

## **Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938–1950**

*Politique des réfugiés et politique d'économie extérieure de la Suisse dans le contexte de la discussion politique publique 1938–1950*

(Publications de la CIE, volume 8)

**Kurt Imhof, Patrik Ettinger, Boris Boller**

ISBN 3-0340-0608-X

### **Résumé**

Pour parachever l'image de la Suisse pendant la guerre et pendant l'immédiat après-guerre, l'étude analyse l'information fournie au public sur la politique en matière de réfugiés (1938-1947) et sur la politique économique extérieure (1940-1945). A cet effet, les auteurs ont étudié les articles parus dans les principaux quotidiens des trois régions linguistiques. Les résultats obtenus sont complétés et mis en contexte par l'examen des discussions menées dans les médias sur l'attitude de la Suisse face au concept national-socialiste d'une «nouvelle Europe» (1940/1941) et sur l'ordre d'après-guerre imposé par les Alliés (1944-1950), ainsi que du débat lancé, pendant la guerre, sur la période d'après-guerre (1942-1945).

Etudier la couverture médiatique des événements de l'époque est essentiel, car cette couverture reflète l'importance des sujets et des préoccupations politiques du moment et qu'elle est aussi utilisée pour justifier l'action politique. Malgré l'existence d'une censure partielle pendant la guerre, l'information a dans l'ensemble continué à bien fonctionner. (En ce qui concerne le rôle de la censure, voir les deux contributions de Georg Kreis dans ce même volume.) L'analyse porte essentiellement sur l'importance accordée pendant la Seconde Guerre mondiale et dans l'immédiat après-guerre aux thèmes étudiés ici, sur la perception du besoin d'agir et des choix opérés, ainsi que sur les attentes formulées quant à l'avenir. Les auteurs ont également examiné le jugement porté sur l'activité déployée par les organes concernés.

Pour répondre à ces interrogations, on a répertorié tous les articles consacrés aux réfugiés et au commerce extérieur, de même que tous ceux parus sur les trois autres sujets cités en introduction dans les quotidiens *Neue Zürcher Zeitung*, *Vaterland*, *Tagwacht*, *Tages-Anzeiger*, *Liberté*, *Journal de Genève*, *Giornale del Popolo* et *Corriere del Ticino*. Pour ce qui est des informations économiques, l'analyse a également porté sur l'organe syndical *Schweizerische Metallarbeiterzeitung*. Cette sélection des principales tribunes et des journaux proches des grands partis fournit une image assez représentative de l'opinion qui prévalait dans les différentes régions linguistiques et au sein des milieux politiques les plus influents (chapitre 2.3).

Les articles sont évalués selon des critères quantitatifs et qualitatifs. Sur le plan quantitatif, des analyses de séries historiques permettent de rendre compte de la dynamique et de l'intensité de l'information (cf. illustration 2 à 18), et de déterminer ainsi les phases où celle-ci est plus soutenue. Il est en outre possible d'identifier les principaux acteurs et thèmes secondaires. Une fois répertoriés, les principaux sujets d'information ont fait l'objet d'une étude plus poussée, fondée sur une analyse herméneutique qualitative.

Les résultats obtenus montrent on ne peut plus clairement la place accordée par les médias aux réfugiés et à la politique économique extérieure pendant la guerre et pendant l'après-guerre. Dans les deux cas, cette place reste marginale, aussi bien en valeurs absolues qu'en comparaison avec les principaux événements relatés par les grands quotidiens alémaniques étudiés. L'information se concentre en effet sur les sujets suivants: politique sociale et

économie intérieure, participation du PS au Conseil fédéral, défense nationale et approvisionnement du pays d'une part; déroulement du conflit et division du monde d'après-guerre en deux blocs antagonistes d'autre part (chapitre 3.1).

La censure ne suffit pas à expliquer ce constat très net, car elle ne visait guère les débats de politique intérieure. Si certains sujets, comme celui des réfugiés, suscitent peu d'intérêt c'est plutôt parce qu'ils ne sont pas perçus, d'une manière générale, comme des problèmes politiques. Dans toutes les régions linguistiques et dans tous les milieux politiques, on est d'accord sur un point: la Suisse est un «pays de transit». Même les quelques voix isolées qui s'élèvent pour critiquer la politique en matière de réfugiés – avant tout dans la *Tagwacht* d'obédience social-démocrate – ne remettent pas cette doctrine en question. Renforcée par la peur d'une surpopulation étrangère, basée sur des motifs culturels ou économiques, cette doctrine définit en grande partie la marge de manœuvre politique en matière de réfugiés (chapitre 5.1). L'image que la Suisse a d'elle-même, soit celle d'un pays de transit et d'une terre d'asile à tradition humanitaire, détermine également la sélection et la représentation des groupes de réfugiés. Qu'il s'agisse des enfants réfugiés, ou pris en charge pour les vacances (chapitre 5.3), ou encore des soldats internés (chapitre 5.2), l'image que les médias suisses donnent des réfugiés est dominée par des groupes dont le retour au pays est déjà prévu, ou du moins prévisible. Les articles faisant état de l'aide généreuse fournie aux enfants jouent un rôle-clé, car ils annulent la contradiction implicite entre la tradition humanitaire de la Suisse et une raison d'Etat soumise à la doctrine du pays de transit. Les réfugiés ayant fui leur pays pour des motifs politiques, religieux ou en raison de leur race, occupent beaucoup moins de place dans les médias. Seuls les journaux qui se sentent solidaires de l'un ou l'autre de ces groupes de réfugiés – car ils partagent leur vision du monde – se donnent la peine de décrire leur sort. Par ailleurs, le fait que les réfugiés sont en majorité des juifs est certes mentionné de façon explicite en Suisse romande, mais pas en Suisse alémanique (chapitre 5.4). De même, jusqu'en 1942 au moins, les articles n'établissent que très rarement un lien entre les réfugiés et les persécutions dont ils font l'objet dans les pays sous domination nationale-socialiste, alors même que les journaux n'ont jamais manqué de parler de ces persécutions. Voilà pourquoi les articles consacrés aux réfugiés passent le plus souvent les motifs de leur fuite sous silence. Ainsi, à l'exception du débat qui a eu lieu en automne 1942 (chapitre 4.3), le problème des réfugiés n'a guère été débattu en Suisse et n'a que très rarement été approfondi.

La discussion concernant l'attitude de la Suisse face au concept national-socialiste d'une «nouvelle Europe» (chapitre 7), qui sous-tend toute l'information économique jusqu'en 1942, fait également ressortir un large consensus sur une certaine conception de la Suisse, une conception qui est à la base de la politique économique extérieure. Relevons que l'été 1940 a été marqué, tant en Suisse alémanique qu'en Suisse romande, par un climat de profonde insécurité qui favorise – du moins partiellement et passagèrement – la réémergence de schémas d'interprétation traditionnels propres à certains milieux et d'idées défendues par des mouvements de renouveau fascistes. Passée cette période, les principaux milieux politiques parviennent, mais avec peine et en rappelant sans cesse la menace qui pèse sur le pays, à renouer de manière durable avec les valeurs fondamentales de la défense nationale spirituelle, vaguement évoquées depuis 1938. Cette réorientation va de pair avec l'accent mis sur des valeurs telles que l'indépendance, le fédéralisme, la neutralité et la démocratie (chapitre 7.2). Toutefois, alors que la définition et l'importance de la démocratie et du fédéralisme varient selon les milieux politiques et les régions linguistiques, toute la presse accorde une importance excessive, voire mystique, à la neutralité et à l'indépendance de la Suisse. Les questions concernant le bien-fondé et la mise en œuvre de la politique de neutralité passent ainsi au second plan. Les rédactions tentent alors de définir le rapport avec une «nouvelle Europe» placée sous hégémonie allemande en utilisant une double distinction sémantique: elles opposent d'une part adaptation économique («collaboration») et

indépendance politique et, d'autre part, transformation (politique) autonome de la Suisse («ordre nouveau») et l'ordre nouveau européen. Cette perspective, centrée sur la Suisse en tant que *Sonderfall* et qui nie les liens de dépendance spécifiques vis-à-vis des deux blocs, détermine aussi le contenu des articles sur les relations commerciales que la Suisse entretient avec l'étranger (chapitre 8). Les quotidiens étudiés reprennent le langage officiel, qui établit une distinction sémantique ostensible entre adaptation économique et adaptation politique; ce faisant, ils contribuent non seulement à enlever aux relations commerciales de la Suisse leur poids politique, mais aussi à légitimer les instances politiques compétentes. Malgré les concessions accordées, mais le plus souvent passées sous silence, les négociations commerciales sont présentées comme des succès parce qu'elles parviennent à préserver la neutralité et l'indépendance du pays. Dans le même temps, les articles ne suscitent pas le moindre doute et encore moins des critiques sur les instances politiques concernées ou sur leur manière de conduire les négociations. Qui plus est, les relations économiques extérieures sont étroitement associées à l'approvisionnement du pays et à la sauvegarde des emplois. Les rares fois où les journaux approfondissent ce sujet, ils le font toujours – toutes tendances politiques et toutes régions linguistiques confondues (à l'exception du Tessin) – en évoquant la crainte des pénuries et du chômage (chapitre 8.1.3). Cette vision éminemment pessimiste de l'avenir masque en fait la peur d'assister à des troubles sociaux semblables à ceux qui ont marqué la fin de la Première Guerre mondiale, voire à un éclatement de la «Nation» consacrée par la notion de défense spirituelle du pays.

A lire la plupart des journaux, les relations de la Suisse avec ses principaux partenaires commerciaux ne posent aucun problème. Ce climat positif semble d'ailleurs plus particulièrement régner dans les relations avec l'Allemagne, partenaire le plus souvent cité. Seuls le *Tages-Anzeiger* et la *Tagwacht* critiquent de manière sporadique la dépendance économique croissante de la Suisse vis-à-vis de son grand voisin.

Dès 1943, la pression économique et politique accrue exercée sur la Suisse par les Alliés ouvre une brèche dans ce schéma d'argumentation. A partir de là, le *Tages-Anzeiger* et la *NZZ*, notamment, avancent la thèse de la neutralité pour contrer les reproches alliés qui mettent en cause la politique commerciale de la Suisse envers l'Allemagne. Cependant, il ne s'agit pas simplement d'une réaction à la critique des Alliés. En effet, dès le tournant de la guerre, la menace semble moins imminente dans l'esprit de la population; de sorte que la théorie des contraintes économiques inéluctables devient de moins en moins plausible. A sa place, on invoque un argument légaliste, basé sur la neutralité. Les médias insistent donc lourdement sur la neutralité entière et inaliénable du pays. Ainsi, lorsque les Alliés menacent, au début de 1945, de soumettre la Suisse à un blocus économique total si elle ne modifie pas sa politique économique et commerciale vis-à-vis du III<sup>e</sup> Reich, cette mise en garde est unanimement perçue comme une atteinte à la neutralité helvétique (chapitre 8.2.5). Ce n'est qu'au début des travaux de la mission Currie que l'on voit apparaître, dans la *Tagwacht*, quelques critiques isolées sur les relations commerciales de la Suisse et sur la «bourgeoisie financière» qui est, aux yeux de l'organe social-démocrate, la principale responsable de ces relations. La *Tagwacht* ne remet toutefois nullement en question la politique de neutralité de la Suisse pendant la guerre.

Les rapports de la Suisse avec les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, qui exercent, dès 1943, une influence croissante sur l'information consacrée au commerce extérieur, sont marqués par la mise en doute de la neutralité helvétique. Cette mise en doute a beau irriter profondément tous les grands médias (chapitre 10.1), elle ne les incite pas à s'interroger sur le rôle de la Suisse pendant la guerre et sur ses relations politiques et commerciales. A l'exception de quelques voix critiques dont la *Tagwacht* et le *Tages-Anzeiger* se font l'écho, tous les commentateurs s'obstinent au contraire à donner de la Suisse l'image d'un pays qui a été à la fois l'objet et la victime de grands enjeux (géo)politiques. Les arguments avancés

invoquent tour à tour le droit public utilisé pour justifier l'attitude de la Suisse durant la guerre, le rôle de victime engendré par le rapport dichotomique entre les grandes puissances victorieuses et la petite Suisse et, enfin, la recherche pragmatique d'un *modus vivendi* acceptable dans le contexte international.

Enfin, la continuité dans l'information dépend de l'importance que revêtent certains événements décisifs. En politique intérieure, le tournant de la guerre en 1942/1943 marque le début d'une phase de forte polarisation, déclenchée par la réaffirmation du rôle d'opposition que joue toujours le Parti socialiste suisse («nouvelle Suisse») et accentuée par la vigueur du mouvement de rassemblement d'extrême-gauche qu'est le Parti suisse du travail (PST) (chapitre 9.2). En politique extérieure, la Suisse se trouve de plus en plus isolée sur la scène internationale dès 1943. L'affaire dite de Pilet-Golaz de novembre 1944 réunit d'ailleurs ces deux aspects. Cette double source d'irritation durant la phase de transformation au sortir de la guerre ne conduit cependant pas à une réorientation fondamentale. Partant de la perception d'une menace constante qui a marqué le début des années quarante, le *Vaterland* passe sans transition à la thèse du totalitarisme, qui met la peste brune et la terreur rouge sur un pied d'égalité. Il inaugure ainsi un schéma d'interprétation que la *NZZ* sera la première à adopter, suivie de près, mais dans une optique contraire, par la *Tagwacht*. La guerre de Corée met un terme au long processus de conversion de la social-démocratie «d'Est en Ouest». Dans l'ambiance que fait régner la défense nationale spirituelle à tendance plus conservatrice durant la Guerre froide, les questions concernant la politique menée par la Suisse en matière de réfugiés et de commerce extérieur pendant la Seconde Guerre mondiale semblent définitivement vouées aux oubliettes.

**Informations supplémentaires:**

[www.uek.ch](http://www.uek.ch)

**Commandes:**

Chronos Verlag

Münstergasse 9, CH-8001 Zürich

Fax: 0041 / (0)1 / 265 43 44

e-mail: [info@chronos-verlag.ch](mailto:info@chronos-verlag.ch)

[www.chronos-verlag.ch](http://www.chronos-verlag.ch)