

## **Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930–1948: Strukturen – Verhandlungen – Funktionen**

*La politique économique extérieure de la Suisse entre 1930 et 1948: Structures – Négociations – Fonctions*

(Publications de la CIE, volume 10)

**Martin Meier, Stefan Frech, Thomas Gees, Blaise Kropf**

ISBN 3-0340-0610-1

### **Résumé**

Cette étude porte sur la politique économique extérieure de la Suisse durant les années trente et quarante. Au vu des relations étroites qui ont existé entre l'économie suisse et le Troisième Reich, on peut se demander, entre autres, si la Suisse n'a pas mené une politique économique extérieure unilatérale en faveur du belligérant national-socialiste. Au plan national, les auteurs de l'étude se sont par conséquent penchés sur le rôle des pouvoirs publics, des représentants de l'économie, des négociateurs, des diplomates et des hommes politiques. Pour compléter l'analyse, ils ont aussi adopté le point de vue de l'extérieur en étudiant l'attitude des principaux représentants des autorités et gouvernements étrangers à l'égard de la Suisse durant la période du national-socialisme, et tout particulièrement pendant les années de guerre (1939 à 1945).

Par tradition, la «petite économie ouverte» de la Suisse était fortement implantée sur les marchés européens et internationaux. La pénurie de matières premières et la petitesse du marché intérieur ont favorisé les échanges commerciaux avec l'étranger et l'exportation de capitaux. Étant donné que la Suisse importait davantage de marchandises qu'elle n'en exportait, la balance commerciale était, en règle générale, déficitaire. Ce déficit était compensé, dans la balance des paiements, par des excédents de recettes provenant du secteur tertiaire (assurances, tourisme) et par les revenus des capitaux placés à l'étranger. La crise économique mondiale dans les années trente a porté un coup dur à cette orientation, vitale pour l'économie suisse, vers les marchés étrangers; ses effets ont encore été aggravés par le surendettement de l'Allemagne et de l'Europe de l'Est. Après 1936, alors que les marchés commerciaux et les marchés financiers venaient à peine de se redresser un tant soit peu, les tensions politiques se sont intensifiées: la campagne de Mussolini en Éthiopie et la politique de force menée par Hitler à l'encontre de l'Autriche et de la Tchécoslovaquie menaçaient la paix instaurée par le traité de Versailles. Pour contrecarrer les effets de la crise, l'État s'est employé à défendre les intérêts de l'économie d'exportation suisse. Ainsi, il est, en accord avec les associations professionnelles, devenu un acteur important de la politique commerciale extérieure et a tenté activement d'influer sur les flux commerciaux et financiers dans le contexte de la crise économique mondiale et, encore plus, lorsque la Seconde Guerre mondiale a éclaté. Le commerce extérieur est ainsi devenu un instrument de la politique étrangère et de la défense nationale durant l'époque du national-socialisme.

La période examinée – entre 1930 et 1948 – a été une période exceptionnelle pour la Suisse sur le plan économique comme le révèle l'analyse quantitative de ses relations économiques avec le monde: la crise économique mondiale a considérablement réduit les possibilités d'exportation de la Suisse durant la première moitié des années trente (chapitre 2). En 1930, la part des exportations dans le produit intérieur brut de la Suisse a chuté pour la première fois sous la barre des 20%; il a fallu attendre 1949 pour la voir remonter au-dessus de ce seuil. (Les importations ont enregistré un recul similaire, voir le graphique 2.) Tout au long de cette période, les relations économiques avec l'étranger étaient donc considérablement perturbées. Alors que cette détérioration était imputable à une baisse de la demande dans les années trente, ce sont les conflits armés en Europe qui ont eu un impact considérable sur les

relations économiques internationales dans les années quarante. L'Axe et les Alliés se sont livrés une guerre économique sans merci, dans laquelle les neutres ont finalement eux aussi été impliqués. A la guerre économique menée par les Alliés (*economic warfare*), l'Allemagne national-socialiste a répondu par la *guerre totale*, notamment après son revers sur le front de l'Est. Les conflits économiques ont donc aussi eu d'importantes répercussions sur les entreprises des pays qui essayaient de ne pas être entraînés dans la guerre.

Les branches industrielles tournées vers l'exportation n'étaient pas toutes logées à la même enseigne. L'industrie du textile, notamment, a souffert des effets de la crise et de la guerre alors que les produits destinés à l'exportation des secteurs de la chimie, des machines, de l'horlogerie et des instruments ont été très demandés pendant la guerre (graphique 9). Entre 1940 et 1943, ces branches ont connu une véritable période de haute conjoncture. Ainsi que le démontre de manière détaillée l'étude de la CIE sur les opérations de paiement (*clearing*), l'octroi de crédits fédéraux à l'Allemagne et à l'Italie pour un montant de 1,5 milliard de francs suisses a permis aux entreprises de compenser le manque à gagner sur les marchés de la Grande-Bretagne, des États-Unis et de la France par une hausse des exportations vers le Troisième Reich et vers l'Italie. Avant la guerre, l'Allemagne et l'Italie représentaient ensemble au moins 30% des importations suisses et 20% des exportations. Dans les années 1941 et 1942, les importations en provenance de ces pays ont atteint au moins 40%, alors que les exportations vers ces pays ont même été supérieures à 50% (graphiques 14, 16, 23 et 24). Durant ces deux années, l'Allemagne national-socialiste a atteint le zénith de sa puissance, et durant la même période, les dettes de l'Allemagne et de l'Italie ont également augmenté dans le cadre des opérations de *clearing* avec la Suisse. Après le tournant de la guerre à Stalingrad et à cause de la pression accrue des Alliés, les pouvoirs publics et les entreprises sont devenues plus prudentes à partir de 1943 et ont essayé d'un commun accord de réduire les livraisons vers l'Allemagne. Pendant un certain temps, les pays européens neutres (Suède, Espagne, Portugal et Turquie) ont pris une certaine importance (environ 20 % des exportations entre 1940 et 1944), même si les importations et les exportations ont là aussi souffert des restrictions commerciales imposées par les belligérants (blocus allié et contre-blocus allemand, voir les graphiques 27, 28 et 31).

En collaboration avec la diplomatie et le directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (*Vorort*), la Division du commerce chargée des relations économiques extérieures avait déjà mené des négociations bilatérales avec différents pays afin d'obtenir des conditions optimales pour les importations et les exportations suisses déjà pendant la crise des années trente (chapitre 3.1). Une collaboration bien rodée s'est installée dans le domaine de la politique économique extérieure entre les acteurs privés et publics. Elle a donné lieu à l'élaboration de solutions consensuelles qui donnaient la possibilité aux pouvoirs publics de s'ingérer dans les relations économiques de la Suisse avec l'étranger – tout particulièrement au niveau du commerce extérieur – en laissant cependant aux associations de droit privé le soin de mettre en œuvre concrètement cette politique. Le lien étroit entre les organisations économiques privées et les pouvoirs publics (*Verbandsstaat*) s'en est donc trouvé renforcé – jusqu'après la fin de la Seconde Guerre mondiale –, en ce sens qu'un «corporatisme libéral» a contribué à effacer les frontières entre les secteurs privé et public (chapitre 3.3). L'organisation de l'économie de guerre chargée de la répartition des ressources limitées en temps de guerre a aussi été construite sur ce modèle, puisque de nombreux représentants de l'économie ont dirigé les offices de l'économie de guerre nouvellement créés, qui dépendaient du Département fédéral de l'économie publique (chapitre 3.2).

Après le début de la guerre, l'Allemagne dont la stratégie de la *blitzkrieg* a été, dans un premier temps, couronnée de succès a essayé d'imposer un nouvel ordre économique en Europe. Elle a tenté par toute une série de projets de contrer la politique de blocus anglo-saxonne sur le plan économique. En Suisse, ils étaient en général considérés avec scepticisme ou étaient rejetés. Les pouvoirs publics et les associations professionnelles ont préféré trouver une approche pragmatique pour faire face aux nouvelles conditions (chapitre

4.1). La vision d'un «grand espace économique européen» unique sous la férule de l'Allemagne nazie s'est concrétisée avec le plus de succès dans la mise en œuvre du clearing multilatéral, auquel la Suisse a également participé. Les autorités suisses et les associations professionnelles réalisaient parfaitement que ce système de paiement contrôlé par Berlin était motivé par une volonté de domination politique. Les Alliés ont également développé des projets économiques pour l'après-guerre: ils propageaient l'idée d'un nouvel ordre économique basé sur la clause de la nation la plus favorisée, la suppression des obstacles douaniers et le dollar. La réunion à Bretton Woods, durant l'été 1944, de la conférence financière des Alliés sans la participation des neutres, n'a fait que renforcer la méfiance des autorités suisses et des représentants de l'économie à l'égard d'un ordre économique et financier mondial dominé par les États-Unis (chapitre 4.2). Dès 1943, les autorités helvétiques ont néanmoins limité leur attention aux projets d'après-guerre des Alliés.

Pendant la guerre, la Suisse a tenté de maintenir ses échanges économiques par des négociations bilatérales tous azimuts (chapitre 5). Lorsque la guerre a éclaté, les Alliés ont immédiatement imposé un blocus à l'encontre de l'Allemagne. La Confédération a réagi en soumettant les exportations et les importations au contrôle des pouvoirs publics. Peu de temps après la conclusion d'un accord de blocus avec les puissances occidentales (France et Grande-Bretagne) au printemps 1940, la défaite de la France a empêché cette dernière de participer à cette solution contractuelle (chapitre 5.1). À l'exception d'une minuscule trouée dans les environs du Lac Léman, la Suisse était à présent encerclée unilatéralement par les puissances de l'Axe. L'Allemagne mit en place un système de contre-blocus. Pour les entreprises suisses, les relations économiques extérieures étaient désormais entièrement politisées. Les ministères de l'économie de guerre de la Grande-Bretagne et des États-Unis notamment, ont mis en place un système de listes noires par lequel ils ont fait pression aussi sur les entreprises suisses pour les inciter à ne plus exporter de marchandises vers l'Axe. Les associations professionnelles et le Conseil fédéral ont toutefois rejeté ces ingérences, et en novembre 1943, le Conseil fédéral a interdit expressément aux entreprises suisses de signer de tels accords, nommés *undertakings* (chapitre 5.4).

Les négociations les plus importantes avec les représentants des ministères allemands ont été menées après la défaite de la France. Les deux accords d'août 1940 (chapitre 5.2) et de juillet 1941 (chapitre 5.3) ont été les bases d'une relation contractuelle qui a duré jusqu'à la fin de 1942. Dans le cadre de l'accord de clearing germano-suisse signé en 1940, le Conseil fédéral avait autorisé une limite de crédit de 150 millions de francs, qu'il a portée à 850 millions en 1941 et qui, malgré ce relèvement substantiel, a par la suite été dépassée par l'Allemagne. En acceptant de mettre des fonds publics à la disposition de l'Allemagne, les Suisses ont contribué à alimenter la machine de guerre allemande. Les négociateurs allemands parlaient d'une contribution de solidarité dans la guerre européenne contre le bolchevisme. Pressés par les milieux économiques et soutenus par les syndicats, les directeurs du Vorort (Homburger) et de la Division du commerce (Hotz), ont adopté une stratégie qui a permis à la Suisse d'être largement intégrée dans l'espace économique de l'Europe continentale dominé par les nazis. Le prix était déjà très élevé pour l'époque, mais outre les raisons liées à la politique étrangère, des motifs économiques ont aussi motivé le soutien apporté par les pouvoirs publics à l'industrie d'exportation: l'utilisation de toutes les capacités des entreprises devait permettre à l'économie suisse de rester compétitive après la fin de la guerre, quelle qu'en fut l'issue. A cette fin, il fallait aussi que les autorités civiles et militaires coopèrent avec efficacité. La démobilisation partielle, qui a fait passer le nombre d'hommes mobilisés de 450 000 à 150 000 entre le mois de juillet et l'automne 1940, et les négociations économiques ayant eu lieu durant la même période, qui ont conduit durant l'été à l'octroi du premier crédit de clearing au Reich, ont ouvert la voie à la «stratégie du Réduit». Les soldats ont ainsi pu reprendre leur travail dans le civil (chapitre 7.2.).

Cette intégration économique n'a pas seulement eu un coût financier. La Suisse a également subi une perte d'image auprès de l'autre camp belligérant, qui s'est accentuée au fur et à

mesure que la guerre se prolongeait. Lorsque la France n'a plus fait partie du camp allié occidental, la Grande-Bretagne a tout d'abord lutté seule contre l'Allemagne. Mais étant donné que les États-Unis soutenaient la Grande-Bretagne sur le plan économique par l'intermédiaire des contrats *lend-lease*, les Britanniques ont pu se passer sans problème des livraisons de marchandises suisses. Après leur entrée en guerre aux côtés de la Grande-Bretagne le 8 décembre 1941, les États-Unis ont pris l'initiative dans la guerre économique menée à l'encontre des entreprises suisses. En 1943, les Alliés ont demandé aux pays neutres de soutenir le combat contre le national-socialisme. Les États-Unis ne voulaient plus livrer des denrées alimentaires à un pays comme la Suisse, dont la production était en grande partie destinée à l'économie de guerre allemande. Dès 1943, ils ont donc renforcé leur pression économique et diplomatique sur les autorités helvétiques pour qu'elles réduisent les exportations vers l'Allemagne et cessent d'octroyer de nouveaux crédits de clearing (chapitre 5.4). C'est cette pression exercée par les Alliés qui a finalement aidé les négociateurs suisses à se montrer plus fermes vis-à-vis des exigences posées par Berlin. L'accord économique avec l'Allemagne, arrivé à échéance à la fin de 1942, n'a pas été prorogé dans un premier temps et n'a été reconduit, par la suite, qu'à titre provisoire. Dès 1943, les autorités ont essayé de rééquilibrer leur politique, alors que les entreprises s'étaient déjà partiellement réorientées sur les livraisons d'après-guerre aux Alliés. Le fait que les négociateurs aient réussi, en dépit de très vives altercations, à éviter toute rupture avec les deux camps n'est pas à mettre sur le compte de l'influence de la Suisse et ne s'explique pas non plus par des motifs économiques: les documents analysés révèlent que la Suisse disposait d'un crédit politique considérable tant auprès du Département d'État à Washington qu'auprès du ministère des Affaires étrangères à Londres. Elle le devait notamment au fait qu'en sa qualité de pays neutre, elle assurait des services pour le compte des Alliés (rôle de puissance protectrice, traitement des prisonniers de guerres alliés, possibilités pour les services secrets). Les autorités de l'économie de guerre des Alliés, et, plus tard, aussi le Trésor américain, ont en revanche exigé une attitude inflexible à l'encontre de la Suisse: ils estimaient en effet que la coopération économique avec l'Allemagne dans le domaine du commerce de marchandises, de l'exportation d'électricité, du transit de marchandises et des transferts de capitaux contribuait à prolonger la guerre. Au moment où le différend entre les États-Unis et la Suisse était à son apogée, le problème du transfert d'avoirs allemands vers des pays neutres est devenu une question cruciale dans le contexte des «négociations de la délégation Currie» au début de 1945: cédant à la pression massive des Alliés, le Conseil fédéral a, le 16 février 1945, bloqué les avoirs allemands déposés en Suisse (chapitre 5.5). Au même moment, le chef de la délégation suisse (Stucki) – sans en référer au Conseil fédéral – a laissé échouer les négociations avec une délégation allemande qui étaient sensées aboutir à un nouvel accord économique. Encore insuffisantes pour aboutir à une normalisation des rapports entre la Suisse et les «futurs maîtres de l'Europe», ces deux mesures ont néanmoins ouvert la voie au dialogue. Le sentiment anti-américain des élites suisses de l'économie, de la politique et de la diplomatie, et la crainte que les Alliés, lors du passage de l'économie de guerre à l'économie de paix, essaient d'évincer la concurrence suisse, sont les principales raisons pour lesquelles la Suisse s'est longtemps montrée réticente à accepter les nouveaux rapports (de force).

L'étude révèle que, dans le domaine des biens stratégiques pour la guerre – une notion floue en temps de guerre – les autorités allemandes ont témoigné un intérêt croissant à l'industrie suisse (chapitre 6). Lorsque les succès de la *blitzkrieg* ont cessé avec l'échec de la campagne contre la Russie, l'Allemagne s'est vu contrainte d'importer toutes sortes de marchandises. Les pays occupés d'Europe occidentale ont fourni sur le plan quantitatif une contribution bien plus élevée au potentiel économique allemand que la Suisse. Mais l'Allemagne s'intéressait surtout au secteur financier de la Suisse, plus encore qu'à son industrie. En été 1941, le dollar américain avait en effet cessé d'être un moyen de paiement international, ce qui avait poussé les Allemands à reporter toute leur attention sur le franc suisse. C'est notamment par l'intermédiaire de la «quote-part en devises» («freie

Devisenspitze») et par le biais de transactions sur l'or pillé, que le Troisième Reich s'est procuré des devises, qu'il utilisait sur des marchés tiers (Suède, Espagne, Portugal, Roumanie) pour acheter des matières premières et des prestations dont il avait un urgent besoin. Sur ce plan, la Suisse s'est avérée particulièrement utile pour l'économie de guerre allemande en raison de la souplesse de sa place financière et de la libre convertibilité de sa monnaie. Dans le domaine des marchandises, la Suisse a fourni à l'Allemagne des prestations importantes, mais non déterminantes, pour l'effort de guerre: il s'agissait de matières premières telles que de l'électricité ou de l'aluminium, et de produits finis comme des armes, des machines, des outils ou des montres. Ces produits étaient aussi fabriqués en Allemagne et dans les pays alliés ou occupés, si bien que la dépendance de l'Allemagne dans ce domaine était très relative. Dans le secteur de l'industrie horlogère – notamment au niveau de la production de détonateurs – et dans l'industrie des machines-outils, les livraisons suisses ont eu une influence considérable sur les programmes d'armement allemands, si bien qu'il faut conclure, dans ce domaine, à une dépendance importante de l'Allemagne à l'égard des exportations suisses. Quant au matériel de guerre proprement dit (armes et munitions), la Suisse en a exporté vers l'Allemagne essentiellement dans les années 1941 et 1942, puisque l'Allemagne a couvert ses besoins elle-même par la suite.

La manière dont la Confédération a géré ses relations économiques extérieures pendant la Seconde Guerre mondiale a été largement soutenue en Suisse. Au vu du transfert de compétences du Parlement au gouvernement et à l'administration qui avait eu lieu dans les années trente déjà, la ligne politique suivie n'a pas donné lieu à un réel débat. Des critiques isolées se sont néanmoins fait entendre, notamment après l'accord conclu avec l'Allemagne en été 1941. Les députés aux Chambres fédérales se sentaient parfois mal informés et critiquaient ouvertement la politique unilatérale, et de ce fait douteuse sur le plan de la neutralité, du Département fédéral de l'économie publique et du Conseil fédéral (chapitre 7.2). Vers la fin de la guerre, les critiques déjà rares à l'égard des relations économiques avec l'étranger ont cessé totalement, exception faite du mécontentement manifesté par la gauche quant à l'échec, selon elle, dans les relations diplomatiques et économiques avec l'Union soviétique (chapitre 7.3). Les grands groupes politiques, cependant, ont fondamentalement soutenu le Conseil fédéral et ont accepté les relations économiques intenses avec l'Allemagne et l'Italie. Face à la justification, invoquée par les autorités (plein emploi et utilisation de toutes les capacités de l'économie civile en prévision du (nouvel) ordre d'après-guerre, dont l'issue a été incertaine jusqu'en 1942), les esprits critiques de l'époque ont hésité à réclamer un changement de cap car la politique économique extérieure, qui était évaluée selon la création d'emplois, était largement couronnée de succès. L'alignement économique a justement évité à la Confédération de devoir faire de plus amples concessions sur le plan de la politique étrangère. Des conflits, bien que rares à cette époque, ont néanmoins eu lieu en ce qui concerne la délimitation de l'«économie» et de la «politique».

Pour conclure, relevons que les relations économiques avec l'étranger se sont déroulées dans un cadre très politisé durant la Seconde Guerre mondiale. La Suisse a cependant tout fait, et avec succès, pour présenter les relations économiques avec l'étranger sous un jour aussi apolitique que possible. Le Conseil fédéral a exigé des belligérants qu'ils respectent la neutralité dans le domaine économique autant que dans les domaines politique et militaire. Or cette conception théorique était quasiment irréalisable, notamment parce que l'État lui-même était devenu le financier de l'industrie d'exportation, qui était axée unilatéralement sur l'Allemagne. Les relations économiques de la Suisse avec l'étranger durant la Seconde Guerre mondiale ne peuvent donc pas être interprétées comme le résultat de sa neutralité. Elles étaient au contraire le fruit de négociations permanentes, la résultante des constellations d'intérêts et des rapports de force du moment, du bon vouloir de deux alliances belligérantes et de leurs stratégies à l'encontre d'un pays dont l'utilité était pour les uns économique et pour les autres politique, mais qui, aux yeux des deux, était en définitive

insignifiant au regard des immenses conflits militaires, idéologiques et financiers qui se déroulaient ailleurs dans le monde.

**Informations supplémentaires:**

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

**Commandes:**

Chronos Verlag

Eisengasse 9, CH-8008 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)