

**Zeitschrift:** Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

**Band:** 18 (1996)

**Artikel:** La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943-1950)

**Autor:** Perrenoud, Marc

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1078089>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 13.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943–1950)

---

Marc Perrenoud

La prédominance des échanges économiques dans les rapports de la Suisse avec le monde est soulignée par Max Petitpierre qui dirige dès 1945 le Département politique (DPF): «Notre statut de neutralité perpétuelle nous interdisant toute alliance politique et militaire, l'histoire de nos relations extérieures est, en somme, depuis près d'un siècle, celle du développement de nos échanges commerciaux et financiers avec les autres pays»<sup>1</sup>.

Dès 1943, la Suisse, pays épargné par les destructions militaires, mais confronté à une méfiance grandissante des Alliés, se trouve dans une situation difficile<sup>2</sup>. On peut retenir deux éléments qui déterminent les réactions suisses en 1943: d'une part, alors que l'Axe commence à s'effondrer, un accord germano-suisse est conclu en octobre 1943, tandis que la chute de Mussolini et l'invasion de la Péninsule entraînent l'afflux d'Italiens à la frontière méridionale, ce qui suscite diverses craintes en Suisse. D'autre part, les pressions des Alliés s'accroissent nettement au cours de l'année 1943 et atteignent une ampleur inégalée. Alors que les menaces militaires s'estompent, les exigences économiques des Alliés s'aggravent et s'expriment spectaculairement par l'inscription de Sulzer sur les «listes noires»<sup>3</sup>.

Désormais, les milieux dirigeants suisses seront constamment confrontés à la nécessité de répondre aux critiques des vainqueurs du conflit militaire qui continuent une guerre économique. Des mesures vont donc être décidées, souvent après des manœuvres dilatoires. On peut mentionner le blocage des biens que des étrangers possèdent en Suisse (dès 1940, ceux des étrangers originaires des pays occupés et finalement en 1945 ceux des Allemands et des Japonais), l'interdiction d'exportation de matériel de guerre (levée en automne 1939 à la demande de la Grande-Bretagne et de la France, puis réintroduite en septembre 1944), des mesures de contrôle financier (limitation du trafic de devises et restrictions des transactions d'or) et surtout les accords signés en mars 1945 à Berne avec des représentants des trois Alliés occidentaux. Conclues quelques semaines avant la fin

1 Discours lors de la Journée des Suisses de l'étranger le 26 juin 1948 à Interlaken, Archives fédérales, Berne (désormais AFB), E 2800/1990/106/7.

2 Cf. *Documents Diplomatiques Suisses*, vol. 15 (1943–1945), Berne: Benteli, 1992.

3 Cf. Inglin Oswald: *Der stille Krieg. Der Wirtschaftskrieg zwischen Grossbritannien und der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*. Zürich: Verlag NZZ, 1991, pp. 172 ss.

des opérations militaires, ces négociations impliquent des concessions si importantes que le Conseil fédéral hésite à approuver une attitude qui va «à l'extrême limite des concessions compatibles avec la politique de neutralité qu'il a suivie jusqu'à présent»<sup>4</sup>. En reconnaissant que la neutralité économique ne peut être une notion rigide, le gouvernement accepte de pratiquer une politique mesurée et «réaliste qui doit permettre de créer le contact nécessaire entre notre économie et celle des pays alliés.»

Réunie le 4 mai 1945, la Chambre suisse du Commerce écoute un exposé sur la politique économique extérieure. Le Directeur du Vorort, Homberger, tire le bilan des expériences de la guerre: «Wir haben immer wieder feststellen müssen, welch grosse Demonstration der Krieg für unser Land darüber bedeutet hat, wie sehr die Schweiz von den aussenwirtschaftlichen Beziehungen abhängt. Die Handelspolitik hat darum der Erhaltung der Existenz unseres Landes in vorderster Linie gedient. Im Krieg ist das in einem tieferen Sinne der Fall als im Frieden. Durch die Handelspolitik ist unser Land nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch verteidigt worden. Dank der Leistungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft hat die Handelspolitik für die Sicherheit der Schweiz eine bedeutende Rolle gespielt. Die Geschichte wird das einmal klar ersichtlich machen»<sup>5</sup>.

Après avoir insisté sur l'importance structurelle des relations économiques extérieures, Homberger évoque les difficultés de la politique étrangère de la Confédération: «Es ist ein Charakteristikum der Neutralitätspolitik, sich jeweils an die Gegebenheiten der Lage anzupassen. Das hat aber zur Voraussetzung, dass man die Lage sich entwickeln lässt.» Toutefois, les belligérants exigent toujours des prestations qu'il est matériellement et politiquement impossible à la Suisse de fournir. La neutralité suscite donc des tensions permanentes entre les exigences des uns et la volonté des autres de maintenir des relations avec tous les protagonistes. Défendre l'autonomie de la Suisse et développer ses échanges avec le marché mondial constituant, selon Homberger, deux objectifs constants de la politique économique extérieure. Comme pendant les années d'hégémonie de l'Axe sur l'Europe, il s'agit donc de convaincre les négociateurs étrangers que la prospérité et l'indépendance de la Suisse sont nécessaires et utiles aux autres pays.

Or, la fin des opérations militaires et la signature en 1945 de plusieurs accords avec les vainqueurs de la guerre ne mettent pas fin, comme certains l'avaient espéré, au conflit qui persiste sur le plan économique, ce qui incite

4 Sur la rédaction laborieuse de ce procès-verbal, cf. la lettre du 5 avril 1945 de Petitpierre à von Steiger, E 2800/1967/61/97, AFB.

5 Cf. Protokoll der am Freitag, den 4. Mai 1945 in Zürich abgehaltenen 160. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer, E 2800/1967/61/101, AFB.

William Rappard à écrire que 1946 sera «peut-être, pour la Suisse, l'année la plus lourde de conséquences dans le domaine des relations extérieures depuis l'époque du Congrès de Vienne»<sup>6</sup>. En effet, ses connaissances historiques et sa longue expérience diplomatique incitent le professeur genevois à constater le grave isolement de la Suisse et l'ampleur des décisions qui s'imposent.

Dans ces conditions, l'accord signé à Washington le 25 mai 1946, après des négociations fort ardues, prévoit une procédure destinée à dépasser les contentieux nés pendant la guerre mondiale: en liquidant les avoirs en Suisse des Allemands domiciliés en Allemagne et en payant 250 millions, sorte d'amende destinée à la reconstruction de l'Europe, la Suisse obtient le déblocage des avoirs suisses aux Etats-Unis, la suppression des «listes noires» et le renoncement aux revendications suscitées par la politique de la Banque nationale suisse (BNS) de 1940 à 1945. Au début de 1946, il apparaît de plus en plus clairement que les relations internationales sont déterminées par le conflit entre l'Est et l'Ouest. Alors que se dessinent les structures du monde caractérisé par la «guerre froide» et par une embellie économique, la Suisse dispose de plusieurs atouts, notamment une place financière florissante<sup>7</sup> et un appareil industriel intact. Après mai 1945, la BNS continue d'engranger, ce qu'elle appelle en 1947, un «amoncellement d'or, unique dans l'histoire monétaire de notre pays»<sup>8</sup>. En effet, aussi bien le franc suisse que les produits industriels helvétiques sont particulièrement demandés sur le marché mondial. Malgré les craintes de la BNS toujours obsédée par la lutte contre l'inflation, cette aisance monétaire et cette prospérité industrielle permettent aux autorités helvétiques d'insérer la Suisse dans les nouvelles relations internationales. Les mesures contraignantes décidées en 1944 et 1945 sont assez rapidement démantelées, à la suite des pressions des milieux d'affaires. Ceux-ci saisissent les opportunités ouvertes par l'apparition des nouveaux conflits qui divisent le monde et absorbent l'attention des autorités étrangères. Au prix de concessions tactiques parfois douloureuses, la Suisse a façonné les conditions de son insertion spécifique dans l'économie internationale de 1943 à 1950, ce qui permet à la Confédération d'adhérer à l'Union européenne de paiements au moment où éclate la guerre de Corée. Il ne saurait être question ici d'exposer les nombreuses

6 Lettre du 3 janvier 1946 à Max Petitpierre, E 2800/1990/106/17, AFB. Sur le rôle de Rappard, dans les négociations économiques de 1945 et 1946, cf. Monnier Victor: *William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale*. Genève: Slatkine, Bâle: Helbing et Lichtenhahn, 1995, notamment pp. 619–633 et 691–709.

7 Cf. Perrenoud Marc: «Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale: politique de neutralité et relations financières internationales», *Etudes et Sources*, 13–14, 1988, pp. 3–124.

8 Circulaire financière du 10 octobre 1947, E 2001(E)1968/78/63, AFB.



négociations souvent fort complexes qui furent nécessaires. Néanmoins, il est possible d'évoquer dix facteurs qui contribuent à cette intégration.

1. Dès la fin de 1943, des dirigeants des grandes banques et des industries d'exportation prennent plusieurs initiatives, plus ou moins ouvertement intéressées<sup>9</sup>, en vue d'une participation suisse à la reconstruction des régions dévastées. Dans une deuxième phase, un certain élargissement social et politique permet de donner l'image d'une Suisse caractérisée par la paix sociale et la générosité humanitaire: des secrétaires syndicaux, comme Konrad Ilg, ou des personnalités socialistes sont invités à s'associer à ces programmes qui permettent à la fois de relancer les exportations et d'améliorer les relations politiques.
2. Dès les premiers mois de 1945, la Suisse conclut une série d'accords économiques bilatéraux, d'abord avec la Belgique, puis les Pays-Bas, la France, la Grande-Bretagne et d'autres Etats européens. La Confédération accorde des facilités financières, dans le cadre d'accords de paiement ou de crédits de clearing: en moins de trois années, plus de 600 millions de francs suisses sont ainsi mis à disposition par les institutions publiques<sup>10</sup>. En outre, les banques accordent, soit directement soit par l'intermédiaire d'organisations officielles ou privées, des fonds de «mise en marche» et des financements anticipés. L'ensemble des crédits privés accordés à des pays européens par les établissements bancaires représente environ 300 millions. De plus, deux emprunts belges d'un total de 100 millions de francs suisses sont placés en Suisse par un consortium bancaires en 1947 et 1948. Certes, les banques reprennent ainsi progressivement leur traditionnelle activité d'exportations de capitaux, mais restent fort prudentes<sup>11</sup>. Après la fin des opérations militaires, l'Etat fédéral doit continuer à accorder à l'étranger des crédits dont le total passe de 1'285 millions en 1945 à 1'757 millions à la fin de 1948, puis commence à diminuer au cours des mois suivants<sup>12</sup>.

Si les autorités politiques suisses permettent ainsi aux milieux économiques de développer des relations d'affaires, les Etats étrangers prennent des mesures qui lèsent des intérêts suisses: les nationalisations se multiplient à travers l'Europe et menacent des biens suisses, évalués par des diplomates à environ 4 milliards de francs suisses<sup>13</sup>. Dans ces cas,

9 Cf. DDS, vol. 15, en particulier les documents 34 et 82.

10 Cf. les rapports de mars 1948 sur la contribution de la Suisse à la reconstruction de l'Europe, E 2001(E)1/218 et E 2800/1900/106/11, AFB.

11 Cf. Spahni Walter: *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*. Frauenfeld: Huber, 1977.

12 Cf. les crédits de l'Etat fédéral à l'étranger de 1945 à 1956, cf. la lettre de la BNS du 26 juin 1956, E 2001(E)1970/217/344, AFB.

13 Cf. l'exposé du 1er décembre 1947 de W. Stucki lors de la Conférence de La Havane, E 2801/1968/84/12, AFB.

la riposte helvétique peut se baser sur les énormes besoins des Européens en marchandises et devises suisses. En proposant que d'éventuels crédits ne soient accordés qu'à condition que les intérêts suisses soient préservés ou que leurs propriétaires soient dédommagés, les négociateurs suisses parviennent souvent à obtenir des résultats avantageux. D'ailleurs, les établissements financiers ayant une considérable clientèle étrangère, ils disposent de ressources qui contribuent à financer les exportations suisses de capitaux et à stimuler ainsi les ventes de marchandises fabriquées en Suisse. Le cas de la France est caractéristique: tandis que des mesures de nationalisations affectent des investissements gérés par des banques suisses dans les compagnies d'électricité ou d'assurances, des sociétés françaises peuvent placer en Suisse des emprunts dont une grande partie des titres sont en fait achetés par la clientèle française des banques, notamment à Genève. En répondant à des demandes françaises, les négociateurs peuvent ensuite demander des indemnités substantielles.

En combinant ainsi ressources privées et mesures étatiques, la Suisse renforce sa position internationale et améliore sa situation économique.

3. La relance des exportations permet d'éviter le chômage tant redouté à cause des souvenirs de l'entre-deux-guerres. En 1945, c'est même une situation de pénurie de main d'œuvre qui apparaît et qui motive le recrutement d'hommes et de femmes à l'étranger. La volonté des Alliés de contrôler le marché du travail en Allemagne et en Autriche rend infructueuses les tentatives suisses de recruter du personnel dans les zones limitrophes. C'est donc, conformément à une longue tradition, l'Italie qui va fournir la majeure partie des personnes étrangères occupées en Suisse qui devient ainsi la principale destination des émigrants italiens après 1945. Pour la première fois dans l'histoire des mouvements migratoires en Suisse, s'instaure une collaboration entre des organisations d'employeurs et des administrations publiques afin d'amener en Suisse des forces de travail. Cette immigration est très contrôlée en fonction de critères économiques, sanitaires et politiques: la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers datant de 1931 est remaniée en 1948. Sur cette base, les autorités distinguent deux catégories: d'une part environ 110 000 Italiens qui résident en Suisse, et d'autre part une «population italienne flottante» de plus de 120 000 personnes dont le nombre doit être adapté aux fluctuations conjoncturelles. Selon les autorités fédérales, en «pratiquant une politique d'immigration dénuée de xénophobie et aussi libérale que le permettait sa situation du travail, la Suisse» a non seulement servi ses propres intérêts, mais

elle a pris une part active au relèvement économique et politique de l'Europe en créant des emplois pour des personnes désœuvrées et en fournissant les produits dont avaient besoin les pays éprouvés par les guerres<sup>14</sup>.

4. On sait que la Suisse a fourni des produits fort utiles aux armées de l'Axe, ce qui suscite l'irritation de plus en plus manifeste des Alliés qui avaient placé en Suisse des commandes considérables en 1939 et au début de 1940. Mais, les victoires allemandes et l'encerclement de la Suisse entraîne un bouleversement des débouchés, ce qui amène Rappard à écrire en août 1943 que la Suisse s'est transformée en «arsenal du totalitarisme»<sup>15</sup>. En septembre 1944, le Conseil fédéral décide d'interdire l'exportation de matériel de guerre vers les Etats belligérants.

Afin de permettre des ventes et d'employer une main d'oeuvre importante, le gouvernement décide dès le 11 mai 1945 de revenir progressivement à une législation adoptée en 1938: les exportations sont soumises à l'autorisation du Conseil fédéral qui peut les interdire en fonction d'arguments militaires, économiques ou politiques. En 1946, l'éventuelle livraison d'armes à l'Espagne suscite les réticences du DPF soucieux que la Suisse ne soit pas critiquée par des membres des Nations Unies (en particulier par la France, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne) qui souhaitent isoler la dictature de Franco. Tandis que les diplomates suisses cherchent à établir des relations étroites avec les nouvelles organisations internationales, les milieux pacifistes et antifascistes fustigent ces exportations qui accroissent les risques de conflits. Malgré des arguments économiques (occupation du personnel des entreprises d'armements) et technique (maintien en Suisse d'activités coûteuses de recherches et de développement), les considérations politiques amènent le Conseil fédéral à décider en juin 1946 une interdiction générale d'exportation d'armes et de munitions. Toutefois, dès le 23 août, les arguments militaires et économiques sont suffisants pour que le gouvernement autorise l'exportation de pièces de D.C.A. commandées par la Hollande, même si ces armes seront très probablement utilisées aux Indes néerlandaises qui figurent parmi les zones explosives du globe. De plus, les industriels, notamment la Société suisse des constructeurs de machines, exercent des pressions sur le Conseil fédéral afin

14 Cf. Perrenoud Marc: «La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943–1953)», dans *Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945: le cas italien: actes du colloque de l'Université de Louvain-la-Neuve*. Bruxelles: CIACO – ARTEL, (coll. Histoire de la construction européenne), 1989, pp. 113–141.

15 Lettre de Rappard à Eric Barbey du 25 août 1943, cf. BOURGEOIS Daniel: «William E. Rappard et la politique extérieure suisse à l'époque des fascismes, 1933–1945, *Etudes et Sources*, 15 (1989), p. 41 et 72.

qu'il ne renouvelle pas cette interdiction provisoire. Le DPF estime que le marché des armes connaît en 1946 une demande tout à fait exceptionnelle qui provoquerait un «gonflement artificiel de nos exportations d'armes [qui] serait économiquement malsain et politiquement dangereux»<sup>16</sup>. Malgré les efforts du DPF qui peut s'appuyer sur une attitude assez compréhensive du Département de l'Economie publique, la montée des tensions internationales incite le gouvernement à admettre des exceptions de plus en plus nombreuses, puis à adopter en mars 1949 une réglementation des exportations justifiée en fonction des intérêts de l'industrie suisse et de la défense nationale.

5. Dès 1944, les propositions des participants à la Conférence de Bretton Woods sont attentivement examinées en Suisse, ne serait-ce qu'à cause de la résolution No VI qui met en garde les neutres contre la collaboration financière avec l'Axe<sup>17</sup>.

S'appuyant sur la position unique et enviée de la place financière suisse, les autorités tiennent à préserver l'autonomie de décision de l'institut d'émission. On redoute d'une part que les pays endettés prélèvent sur les réserves suisses les devises qui leur sont indispensables, d'autre part, on se méfie des projets américains. D'une manière générale, les projets multilatéraux n'inspirent que méfiance aux autorités suisses qui restent attachées aux mécanismes des accords bilatéraux<sup>18</sup>. Ceux-ci permettent de continger les échanges commerciaux et de contrôler les flux financiers. Dès novembre 1946, à l'issue des travaux d'une Commission d'experts réunie par le DPF, M. Petitpierre résume la conclusion quasi-unanime des représentants des milieux bancaires, industriels, politiques et universitaires: une attitude d'expectative est adoptée face au Fonds monétaire international et à la Banque pour la reconstruction et le développement (BIRD).

En 1947, une première visite en Suisse des dirigeants de cette nouvelle banque ne permet pas d'obtenir une coopération du marché suisse. Les établissements helvétiques réclament des commissions jugées trop élevées et estiment que le rendement proposé n'est guère intéressant pour leurs clients. Il faut attendre le début de 1950 pour

16 Cf. la notice du 22 novembre 1946, E 2800/1967/59/3, AFB. Cf. aussi E 27/19344/5, E27/19346 et E 2001(E)1967/113/392, AFB.

17 On peut consulter Rüesch Stefan: «Neutralität oder Solidarität ? Die Schweiz und die Bretton Woods-Institutionen 1944–1951», *Etudes et Sources*, 19, 1993, pp. 217–229. Il est indispensable de compléter cet article par des ouvrages qui n'y sont pas cités, notamment Durrer Marco: *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg*, Bern-Stuttgart: Haupt, 1984, 348 p.

18 Cf. Fleury Antoine: «La Suisse et le retour au multilatéralisme dans les échanges internationaux après 1945», dans *Die Schweiz in der Weltwirtschaft*, Bairoch Paul et Körner Martin (Hg.), Zürich: Chronos, 1990, pp. 353–370.



qu'un groupe de banques suisses, en collaboration avec la Banque des Règlements internationaux, accorde un prêt de 37 millions à la BIRD. Celle-ci avancera ainsi des fonds à des clients afin d'effectuer des paiements en Suisse<sup>19</sup>. Désormais, la BIRD fera régulièrement appel au marché financier suisse, sans que la Confédération n'adhère aux nouvelles institutions financières internationales.

6. En juin et juillet 1947, une série de décisions rapides et appropriées permet à la Suisse de participer à la Conférence de Paris relative au Plan Marshall. Dès le 9 juillet, le Conseil fédéral adopte une proposition de M. Petitpierre et annonce que, sans renoncer à poursuivre sa politique économique considérée comme un élément positif en faveur de la reconstruction de l'Europe, la Suisse est prête à s'associer, par esprit de solidarité européenne, aux travaux de la Conférence. Les interventions diplomatiques permettent d'aménager une position particulière de la Suisse au sein de l'Organisation européenne de coopération économique. La Confédération est notamment autorisée à préserver son statut traditionnel de neutralité, à entretenir des échanges commerciaux avec des pays absents de la Conférence et à se libérer de certaines décisions qu'elle jugerait trop contraignantes<sup>20</sup>.

En effet, des réticences s'expriment en Suisse face à cette nouvelle organisation internationale. Notamment, à la veille d'un important débat parlementaire, la Chambre suisse du Commerce discute du Plan Marshall après avoir entendu un exposé du Directeur du Vorort, Homberger. Une résolution est adoptée afin de préciser qu'on ne peut «s'empêcher d'éprouver de la crainte que l'Organisation de coopération économique européenne ne se laisse guider dans une trop forte mesure par des idéologies d'économie planifiée et qu'il en résulte ainsi pour les Etats participants des modifications de structure artificielles et malsaines.» L'organisation patronale est convaincue que la normalisation de la situation économique en Europe ne dépend pas d'actions collectives: en effet, il faut avant tout que chaque Etat, spécialement en ce qui concerne ses finances et sa monnaie, assure son propre ordre intérieur, ce qui constitue une condition indispensable à la prospérité générale<sup>21</sup>.

D'autres réticences sont exprimées par le Président de la BNS en mars 1949: Paul Keller s'inquiète devant le risque d'investissements

19 Cf. notice du Président de la BNS, P. Keller, pour M. Petitpierre, du 21 avril 1950, E 2800/1990/106/19, AFB.

20 Cf. Fleury Antoine: «La situation particulière de la Suisse au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE)» dans *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948-mai 1950)*. Poidevin Raymond (éd.), Bruxelles: Bruylant, 1986, pp. 95-117.

21 Résolution du 18 septembre 1948, E 2800/1990/1906/10, AFB. Cf. aussi Fleury Antoine: «Le Plan Marshall et l'économie suisse», dans *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière, 1993, pp. 549-564.



irrationnels. «Bien qu'on ait institué des organismes centraux pour veiller à l'exécution et à la coordination des plans de relèvement de l'Europe, il y a de sérieuses raisons de craindre qu'au cours de son exécution cette œuvre donne lieu à des investissements qui non seulement porteront atteinte à la division internationale du travail issue de l'histoire mais ne daigneront pas non plus tenir compte de ce qui serait juste au point de vue économique pour devenir ainsi la source de nouvelles perturbations de la vie économique. [...] Après avoir joui d'une situation économique privilégiée pendant plusieurs années, parmi lesquelles nous pouvons aussi compter l'année 1948, [la Suisse] se trouve en face de conditions modifiées dans le domaine de la production et de la concurrence sur le terrain international»<sup>22</sup>.

L'inquiétude exprimée par Keller est partagée par les industriels (qui restent longtemps impressionnés par les crises de l'entre-deux-guerres) et par les financiers qui sont confrontés à divers concurrents. Ce sont surtout les Américains qui posent de redoutables problèmes aux hommes d'affaires suisses traditionnellement méfiants face aux projets jugés trop idéologiques ou interventionnistes. Les milieux dirigeants de l'économie suisse restent méfiants face aux projets d'union douanière en Europe et cherchent à éviter la formation d'un bloc occidental sous l'influence économique et politique des Etats-Unis d'Amérique. En général, les représentants suisses sont chargés d'observer «une attitude circonspecte en évitant toutefois de le laisser paraître» et de «faire comprendre la situation particulière de la Suisse»<sup>23</sup>.

7. Dès le début de 1947, les travaux préparatoires de la Conférence internationale du Commerce et de l'Emploi expriment des tendances qui apparaissent en opposition à la politique économique suisse, selon les responsables de la Division du Commerce et du DPF qui préconisent «une prudence extrême à l'égard de cette nouvelle organisation»<sup>24</sup>. Les travaux de la Conférence organisée à la Havane au cours de l'hiver suivant n'atténuent guère les réticences suisses, exprimées notamment par les représentants des milieux agricoles et horlogers (qui s'opposent farouchement aux projets de démanteler les barrières protectionnistes ou les ententes cartellaires). Quant aux idées de plein emploi, elles sont jugées comme utopiques et dangereuses par le Vorort. Dès son premier discours à la Havane, le chef de la délégation suisse W. Stucki souligne que la Suisse occupe, parmi les nations du monde, le premier rang en ce

22 Rapport à l'AG des actionnaires de la BNS du 5 mars 1949, E 2800/1990/106/10, AFB.

23 Cf. par exemple, la lettre du 21 février 1948 du DPF à la Légation de Suisse à Rome, E 2001(E)1/219, AFB

24 Cf. la notice de Zehnder du 10 avril 1947, E 2001(E)1/190, AFB

qui concerne le volume du commerce extérieur par tête d'habitant, mais qu'elle ne dispose ni de matières premières ni d'accès à la mer. D'emblée, Stucki expose la situation unique de la Suisse et demande qu'elle bénéficie d'exceptions à la réglementation générale<sup>25</sup>. Au cours des travaux de la conférence, il évoque le «miracle suisse» et préconise des clauses échappatoires afin de préserver l'équilibre de son marché du travail et sa balance des paiements. Au début de 1948, la «guerre froide» accentue les clivages politiques et la Conférence s'achève sur un demi-échec. Sans enthousiasme, les diplomates suisses poursuivent des entretiens avec les promoteurs de ce premier projet d'organisation mondiale du commerce. Finalement, le refus américain de ratifier la Charte de la Havane consacre l'échec de cette tentative, sans que la décision du Président Truman ne soit critiquée par les milieux dirigeants de l'économie suisse...

8. Les relations entre les Etats-Unis d'Amérique et la Suisse sont particulièrement complexes, caractérisées à la fois par des ressemblances et des rivalités. La concurrence est particulièrement vive dans deux secteurs: entre les industries horlogères et, surtout, les places financières. En 1945, les deux pays sont les seuls Etats qui possèdent des créances sur d'autres pays et qui disposent d'une monnaie stable et convertible. Depuis la Conférence de Bretton Woods, les critiques contre la Suisse se sont amplifiées et, malgré les accords de 1945 et 1946, les tensions demeurent, notamment parce que la procédure de certification révélera l'ampleur des transactions financières entre les USA et la Suisse. Ainsi, en août 1948, Petitpierre déclare au Ministre des Etats-Unis à Berne, qu'il est «profondément regrettable que le Gouvernement américain soit celui avec lequel la Suisse a actuellement, le plus de difficultés. La communauté de vues des deux pays, non seulement dans les problèmes politiques et humains fondamentaux, mais aussi sur le plan économique et financier, devrait engager les Gouvernements à régler amiablement toutes les questions en suspens. Au lieu de cela, se développe de plus en plus en Suisse le sentiment qu'il y a dans le Gouvernement américain une hostilité marquée à l'égard de notre pays»<sup>26</sup>.

Ce sont notamment les milieux financiers qui multiplient les démarches auprès des autorités fédérales en affirmant que l'existence même de la place financière suisse est en jeu.

La volonté helvétique d'indépendance se traduit donc par une attitude très réservée à l'égard des institutions issues de Bretton Woods. La

25 Cf. son discours du 28 novembre 1947, E 2801/1968/84/12, AFB. cf. aussi celui du 5 janvier 1948, E 2800/1967/60/18, AFB.

26 Notice du 20 août 1948, E 2800/1990/106/20, AFB.

crainte de l'ingérence américaine incite à privilégier des institutions comme la Banque des Règlements Internationaux, tout en autorisant les nouvelles organisations financières à lever des emprunts sur le marché suisse.

9. L'insertion de la Suisse dans les relations économiques après 1945 se traduit par une nouvelle configuration des flux financiers. D'une part, il s'agit d'adapter la place financière suisse aux nouvelles conditions internationales, en d'autres termes il importe de préserver, dans la mesure du possible, les acquis de la période antérieure (notamment l'importance des relations avec l'Allemagne). C'est ainsi que les négociations s'engagent avec les Alliés<sup>27</sup>. D'autre part, on peut remarquer une nouvelle configuration des flux financiers. Certes, on sait que les compétences légales de la BNS ne lui permettent que d'obtenir des estimations incomplètes des exportations de capitaux. Néanmoins, un rapport intéressant de la BNS montre que les emprunts étrangers placés en Suisse et les crédits (à long terme) des banques suisses à l'étranger atteignent un total de 2278,37 millions de francs suisses de 1945 à fin 1953. La répartition géographique de ces exportations de capitaux s'établit ainsi: les pays européens ont attiré 1411,77 millions, tandis que les pays de l'Est (Yougoslavie, Tchécoslovaquie, Roumanie et Hongrie) ont reçu 164,7 millions. 501,9 millions sont partis au-delà des océans, en particulier 180 millions au Congo belge<sup>28</sup> et 201,5 millions dans l'Union Sud-Africaine<sup>29</sup>. En effet, au sud de l'Afrique, des industriels et des banquiers suisses investissent des capitaux importants dès 1950, profitant de l'affaiblissement de la concurrence allemande (perceptible dès les années 1930) et des réticences anglaises dès 1948. L'essor des échanges économiques avec l'Afrique du Sud va contribuer à compliquer les relations entre la Suisse et les Nations Unies, mais il s'agit d'une autre phase de l'histoire des relations extérieures de la Suisse.
10. Dans le contexte de la «guerre froide», la définition et la politique de neutralité deviennent aussi problématiques. A plusieurs reprises, M. Petitpierre s'interroge sur la pertinence des caractéristiques de la neutralité. Il écrit notamment en février 1948 à Carl Jacob Burckhardt à l'occasion de négociations économiques franco-suisse. Petitpierre regrette

27 Cf. Castelmur Linus, von: *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945–1952)*. Zürich: Chronos, 1992, 421 p.

28 Cf. Kaufmann Lyonel: «Guillaume Tell au Congo. L'expansion suisse au Congo belge (1930–1960)», *Les Annuelles*, 5, 1994, p. 86 ss.

29 Cf. le rapport du 11 décembre 1953 sur «Les capitaux placés par la Suisse à l'étranger depuis la guerre, et en particulier depuis l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne de paiements en novembre 1950», E 2001(E)1970/217/344, AFB.

que ceux qu'il appelle les «techniciens» de l'économie, en fait des responsables de la Division du Commerce et du Vorort, adoptent une attitude intransigeante: «Sur le terrain des principes, notre manière de voir est inattaquable. Mais la situation politique de l'Europe est devenue si précaire et si angoissante qu'on est amené à se demander si notre politique actuelle tient suffisamment compte des réalités. Notre intérêt est d'éviter – je serais tenté de dire, à tout prix – que la France et l'Italie, et d'autres pays européens, ne deviennent une proie trop facile pour le communisme. S'il faut payer ce résultat de concessions même sensibles, je pense que nous devrions savoir nous y résigner. [...] Il m'arrive parfois, même souvent, de penser que la très grande réserve que nous impose notre politique traditionnelle de neutralité n'est plus supportable et que nous devrions prendre nettement position contre le communisme et déclarer publiquement, pour éclairer notre opinion, qu'il fait peser une menace mortelle sur notre pays»<sup>30</sup>.

Le radical neuchâtelois juge que les efforts des socialistes Spaak et Bevin correspondent mieux aux réalités que la fidélité helvétique au dogme de la neutralité, même s'il considère qu'il est impossible de pratiquer une autre politique.

Dans une lettre du 9 décembre 1948, Petitpierre écrit à Burckhardt: «La plupart des Suisses ne se rendent pas compte de la situation réelle. Beaucoup d'entre eux sont littéralement aveuglés par leurs intérêts matériels et ne voient pas ce qui est compromis – ou peut-être déjà perdu – dans l'Europe d'aujourd'hui, c'est-à-dire aussi pour la Suisse et pour eux. Les débats aux Chambres et les questions que les journaux traitent avec prédilection sont caractéristiques. On s'occupe plus du prix de la viande que de l'avenir de l'Europe. Chacun ne voit les intérêts communs qu'à travers ses intérêts personnels ou ceux du groupe auquel il appartient. Tout cela rend assez difficile et décevante la conduite des affaires de l'Etat – et mon collègue Rubattel, qui supporte presque tout le poids de cette accumulation d'intérêts contradictoires, est souvent excédé. Il faudrait réagir plus vivement contre ces tendances matérialistes, au lieu de chercher toujours la solution qui donne satisfaction pas-

30 Lettre «personnelle» de Petitpierre à C. Burckhardt du 23 février 1948, E 2800/1967/61/97, AFB. Dans sa réponse du 25 février 1948, Burckhardt expose les dangers qui menacent l'Europe occidentale et plaide pour une politique de neutralité active visant à soutenir les efforts de stabilisation économique et politique en France. «A défaut de ce climat de confiance et à défaut de la coopération volontaire et spontanée de l'économie suisse à la reconstruction économique française, une aide même substantielle d'Etat à Etat – sans tenir compte des objections de nature politique et financière qu'elle ne manquerait pas de provoquer chez nous – serait par la nature des choses, rapidement inopérante.» (E 2800/1990/106/16, AFB).



sagèrement et soulève le moins de critiques. Dans nos négociations avec l'étranger, je pense que nous aurons encore des déceptions»<sup>31</sup>.

Au cours des mois suivants, Petitpierre maintient sa politique de collaboration avec l'OECE malgré les interrogations qu'elle soulève et qu'il communique à Burckhardt en 1949: «Si une nouvelle guerre devait éclater à brève échéance et que nous y fussions entraînés, n'aurait-ce pas été une erreur que d'être associé au Plan Marshall? J'ai parfois le sentiment que certains de mes collègues ne me suivent qu'à regret. Des personnalités comme Homberger, pour lequel j'ai d'ailleurs la plus vive estime, sont aussi négatives, sans trop le dire, par scepticisme et par prudence.

Certains milieux – ainsi les catholiques, surtout ceux de la Suisse centrale – ont une conception de la neutralité qui ne tient pas compte des données actuelles. Une politique pusillanime ne peut, à mon avis, pas être une bonne politique. Et dans une période aussi dangereuse, nous ne pouvons pas «croiser les bras», en faisant dépendre notre destin de l'action des autres. Il y a un patrimoine commun à la défense duquel nous devons contribuer, ce qui nous expose naturellement au reproche que nous prenons parti. Quoi qu'il en soit, je suis décidé à persister dans cette voie, à moins que des événements nouveaux ne commandent une autre orientation, à vrai dire je ne vois guère laquelle»<sup>32</sup>.

Des divergences apparaissent furtivement entre les diplomates du DPF et les dirigeants des milieux patronaux<sup>33</sup>. Dans une notice manuscrite, Petitpierre consigne ses réactions à la lecture d'une conférence du Directeur du Vorort: tout en se déclarant partager les mêmes opinions, Petitpierre estime que l'exposé d'Homberger est «incomplet, en ce sens qu'il ne voit pour la Suisse qu'une attitude défensive, le repli sur le bilatéralisme, chaque Etat étant renvoyé en somme à mettre de l'ordre dans ses propres affaires»<sup>34</sup>. De plus, le Chef du DPF estime que

31 Lettre du 9 décembre 1948, E 2800/1990/106/16, AFB. Sur la suite des négociations, cf. Fleury Antoine: «Le patronat suisse et l'Europe: du Plan Marshall aux Traités de Rome», dans *L'Europe du patronat. De la guerre froide aux années soixante*. Dumoulin Michel, Girault René et Trausch Gilbert (éd.), Berne: Peter Lang, 1993, pp. 165–189.

32 Lettre du 16 avril 1949 de Petitpierre à Burckhardt, E 2800/1990/106/16, AFB.

33 Cf. Keel Guido Adalberto: *Le grand patronat suisse face à l'intégration européenne*, Berne: Peter Lang, 1980, notamment pp. 389–390: «Ce peu de disponibilité à la coopération internationale est un trait caractéristique de l'USCI que l'on retrouve tout au long de l'étude et qui contraste singulièrement avec certains principes de base de la politique étrangère suisse.» Dans sa thèse, Keel caractérise l'attitude du Vorort de l'USCI par un libéralisme conservateur, très axé sur la défense d'intérêts matériels, par un certain pessimisme devant les perspectives conjoncturelles, par une profonde méfiance face aux organisations interétatiques, voire par une «crainte presque viscérale» envers toute approche multilatérale dans les domaines commercial et monétaire.

34 Notice manuscrite rédigée par Petitpierre le 6 janvier 1949, E 2800/1967/61/101, AFB. Il s'agit de la conférence de Homberger intitulé «Die Schweiz in der internationalen Wirtschaft. Referat



le dirigeant patronal méconnaît une série de faits: en premier lieu, «la Suisse a pu sauvegarder son économie et ses finances, parce qu'elle a été épargnée par la guerre – et que la guerre a plutôt fortifié sa position économique dans la mesure au moins où elle a affaibli celles des autres pays». Ensuite, le Plan Marshall et l'aide américaine sont nécessaires pour les autres pays. Les critiques suisses à l'égard des Etats-Unis ne seront constructives, que si elles permettent de parer aux dangers qui menacent l'Europe. Il ne saurait être indifférent à la Suisse que le Plan Marshall soit un échec ou un succès. Non seulement, cet échec ne ferait que renvoyer – sans les résoudre – les difficultés à plus tard et ne permettrait pas le relèvement durable de l'économie européenne, mais encore, les conséquences de cet échec ne seraient pas limitées aux pays aidés – mais s'étendraient à l'ensemble du continent. L'échec du plan américain serait un succès communiste. En d'autres termes, Petitpierre considère que Homberger méconnaît les problèmes de l'Europe et l'intérêt de la Suisse à contribuer à les résoudre. On peut certes rester attaché au bilatéralisme, mais on ne saurait considérer qu'il permettra de résoudre les problèmes fondamentaux que soulève la situation économique actuelle des pays européens.

Ces analyses du Chef du DPF qui tente de dépasser les réserves du dirigeant patronal restent des réflexions personnelles et n'entraînent pas une remise en cause de l'attitude très prudente des autorités suisses. En effet, la prospérité économique conditionne une confiance inébranlable des milieux dirigeants de l'économie suisse.

Petitpierre a placé sa politique sous la formule «neutralité et solidarité». Il se fonde notamment sur les travaux préparatoires menés dès la fin de 1943 au sein du DPF afin d'élaborer une politique suisse d'après-guerre: dès février 1944, Pilet-Golaz adresse aux autres Conseillers fédéraux une première étude<sup>35</sup> dans laquelle il est affirmé que les trois principes fondamentaux de la politique étrangère de la Confédération sont l'indépendance, la prospérité commune et la solidarité internationale. Si les deux premiers principes figurent dans la Constitution fédérale, l'ajout du troisième principe est justifié en raison de l'évolution des relations extérieures de la Suisse. D'abord confinée aux bureaux de l'administration fédérale, cette insertion d'un nouveau terme dans la doctrine officielle est rendue publique à partir de 1945.

gehalten an der Tagung der Delegation des Handels (Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels, Verband schweizerischer Transit- und Welthandelsfirmen), vom 2. Dezember 1948 in Bern», publiée en brochure par les *Basler Nachrichten*.

35 Cf. DDS, vol. 15, document N° 84, en particulier p. 229–230.

## Conclusion

En 1950, c'est le début de la guerre de Corée qui va favoriser la conjoncture économique en Suisse. Il sera possible pour les autorités fédérales de financer des programmes d'aide au développement. Les projets qui s'ébauchent en 1950 sont justifiés au nom d'une politique extérieure basée sur la neutralité et la solidarité, selon une formule qui s'impose à partir de 1943. En septembre 1950, lors de la «Journée des Ministres» qui comme chaque année réunit les chefs des représentations diplomatiques à l'étranger, les débats illustrent bien la situation acquise par la Suisse dans le monde: dans son exposé introductif, Petitpierre analyse la situation internationale marquée par l'éclatement de la guerre de Corée, lourde d'incertitudes, et par le réarmement de l'Europe: «Si notre statut de neutralité nous condamne à l'isolement au point de vue militaire et au point de vue politique, en revanche, je ne pense pas que nous puissions supporter d'être isolés économiquement, et cela d'autant moins que ce que nous pourrions perdre d'un côté par l'amenuisement de nos échanges avec les pays occidentaux, il est vain de penser que nous pouvons le retrouver du côté des démocraties populaires.» Il est de plus en plus difficile de «concilier notre politique de neutralité, non seulement avec la solidarité, qui nous lie aux autres pays menacés par l'expansion communiste et soviétique, mais encore avec les exigences de notre économie et de notre défense nationale.»

Ensuite, Walter Stucki récapitule les relations de la Suisse avec le FMI, la BIRD et le GATT. Dès 1944, les autorités helvétiques ont manifesté leur intérêt pour les nouvelles organisations internationales, mais ont choisi de s'abstenir ou de participer en posant de nombreuses conditions afin de préserver le «Sonderfall Schweiz»<sup>36</sup>.

Au cours de la même séance, le Directeur de la Division du Commerce, J. Hotz évoque les controverses soulevées en Suisse par la politique économique extérieure, nécessité vitale pour un pays qui cherche à éviter les abus protectionnistes tout en obviant aux inconvénients des organisations multilatérales comme l'Union européenne ou le Plan Schumann. L'attitude suisse consiste à participer aux projets internationaux, en réduisant au strict nécessaire les obligations et les engagements. Cette attitude très prudente se retrouve dans l'exposé du Ministre Ph. Zutter sur l'assistance technique. «Sur le plan bilatéral, la Suisse dispose d'un certain nombre d'atouts, notamment la réputation dont jouissent nos produits à l'étranger, notre monnaie forte et la répugnance qu'ont plusieurs Etats à recevoir de l'aide de pays trop puissants ou soupçonnés d'intentions impérialistes.» Dans ces

36 Cf. le PV de la séance des 7-8 septembre 1950, p. 66, E 2800/1967/61/65, AFB.

conditions, la Confédération doit s'engager dans des projets dirigés depuis la Suisse ou dans le cadre d'organisations internationales «en faveur des pays économiques arriérés».

Enfin, le Président de la Direction générale de la BNS, Paul Keller, évoque l'histoire des relations financières internationales: Londres ne peut plus occuper la place centrale qu'elle a développée au 19<sup>e</sup> siècle et que New York aspire désormais à assumer. Cette évolution ouvre des possibilités: «Die Schweiz ist ein altkapitalistisches Land mit hoher Kapitalbildung und relativ geringen Investitionsmöglichkeiten auf eigenem Boden, zugleich ein Land mit einer gesunden und konvertiblen Währung. Sie stellte deshalb ein interessantes europäisches Kapitalreservoir dar. Es mag andern Ländern und auch internationalen Institutionen für ihre Kreditbedürfnisse unter vernünftigen Voraussetzungen zur Verfügung stehen; das wird letztlich auch unserer Wirtschaft dienlich sein.» Pour démontrer son optimisme, Keller mentionne qu'au cours du seul premier semestre de 1950, les exportations suisses de capitaux atteignent plus de 300 millions de francs.

C'est en effet le début d'une longue phase de prospérité économique. Ayant utilisé et préservé ses atouts industriels et financiers, la Suisse connaît une phase d'expansion économique. De 1943 à 1950, les milieux d'affaires et les autorités politiques ont façonné les conditions nécessaires à cet essor. En résumé, dix facteurs peuvent être mentionnés:

- une volonté affirmée de participer à la reconstruction des régions dévastées,
- une série d'accords bilatéraux favorisés par des crédits publics,
- une intégration conditionnelle d'une importante présence étrangère sur le marché du travail,
- le maintien d'une industrie militaire,
- une collaboration distante avec les institutions financières internationales,
- une participation assortie de conditions au Plan Marshall,
- une farouche réserve face aux projets d'organisations internationales,
- des relations avec les Etats-Unis d'Amérique, caractérisées par une proximité idéologique et politique, mais imprégnées par une vive concurrence commerciale et financière,
- un élargissement des échanges financiers avec la planète, notamment avec l'outre-mer,
- une définition problématique de la neutralité qui nécessite des ajustements et des concessions tactiques, afin de préserver les fondements structurels de la prospérité particulière de la Suisse.