*, [Zürich] 1951 ; Marguerite Mauerhofer, « Mazzini et les réfugiés italiens en Suisse », in *Revue suisse d'histoire* 12, 1932, pp. 45-100.

11. Adrian Jenny, Jean-Baptiste Adolphe Charras und die politische Emigration nach dem Staatsstreich Louis-Napoleon Bonapartes, Basel, Helbing & Lichtehahn, 1969.

12. Hansjörg Renk, *Bismarcks Konflikt mit der Schweiz. Der Wohlgemuth Handel von 1889. Vorgeschichte, Hintergründe und Folgen*, Basel/Stuttgart, Helbing & Lichtehahn, 1972.

13. Cf. Bonjour I, où se trouve également des références bibliographiques.

La même question d'ingérence dans des conflits extérieurs se pose en 1855 lorsque la Grande-Bretagne parvient à recruter des mercenaires suisses pour la Guerre de Crimée¹⁴. La Constitution de 1848 interdisant toute alliance militaire, le Conseil fédéral s'oppose formellement à la démarche britannique, mais la tolère tacitement pour éviter de froisser un pays qui avait souvent soutenu la Suisse sur le plan international. Certes, par la suite, le gouvernement cherchera à liquider le mercenariat. Mais c'est seulement en 1927, après qu'environ six mille Suisses ont servi sous les drapeaux des belligérants lors de la Première Guerre mondiale, qu'une loi pénale interdira tout engagement des citoyens dans des troupes étrangères¹⁵.

Avec l'affaire de Neuchâtel, suivie peu après des démêlés avec la France au sujet de la Savoie, se dessine une autre face des attermolements helvétiques en matière d'application de la neutralité. Ancienne principauté prussienne, le canton de Neuchâtel conservait des liens particuliers avec le roi de Prusse. Si bien qu'en septembre 1856, lorsque le parti monarchiste qui subsistait dans le canton tenta de s'emparer du pouvoir par un putsch, la Prusse menaça d'envahir la Suisse pour les soutenir. Une crise qui se résout finalement en septembre 1857, mais grâce à la médiation menée par Napoléon III, soutenu en la circonstance par l'Autriche et la Grande-Bretagne. Or en 1860, une autre crise éclate, cette fois dans les relations avec la France en train d'annexer la Savoie. Profitant de la confusion qui règne et sous prétexte d'anciens droits ou de sécurité intérieure, la Suisse revendique le nord de cette région frontalière, alors qu'une partie des radicaux et un membre du gouvernement envisagent la possibilité d'une intervention armée sur le terrain. Ces projets avortent, surtout en raison de l'opposition des milieux de l'économie et du commerce, soucieux de préserver la bonne marche de leurs affaires.

Dans le même ordre d'idée, on évoquera encore un épisode insolite qui se déroule à la fin de la guerre franco-allemande de 1870. Il s'agit des démarches du président de la Confédération auprès de Bismarck, démarches qui visaient la cession par l'Allemagne d'une partie de l'Alsace en faveur de la Suisse¹⁶ ; et auxquelles se mêla, à nouveau, l'idée d'une annexion de territoires situés en Savoie française. Si ces tentatives diplomatiques firent long feu, il n'en demeure pas moins que la « neutralité helvétique » fut une fois encore mise sous le boisseau.

Plus ou moins partie prenante de tous ces événements, les intérêts économiques changent de nature au fil du temps, pour revêtir à la fin du siècle un caractère de plus en plus décisif lorsque

se pose la question de la neutralité. Car la Suisse, devenue l'un des pays les plus industrialisés, enregistre alors un commerce extérieur dont le volume est considérable, alors que son rôle de place financière gagne en importance. Et à la veille de la Première Guerre mondiale, avec une somme totale qui dépasse son Produit intérieur brut, la Suisse se situe par tête d'habitant à la deuxième place des pays exportateurs de capitaux, juste derrière la Grande-Bretagne. À cela s'ajoutent des liens très étroits avec l'Empire allemand, dont le dynamisme sur le plan économique et technologique l'emporte au niveau européen. La politique commerciale prend donc le dessus sur d'autres considérations, tandis que la neutralité joue le rôle de paravent pour dissimuler les enjeux économiques.

Partant de cette situation, la Suisse se montre peu encline à adhérer aux conventions de La Haye, adoptées lors des conférences de la Paix de 1899 et 1907. Refusant dans un premier temps de signer les accords concernant la guerre terrestre, elle s'oppose par la suite à la codification des devoirs des pays neutres en temps de paix et, comme l'Allemagne et l'Autriche, repousse fermement la proposition de créer un tribunal international permanent. Au final, les conventions de La Haye porteront sur les seuls temps de guerre où les pays neutres sont tenus à ne pas ouvrir leur territoire à des activités militaires, alors que le transit et le commerce privés, armes comprises, restent autorisés¹⁷. Il s'agit donc de clauses qui convergent avec les intérêts de l'industrie et de la place financière helvétiques, à même d'offrir tous les produits intéressants pour des belligérants. Dans l'ouvrage d'un professeur d'économie et futur membre du directoire de la Banque nationale suisse, publié en 1912, on trouve à ce sujet un passage très éclairant : « *Si la Suisse, écrit l'auteur, réussit à conserver sa neutralité, on peut s'attendre [...] à ce que des montants importants de valeurs fuient les territoires frontaliers pour chercher refuge dans les banques suisses, ce qui devrait provoquer une jolie croissance des revenus qui en découlent*¹⁸. » Non seulement ce pronostic se confirme par la suite, mais il sera dépassé dans les faits par des crédits accordés aux belligérants afin de favoriser leur approvisionnement auprès des industries helvétiques.

À l'aube de la Première Guerre mondiale, il n'existait toujours pas de consensus au sujet de la politique de neutralité. Des personnalités importantes dans les domaines de l'économie et de la politique, par exemple, poussaient très loin leur sympathie pour l'Empire allemand, au point de susciter l'impression que la Suisse était devenue une province germanique. Répandu notamment dans le corps des officiers, grands admirateurs de

14. Peter Gugolz, *Die Schweiz und der Krimkrieg*, Basel, Helbing & Lichtehahn, 1965.

15. Johann Jakob Aellig, *Die Aufhebung der schweizerischen Söldnerdienste im Meinungskampf des 19. Jahrhunderts*, Basel, Helbing & Lichtehahn, 1954.

16. Peter Stadler, « Bundespräsident Jakob Dubs und die schweizerische Neutralität im Herbst 1870 », in *Neue Zürcher Zeitung* 472, 11 octobre 1970 ; *Documents Diplomatiques Suisses*, vol. 2, Bern, Benteli, 1985, pp. 435-449 (abrégé DDS) ; ces documents sont aussi accessibles

sous : <http://www.dodis.ch/f/home.asp> ou ([http://www.amsdru.ckschriften.bar.admin.ch/loadDocQuery.do?context=results&documentIndex=0&dsUID=f47bf5:11beb971592:-7c53#detailView](http://www.amsdru.ckschriften.bar.admin.ch/loadDocQuery.do?context=results&documentIndex=2&dsUID=f47bf5:11beb971592:-7c55#detailView)).

17. Bonjour II, pp. 88-90.

18. Adolf Jöhr, *Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall*, Zürich, Kuhn & Schürch, 1912, p. 194.



La Suisse vit dans le confort et avec peu d'enfants, tandis que ses dynamiques voisins enregistrent des taux élevés de natalité

l'armée prussienne et de l'Empire austro-hongrois¹⁹, ce penchant germanophile apparut en plein jour en 1912 avec la visite officielle de Guillaume II, venu observer une grande manœuvre de l'armée suisse²⁰. En outre, autre témoignage des bonnes relations tissées entre les deux gouvernements, le chef de l'état-major général de l'armée suisse, Theophil Sprecher Von Bernegg, avait organisé des pourparlers avec ses collègues allemands et autrichiens en vue d'une éventuelle collaboration en cas de guerre²¹. Sur son instigation et pensant comme lui aux puissances centrales, le Conseil fédéral conclut la même année que, en cas de conflit européen prolongé, la Suisse ne pourra sans doute pas rester à l'écart et, afin d'assurer l'approvisionnement de la population, se verra même obligée de faire alliance avec l'un des belligérants²².

En survolant l'histoire du XIX^e siècle, on constate que la politique étrangère helvétique recourt souvent à la notion de neutralité, mais bon nombre de démarches et d'attitudes en altèrent l'esprit, sinon le principe même. Au sein des élites sociales, politiques ou militaires, la neutralité ne fait pas l'unanimité et, encore à la fin du siècle, il n'est pas rare de la considérer comme une béquille dont le pied entrave le développement international du pays. Une perspective, toutefois, va nettement favoriser un plus large consensus : le commerce et la finance internationales, où la Suisse prend une place de plus en plus importante.

Dans ce sens, le drapeau de la neutralité politique couvrait non seulement fort bien les affaires commerciales et les investissements financiers, mais leur conférait une valeur morale qui fait défaut aux puissances coloniales et impérialistes. D'un autre côté, les activités humanitaires, développées par la Suisse dans le cadre des « bons offices », contribuaient à rehausser considérablement son statut de pays neutre²³. Un premier pas fut franchi avec la création de la Croix-Rouge en 1863, suivi en 1870 par la prise en charge de la protection des intérêts de la Bavière et du Pays de Bade auprès du gouvernement français. Et au cours de la Première Guerre mondiale, ce n'est pas moins de vingt-cinq États qui se font représenter par la Suisse, pour monter à quarante-trois lors de la Seconde. Par contre un autre rôle associé aux « bons offices », celui d'une Suisse médiatrice entre les belligérants, s'est avéré beaucoup plus fragile et n'a quasiment pas fonctionné lors des deux conflits mondiaux.

Un mythe constitutif de l'identité helvétique

Avec la Première Guerre mondiale, la neutralité suisse prend un nouveau visage et change de caractère. Hissée au rang de mythe à l'intérieur du pays, elle s'inscrit désormais dans le catalogue des valeurs fondamentales de la politique nationale.

19. Rudolf Dannecker, *Die Schweiz und Oesterreich-Ungarn. Diplomatische und militärische Beziehungen von 1866 bis zum ersten Weltkrieg*, Basel/Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1966.

20. Hans Ulrich Jost, « Bewunderung und heimliche Angst: Gesellschaftliche und kulturelle Reaktionen in Bezug auf das deutsche Kaiserreich », in *Deutsche und Deutschland aus Schweizer Perspektiven*, ITINERA, Fasc. 26, 2007, pp. 14-45.

21. Daniel Sprecher, *Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg. Seine militärisch-politische Leistung unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität*, Zürich, NZZ Verlag, 2000, pp. 151-210.

22. DDS, vol. 5, pp. 724-725.

23. Raymond Probst, « Die Schweiz und die "guten Dienste" », *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, hg. von Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst, Bern, Haupt, 1992, pp. 659-676 ; le même, « Good Offices » in the Light of Swiss International Practice and Experience, Dordrecht/Boston/London, Nijhof, 1989.

Sur le plan international, en revanche, ce concept mal défini s'est passablement vidé de sa substance, les relations et les rapports de force entre pays, notamment en temps de guerre, étant largement ordonnés par l'économie, le commerce et la finance — soit des domaines qui échappent à la stricte définition de la neutralité.

Lorsque la guerre éclate, la politique de neutralité semble ne poser aucun problème, les grandes puissances reconnaissant sans hésitations — à l'exception de l'Italie — le statut officiel de la Suisse. Mais la transformation rapide du conflit en une guerre économique totale met le gouvernement helvétique dans une situation très délicate. Car l'approvisionnement de la population et les besoins en matières premières des entreprises dépendent pour deux cinquièmes de l'étranger, alors que l'industrie et les banques engrangent une grande partie de leur chiffre d'affaires à l'extérieur du pays. Très vite, l'économie privée s'oriente vers les marchés constitués par l'économie de guerre, dont elle tirera sans état d'âme des bénéfices considérables. Et parfois au moyen de comportements douteux, voire illégaux comme la contrebande effectuée au prix fort, même par des grandes entreprises. Si bien qu'en 1915, l'Entente impose à la Suisse, à l'instar des Pays-Bas, un contrôle strict de ses échanges. Voit ainsi le jour un organisme de droit privé appelé Société suisse de surveillance économique (SSS surnommée par la population « Souveraineté Suisse Suspendue ») dont la direction, en main helvétique, est nommée par le Conseil fédéral²⁴. À ceci près que ce dernier refuse de prendre la responsabilité formelle des activités de la SSS, tout en confirmant dans une note secrète prêter tout son concours pour en assurer la bonne marche. Loin de s'avérer anecdotique, ce procédé dilatoire servira de modèle pour d'autres accords où le gouvernement helvétique tient à prendre ses distances, afin de ne pas être accusé de violer formellement la neutralité²⁵. En incise, ajoutons encore que la SSS, organisée en syndicats, aura un impact considérable sur la cartellisation de l'économie suisse d'après-guerre.

Auparavant et dans des buts similaires à la SSS, s'était créé sous la pression des puissances centrales une structure analogue mais plus petite, appelée *Schweizerische Treuhandstelle*. Son fonctionnement, facilité par une longue tradition commerciale avec l'Allemagne et la sympathie d'une partie des élites suisses alémaniques pour l'Empire voisin, est néanmoins moins rigide et son contrôle plus lacunaire. Des connivences dont les effets se prolongent sur le plan militaire, puisque deux officiers de l'état-major général, entrés dès le début des hostilités en étroite collaboration avec leurs collègues d'outre-Rhin, leur transfèrent

régulièrement les bulletins secrets du service de renseignement de l'armée suisse. En outre, traduits devant un tribunal militaire une fois l'affaire connue, ces hauts gradés sont condamnés en 1916 à des peines dérisoires²⁶. Quant à l'origine de cette clémence, il faut la voir dans la germanophilie non seulement du chef de l'état-major général Teophil Sprecher, mais du chef de l'armée, le général Ulrich Wille, au demeurant lié par mariage à la famille von Bismarck. Et qui écrivait à son épouse le 1^{er} septembre 1914 : « *Maintenant, ce qui a été commencé à l'époque [1870] est en train d'être parachevé : la suprématie de l'Allemagne, c'est-à-dire de l'être allemand, sur le monde entier. De tout mon cœur, je suis du côté de l'Allemagne*²⁷. » Par la suite, mais cette fois dans une lettre adressée au Conseil fédéral le 20 juillet 1915, Wille suggère même l'entrée en guerre de la Suisse aux côtés des Empires centraux. De son côté, la France, au courant des penchants du chef de l'armée et de nombreux officiers suisses alémaniques, n'avait plus guère confiance dans la neutralité helvétique et étudiait de possibles interventions sur le territoire suisse par une unité appelée « Armée d'Helvétie²⁸ ».

Alarmants ou déroutants, les agissements des uns et des autres masquaient des enjeux plus décisifs : l'économie et la guerre économique. Car si une partie de l'industrie suisse s'orientait avec succès vers une production recherchée par les belligérants, d'autres secteurs souffrent des répercussions négatives provoquées par la guerre. Et le commerce extérieur, notamment, exigeait souvent des négociations très délicates. Dans ce jeu d'intérêts complexes et difficiles à résoudre, la question des crédits prit de l'ascendance, au point que les banques, en collaboration avec la Banque nationale suisse, s'imposèrent comme les principaux organisateurs de l'économie de guerre et du commerce extérieur. Ou, en d'autres termes, les organes politiques perdirent le contrôle des affaires étrangères. Avec pour conséquence que les crédits accordés aux belligérants par les banques helvétiques impliquèrent la Suisse dans le conflit mondial, et souvent de manière partisane, car la neutralité ne jouait pas un rôle prédominant pour les dirigeants de la place financière²⁹.

En matière de politique intérieure, par contre, le principe de neutralité s'installe dans les discours et devient un argument de poids pour renforcer le sentiment national. En effet, les communautés linguistiques s'opposent violemment, les unes prenant parti pour les puissances centrales, les autres pour l'Entente. Conscients du danger, le gouvernement et quelques intellectuels font appel à l'esprit de la neutralité afin de reconduire les Helvètes divisés vers un lieu patriotique

24. Heinz Ochsenbein, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914-1918. Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz*, Berne, Stämpfli, 1971, pp. 210-235.

25. Par exemple : André Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1915*, Bern, Haupt, 1987.

26. Jürg Schoch, *Die Oberstenaffäre. Eine innenpolitische Krise (1915/1916)*, Bern, Lang, 1972 ; Max Mittler, *Der Weg zum ersten Weltkrieg: Wie neutral war die Schweiz?*, Zürich, Verlag NZZ, 2003, pp. 677-807.

27. Cité in Alexis Schwarzenbach, *Maman, tu dois lire mon livre*. Anne Marie Schwarzenbach, sa mère et sa grand-mère, traduit de l'allemand par Étienne Barilier, Genève, Éd. Metropolis, 2007, p. 91.

28. Hans Rudolf Eherbar, *Schweizerische Militärpolitik im Ersten Weltkrieg. Die militärischen Beziehungen zu Frankreich vor dem Hintergrund der schweizerischen Aussen- und Wirtschaftspolitik, 1914-1918*, Bern, Stämpfli, 1976 ; Mittler, *Der Weg zum ersten Weltkrieg*, pp. 791-797.

29. Malik Mazbouri, « Place financière suisse et crédits aux belligérants durant la Première Guerre mondiale », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les Grandes puissances 1914-1945*, Genève, Droz, 1999, pp. 59-90.

commun³⁰. Le ton est donné en décembre 1914 par une conférence devenue célèbre de l'écrivain et futur prix Nobel Carl Spitteler, qui préconise la neutralité en tant que valeur suprême pour tous les citoyens d'un pays d'exception qui tente de rester hors des chaos de l'Europe³¹. C'est ainsi que se propagea l'image du *Sonderfall* helvétique, et que s'imposera l'idée d'une Suisse sauvée des horreurs de la guerre grâce à sa neutralité. Un mythe, certes, mais qui va structurer l'imaginaire collectif de tout un peuple et s'immiscer, tel un fait incontestable, jusque dans les manuels d'histoire les mieux accrédités par les instances officielles.

Un concept à géométrie variable

Dans la pratique et tout au long du XX^e siècle, la « neutralité helvétique », articulée en fonction des objectifs, continuera de jouer le rôle d'un concept à géométrie variable. Bouclier rhétorique destiné à parer les critiques des observateurs étrangers, il servira également de caisse à outils pour produire des discours fallacieux censés rassembler le « peuple » autour du gouvernement. Et quand le bouclier s'orne de paroles humanitaires, c'est pour mieux dissimuler l'épée agressive des intérêts privés. Se forge ainsi une réalité à double entrée : d'un côté la réalité matérielle constituée par le commerce extérieur et la place financière où la neutralité s'éclipse, et de l'autre une Suisse officielle qui endosse l'image d'un petit pays, neutre et vierge de toute implication dans les affaires du monde.

Expérimentée durant la Première Guerre mondiale, cette stratégie ambivalente montrera par la suite son efficacité. En 1920, par exemple, en adhérant du bout des lèvres à la Société des Nations (SDN), la Suisse se réserve d'emblée un statut particulier. Par une déclaration officielle, en effet, la SDN délie le pays des obligations militaires prévues par le pacte, tels les engagements armés et le transit de troupes sur son territoire. Mais ce n'est pas tout. Alors que la Suisse n'est pas exemptée de participer aux sanctions économiques décidées par la SDN, le gouvernement helvétique ne les appliquera que très partiellement à l'Italie fasciste après son agression contre l'Éthiopie en 1935. Et, en décembre de la même année, il reconnaît la souveraineté italienne sur le territoire éthiopien³², peu avant que l'Office suisse d'expansion commerciale, subventionnée par la Confédération, ne sollicite l'ouverture rapide d'un consulat à Addis-Abeba. Toutes démarches dont les conséquences renfor-

cent la position économique de la Suisse dans l'Italie mussolinienne, où les banques helvétiques se substituent partiellement à celles des grandes puissances. Le même scénario avec des objectifs analogues se répétera en 1939, cette fois en Espagne républicaine, où après avoir favorisé l'insurrection du général Franco pour permettre aux banques helvétiques d'accorder des crédits au gouvernement nationaliste, le Conseil fédéral reconnaît le nouveau régime bien avant la prise de Madrid³³.

Quant à la Seconde Guerre mondiale, elle ouvre un champ des plus propices à ces manœuvres, qui atteignent à ce moment une sorte de paroxysme³⁴. Le Conseil fédéral, tout en déclarant solennellement la neutralité de la Suisse, apporte une aide soutenue à la réorientation de l'économie en vue du commerce avec les belligérants. S'agissant d'une histoire complexe analysée dans ce même volume par mes collègues, je me contenterai de pointer ici deux faits. Le 8 septembre 1939, par un arrêté secret, le Conseil fédéral lève l'interdiction d'exporter du matériel de guerre ; puis le 9 août 1940, un traité commercial met à la disposition du Troisième Reich une grande partie de la production de matériel de guerre helvétique, dont l'acquisition sera d'ailleurs largement financée par un crédit de la Confédération. Dans les faits et sans trop se soucier de son statut de pays neutre, la Suisse s'intègre à l'économie de guerre de l'Axe, alors que face aux critiques des Alliés à ce propos, elle tente de redorer sa neutralité par un discours politique alambiqué qui occulte une grande partie de ses liens économiques.

Toujours est-il que lors du repositionnement de la politique extérieure qui succède aux années de guerre, le ministre des affaires étrangères, le Conseiller fédéral Max Petitpierre, introduit des caractérisations spécifiques pour distinguer les différentes options relatives à la neutralité. Les Traités ou les adhésions aux organisations internationales font ainsi l'objet d'un classement en deux catégories : l'une, dite « politique », qui signifie l'incompatibilité avec le principe de neutralité, et l'autre, dite « technique », qui y échappe par définition. Et c'est sur la base de cette séparation spécieuse que l'adhésion à l'Organisation des Nations unies ou au Conseil de l'Europe, qualifiée de « politique », se voit rejetée, alors que le plan de reconstruction de l'Europe, appelé plan Marshall et lancé le 5 juin 1947, sera salué par le gouvernement. Après quoi, le 16 avril 1948, la Suisse entre comme membre à part entière dans l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), chargée entre autres de mettre en œuvre le plan Marshall. Or, de toute évidence et en dépit de

30. Pierre Du Bois, « Le mal suisse pendant la Première Guerre mondiale. Fragments d'un discours sur les relations entre Alémaniques, Romands et Tessinois au début du XX^e siècle », in *Revue européenne des sciences sociales* XVIII, 1980, n° 53, pp. 43-66.

31. François Vallotton, *Ainsi parlait Carl Spitteler*, Lausanne, Université de Lausanne (Histoire et société contemporaines 11), 1991.

32. *DDS*, vol. 11, pp. 967-972.

33. Mauro Cerutti, « La politique de la Suisse officielle face à la guerre civile espagnole », in Mauro Cerutti, Sébastien Guex, Peter Huber (éd.), *La Suisse et l'Espagne de la République à Franco (1936-1946)*, Lausanne, Antipodes, 2001, pp. 33-54.

34. Hans-Ulrich Jost, « La Suisse, un pays neutre en guerre », in Pietro Causarano ed. al. (dir.), *Le XX^e siècle des guerres*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2004, pp. 151-157.

l'avis du Conseil fédéral qui lui attribuait un caractère « technique », l'OECE endossait une mission anticommuniste dirigée contre les pays de l'Est³⁵.

En conclusion, force est de constater que la politique extérieure helvétique a progressivement institué en principe de base sa pratique dualiste. Et grâce à toute une série d'artifices, dont le camouflage des enjeux économiques et une propagande idéologique forcenée, l'histoire de la Suisse s'est totalement confondue avec la neutralité. N'hésitant pas à cultiver l'esprit de tautologie, le ministre des Affaires étrangères Max Petitpierre le confirme dans un discours tenu en 1952 : « *L'histoire de la neutralité suisse est l'histoire même de la Suisse, qui s'est développée en quelque sorte autour de la neutralité*³⁶. » À l'intérieur du Palais fédéral, toutefois, ce même ministre a prononcé des paroles parfois moins lénifiantes, en avouant que « *la neutralité intégrale est devenue une fiction et l'on ne peut plus distinguer entre neutralité de l'État et neutralité morale*³⁷ ».

C'est finalement cette ambiguïté qui caractérise le mieux le concept helvétique de neutralité. Au moment où les critiques de la communauté internationale se durcissent tout en se précisant, le Conseiller fédéral Petitpierre ne pouvait plus ignorer la fragilité du statut de la Suisse. Une déficience qu'il tente de combler en guise de nouvelle ouverture par une formule devenue aussi célèbre que tenace : Neutralité et Solidarité³⁸. Néanmoins, aussi prometteuse soit-elle, cette déclaration ne changera rien au rôle dominant des intérêts commerciaux et financiers dans les affaires étrangères helvétiques. Et comme ce fut le cas dans l'ancienne Confédération, le dualisme continuera d'ordonner les relations internationales de la Suisse. Quant au mythe de la « neutralité helvétique », sérieusement ébréché par les recherches historiques récentes³⁹, il reste la chasse gardée du monde politique, qui persévère à l'ériger en principe au fondement de l'identité du pays. ▲

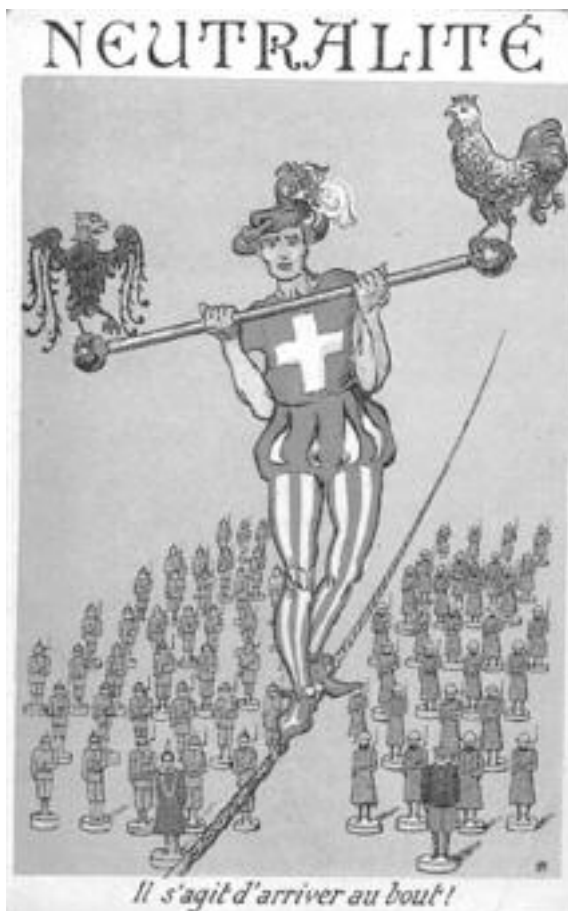
35. Hans-Ulrich Jost, *Europa und die Schweiz 1945-1950. Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*, Zürich, Chronos, 1999, pp. 114-120.

36. Max Petitpierre, « La Suisse dans le monde actuel. Die Schweiz im Notstand der Gegenwart », Vorträge gehalten im Februar 1952 an der ETH, Zürich 1952, p. 20.

37. Conférence annuelle des ministres de Suisse à l'étranger, 9-10 septembre 1948, in *DDS*, vol. 17, p. 299.

38. « Ce n'est donc plus sur la neutralité qu'il faudra mettre l'accent dans l'avenir immédiat, mais sur la solidarité. » Exposé de Max Petitpierre au Conseil fédéral, 8/9 mars 1948, in *DDS*, vol. 17, pp. 197-207, citation p. 204.

39. Jürg Martin, *Sackgasse Neutralität*, Zürich, vdf Hochschulverlag, 1997 ; Georg Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz seit 1943*, Bern, Haupt, 2004.



Carte postale éditée vers 1915 à Genève