Zeitschrift: Le messager suisse : revue des communautés suisses de langue française

Herausgeber: Le messager suisse

Band: - (1998)

Heft: 105-106

Artikel: La neutralité à partir du cas helvétique

Autor: Chevallaz, Georges André

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-847640

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

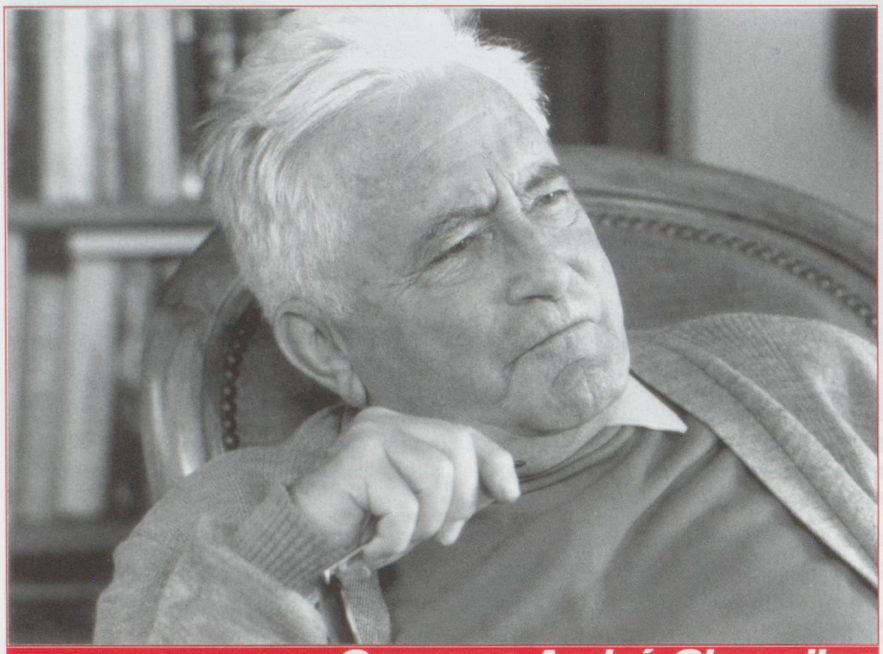
Terms of use

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: 07.01.2026

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

La neutralité à partir du cas helvétique



Georges André Chevallaz

Né en 1915 à Lausanne, Georges André Chevallaz est Docteur es-lettres de l'Université de Lausanne. Il entreprend une carrière universitaire comme professeur à l'école supérieure de Commerce (1942-1955). Il sera par la suite chargé de Cours d'histoire diplomatique à l'Université de Lausanne et directeur de la Bibliothèque Cantonale Universitaire (1955-1958). En 1949, il est élu au Conseil communal à Lausanne où il siégera jusqu'en 1958. L'année suivante, en 1959, il entre au Conseil national. Il y restera jusqu'en 1973, date à laquelle il atteint les hautes responsabilités de Conseiller fédéral, en charge successivement du Département des finances (1973-1979) puis du Département militaire fédéral (1980-1983). En 1980, il est élu Président de la Confédération. Historien de renom - il est l'auteur de divers ouvrages et d'un manuel d'histoire qui a marqué deux générations d'écoliers - il est aussi une figure politique majeure de la Suisse dont il demeure une consience. Citons parmi ses derniers ouvrages : *Le gouvernement des Suisses ou l'histoire en Contrepoint, La Suisse est-elle gouvernable ?*, et *Neutralité Suisse et Nations-Unies* (Editions de l'Aire). *Histoire Générale de 1789 à nos jours, Brève initiation à la vie civique* et *La Suisse ou le sommeil du Juste* (Editions Payot).

Dans ce discours prononcé les 5 et 6 septembre derniers lors de la deuxième Rencontre Coudenhove-Kalergi organisée par Paneurope Suisse, l'ancien président de la Confédération défend et illustre en homme d'État et historien l'attitude de la Suisse au cours de la Deuxième guerre mondiale, avant d'envisager l'avenir de sa politique de neutralité.

Le cas suisse évoque l'expérience historique la plus large et la plus continue de la neutralité, et l'épreuve par où elle a dû passer entre 1940 et 1945 représente le défi le plus redoutable qui se puisse, hors celui de la guerre. Le 31 août 1939, le Gouvernement fédéral n'avait pas d'autre choix que celui de la neutralité. C'était la politique constamment suivie par la diète du Corps helvétique constatant, dès la fin du XVIème siècle, que son infanterie déferlant de ses montagnes n'avait plus les moyens de jouer les premiers rôles sur les champs de bataille face à l'artillerie des monarchies modernes. C'était la politique susceptible d'unir les cantons divisés par leurs querelles intérieures, par leurs divergences confessionnelles et par les sollicitations et les pressions des monarchies. Politique coutumière en quelque sorte, et respectée par les puissances aux XVIIème et XVIIIème siècles.

Violée par le Directoire français en 1798, rétablie par Bonaparte en 1803, contre la fourniture de quatre régiments de sang frais, la neutralité, en 1815, est reconnue et garantie par les puissances comme étant dans l'intérêt de l'Europe. Elle est réaffirmée par le Conseil de la Société des Nations en 1920, ce qui permet l'entrée de la Suisse dans cette institution.

L'expérience de la SdN fut hélas décevante. Les États-Unis, qui avaient joué un rôle décisif dans la victoire alliée et dont le Président Wilson avait participé activement aux règlements de paix et à la création de la SdN, refusèrent de ratifier le traité de Versailles et de participer à l'institution. La mésentente fréquente entre la France et l'Angleterre, leur diplomatie hésitante à l'égard de l'Allemagne entre la rigueur de l'exécution des traités et un effort de rapprochement, la crise économique dès 1929, la poussée du nazisme, l'ac-

cession de Hitler au pouvoir, les ambitions impériales du Duce, la guerre civile espagnole, la division et les hésitations des Alliés franco-anglais, l'abstention américaine plaçaient l'Europe en situation de guerre. En l'état, forte de sa tradition, mais surtout de ses engagements internationaux, la Suisse, face à la mêlée inéluctable, forte aussi de la conviction de trois siècles, n'avait pas d'autre choix que le retour à la neutralité intégrale. Ce qu'elle fit en mai 1938, sans pour autant se retirer de la SdN dont elle assuma la conciergerie durant le conflit.

Un défi redoutable

Si la longue histoire et la continuité de la politique de neutralité suisse en font un cas d'école, on doit surtout tirer leçon des conditions dans lesquelles la Suisse s'est efforcée d'assumer sa neutralité durant la Deuxième Guerre mondiale.

La neutralité est toujours une politique difficile, cheminant en permanence entre les contraintes et les pressions contradictoires des belligérants, persuadés de la duplicité du pays neutre et des avantages qu'il concède à leurs adversaires. Les conditions dans lesquelles s'est trouvée la Suisse à partir de la défaite française de juin 1940 à fin 1944 semblaient rendre impossible l'exercice de la neutralité et le maintien de l'indépendance. Notre pays était encerclé sur toutes ses frontières par les armées de l'Axe, menacé par les troupes qui s'y concentraient et par les plans d'invasion et de partage du pays qui s'élaboraient dans les Etats-majors allemand et italien, truffé d'espions et d'agents de propagande, dénoncé par la presse et la radio comme un point d'appui du complot judéo-démocratique. Les déclarations du Führer et du Duce dénonçaient les Suisses *"ennemis mortels de l'Allemagne nouvelle", "peuple le plus répugnant et forme d'État la plus lamentable"*.

Ces menaces ne firent que développer, en Suisse, l'hostilité générale aux pressions totalitaires, affirmer la volonté de résistance et renforcer les mesures de défense militaire.

L'armée restant partiellement mobilisée, porta l'effort principal de sa résistance dans le Réduit alpin maître des communications routières et ferroviaires qu'elle eût bloquée durablement en cas d'invasion. Ce qui, la modification des plans d'invasion en témoigne, eut un effet dissuasif sur les états-majors de l'Axe. Mais la défense militaire ne pouvait suffire à maintenir la survie du pays, son existence matérielle, son ravitaillement, ses activités industrielles, ses emplois. Car le pays, sans ressources naturelles propres, sans production alimentaire suffisante, était, en Europe, le plus dépendant de ses échanges.

Ce fut la tâche de notre diplomatie et de nos délégations commerciales d'obtenir, au prix d'âpres négociations, aussi difficiles avec les Alliés qu'avec les Allemands, que les libertés des relations diplomatiques et commerciales garanties aux neutres fussent respectées. Le IIIème Reich était en position de force. D'abord l'Allemagne était traditionnellement et reste, le premier partenaire commercial de la Suisse, lui fournissant plus de 20 % de ses importations et lui achetant 1/3 de ses exportations. Elle détient le charbon et le fer indispensable à

«La Suisse doit être présente et active dans les institutions et les accords internationaux»

son industrie et contrôle entièrement son trafic ferroviaire et portuaire avec la mer. Or, la statistique du commerce extérieur suisse pour la période 1940-1944 indique 31 % des importations en provenance du Reich et 34 % des exportations s'y rendant. En revanche 28 % des importations suisses, notamment en ravitaillement, viennent de pays neutres ou appartenant à la zone d'influence économique anglo-américaine, où la Suisse achemine la même proportion en exportation, essentiellement en produits industriels, en dépit des évidentes difficultés de transport et de navigation.

En avril 1939, sans que la règle de la neutralité l'exigeât, le Conseil fédéral décrétait en principe l'interdiction d'exporter des armes aux belligérants pour le temps de guerre. En septembre, la France et l'Angleterre en retard dans leur armement obtinrent que cette décision fut reportée. Dès juin 1940, l'Allemagne entendit que cesse la fourniture d'armes aux Alliés et en revendiqua l'exclusivité pour les puissances de l'Axe. S'ensuit-il que la Suisse devient *"l'atelier travaillant fébrilement pour l'Allemagne pendant six jours et priant le septième pour l'Angleterre ?"*.

Il faut ramener l'apport suisse à la Wehrmacht à sa juste mesure : de 1940 à 1944, la Suisse a vendu au IIIème Reich pour quelque 1 300 millions de francs suisses de matériel de guerre dans la plus large acception du terme. Or les dépenses d'armement allemandes pour la période en cause se sont élevées à 210 milliards de francs suisses. L'apport suisse s'inscrirait à environ 0,6 %, proportion qui correspond à l'estimation du ministre Clodius en 1943. Durant la même période, la Confédération consacrait 2 140 millions au renforcement de sa défense en fortifications et en armement, grâce aux fournitures de fer et de charbon allemandes. S'il est vrai que les fournitures allemandes s'effectuaient pour la moitié à crédit, il faut admettre que les 2,4 milliards d'exportations suisses en Allemagne de 1940 à 1944 sont quantité négligeable au regard d'un budget de guerre du IIIème Reich de l'ordre de 1 150 milliards de francs suisses. D'où le jugement de l'historien économiste allemand Rudiger Walter en 1970 : *«Ce pays, jusqu'à la fin de la guerre, a pu refuser de se faire intégrer économiquement dans l'un ou l'autre des camps antagonistes"*.

Vers la fin de la guerre, les alliés occidentaux ne partageaient pas la même confiance. Ils avaient bloqué les avoirs suisses aux États-Unis, freinaient le ravitaillement de la Suisse incitant à bloquer les avoirs allemands en pays neutre, invitant la Confédération à couper ses relations avec le Reich, d'ailleurs en forte décrue. Mais c'eût été renier la neutralité que de ne pas tenir les engagements consentis. En février 1945 à Berne, puis dès mars 1946 à Washington, une délégation alliée, ▶

présidée par l'Américain Currie, fort bien au courant de la politique suisse, rencontre une délégation suisse, dont les chefs sont l'ambassadeur Stucki et le professeur Rappard. En discussion serrée et documentée, les rapports économiques entre le Reich et la Suisse durant la guerre sont analysés sans complaisance. Au terme de la conférence de Berne, les Alliés donnent à la Suisse quittance de sa neutralité : *"Les gouvernements alliés marquaient leur entière compréhension à la neutralité particulière de la Suisse qu'ils avaient toujours respectée"*. Ils levèrent les entraves qu'ils avaient exercées sur les échanges helvétiques. Les délégations se retrouvèrent à Washington en 1946. L'accord qui en résulta débloquait les avoirs suisses retenus aux États-Unis, il réglait le sort des fonds allemands bloqués en Suisse, soit en les libérant, soit en les répartissant entre la Suisse et les Alliés. La Suisse, sans s'en reconnaître l'obligation, s'engageait à verser 250 millions de francs pour la reconstruction. Restait à administrer l'exécution de ces décisions et, en particulier, à restituer à leurs ayants-droits les fonds que les victimes de la guerre avaient confiés aux banques suisses. Or, malgré les rappels de l'autorité fédérale, ces dernières n'y ont pas marqué un zèle unanime, il faut le reconnaître.

Le sommeil du juste

La Suisse, la tempête passée, ayant tenu le défi de la neutralité, crut pouvoir s'endormir du sommeil du juste, bercée dans une prospérité sans égale et sans trop marquer sa solidarité, corollaire indispensable de la neutralité, à une Europe en voie de réconciliation et de cohésion nouvelle. Loin de la tenir en éveil, des esprits non-conformistes inquiets de dégager le pays de ses mythes lénifiants, l'y renforçaient par leur systématique iconoclaste ou leur fabulation débordante. La guerre, fut-elle juste ou même sainte, n'est pas le rendez-vous des anges. Et la neutralité n'est pour son compte ni gloire ni vertu. Si la Suisse n'a promulgué aucune législation ethnique, procédé à aucune discrimination raciale et si elle a reçu quelque 300 000 réfugiés ou internés, dont quelque 30 000 Israélites, elle doit se reprocher gravement d'en avoir en 1942-1943 refoulé à la frontière plus de 30 000. Sans doute était-elle en Europe centrale le seul pays qui eût pu les recevoir, nos voisins regroupant plutôt leurs Israélites pour les acheminer en masse vers les camps de la mort. Elle était dans l'obligation de limiter l'accueil. Mais le refoulement brutal, en dépit de bien des passages clandestins, de la protection accordée aux Juifs de Hongrie et du chiffre global d'accueil proportionnellement le plus élevé des pays d'Europe, justifiait que le gouvernement suisse fît publiquement amende honorable des mesures de rigueur excessives qu'il avait pratiquées en 1942-1943. Cela ne suffisait pas. Il fallut l'acharnement virulent d'un sénateur américain, puis le réquisitoire officiel d'un sous-secrétaire d'État pour que se déclenche contre la Suisse de la guerre une avalanche d'accusations accablantes. Des fonds appartenant aux victimes des massacres hitlériens croupiraient en déshérence au plus profond des banques helvétiques, par centaines de millions si ce n'est par milliards. Les banques suisses auraient largement contribué au financement de la guerre nazie et en auraient assuré le prolongement. Elles auraient bénéficié, dans leurs opérations, de l'or réputé volé par le Reich aux pays occupés ou aux victimes dépouillées de l'Holocauste.

Les autorités suisses ont réagi en ordonnant - secret bancaire levé - un nouveau recensement des fonds en déshérence. Elles ont souscrit à la formation, sous la présidence de l'ancien chef de la Réserve américaine Volcker, d'une commission de banquiers américains et suisses où les intérêts israélites sont dûment représentés, dotée de pleins pouvoirs d'investigation sur les fonds en déshérence. Elles ont institué une commission d'historiens, où les Israélites sont fortement représentés, pour examiner l'aspect politico-économique des relations germano-suisses.

Nous attendons le résultat de ces enquêtes grevées de toutes les incertitudes des interprétations historiques.

On se contentera, pour le moment, de citer le jugement que portait récemment Detler F. Vagts, professeur de droit international à la Haward International Law School, dans un article approfondi publié par le *Journal de Genève* en août dernier. Après avoir dénoncé le refoulement déplorable de réfugiés, quoique conforme au droit international alors en vigueur, il a constaté que les États-Unis ne s'étaient pas mieux comportés récemment à l'égard des boat-people de Haïti, réservé ses opinions sur les fonds en déshérence et formulé une appréciation positive sur l'Accord de Washington avant de conclure : *"Dans l'ensemble, l'attitude du gouvernement suisse pendant la Seconde Guerre mondiale a respecté les règles du droit international y compris les règles de la neutralité telles qu'elles étaient comprises à l'époque. (...) En ce qui concerne les transactions sur l'or, des violations du droit international ont eu lieu, mais, il y a cinquante ans, un accord valable et raisonnable a mis fin à ces revendications (...)*

Relative indépendance

Les atteintes par les belligérants aux droits de la Suisse en tant qu'État neutre ont été beaucoup plus importantes que les écarts de ce pays. Certes si l'on se déplace du terrain légal au terrain moral les appréciations se font-elles plus subjectives".

Mais Vagts se réfère au jugement porté par Churchill dans une lettre à Anthony Eden, en un moment où Staline envisageait l'invasion de la Suisse: *"De tous les neutres, c'est la Suisse qui mérite le plus le droit au respect..."*.

L'histoire et les relations internationales étant en pleine et totale mutation, il faut bien se demander si le statut de neutralité est aujourd'hui encore défendable. Il l'était indiscutablement du temps où l'Europe divisée s'affrontait en camps antagonistes et où la neutralité du carrefour alpin, difficile à conquérir mais facile à défendre, était une sécurité de flanc-garde pour les puissances voisines. Il l'était aussi pour un petit pays pauvre en ressources naturelles, incapable

de se mesurer dans les plaines d'Europe au potentiel militaire des grandes puissances. Il l'était enfin par une structure et une tradition politique de fédéralisme, de démocratie directe et d'autorité collégiale contrastant avec le système unifié, hiérarchisé et monarchique, même dans leurs républiques, de nos voisins. Mais cette neutralité a-t-elle encore une signification dans une Europe de sécurité collective en voie d'organisation, sous une diplomatie «parlant d'une seule voix», une coopération militaire étroite en opérations conjuguées tant en Europe qu'au delà des mers ? Une Europe bientôt confondue de l'Atlantique à l'Elbe, en attendant l'Oural et peut être Vladivostok ? Une Europe bientôt unifiée, harmonisée, homogénéisée dans sa monnaie, dans son organisation politique, économique et militaire?

"C'est une grande folie que de vouloir être sage tout seul" nous rappelait déjà en 1946 l'académicien français André Siegfried. C'est encore plus vrai aujourd'hui et d'autant plus vrai pour la Suisse qui par ses échanges extérieurs, l'expansion de ses multinationales et de ses banques ne peut se soustraire entièrement à la globalisation de l'économie. Elle doit donc être présente et active dans les institutions et les accords internationaux pour y défendre ses intérêts à la condition que ceux-ci ne soient pas systématiquement broyés ou éludés par des décisions majoritaires où la Suisse ne pèserait que de son poids quantitatif et se trouverait entraînée dans des entreprises et des opérations contraires à ses principes politiques et à ses intérêts économiques. Elle doit garder la possibilité de l'abstention, de *"l'opting-out"*, du choix des moyens, dans la relative indépendance que devrait, politiquement, lui assurer la neutralité.

Il n'est pas contraire à la neutralité que la Suisse coordonne sa résistance à une agression avec un système de défense de ses voisins, mais ce serait y déroger que de participer activement militairement à des opérations extérieures visant à défendre ou à rétablir tel régime politique à la justification problématique pour sauvegarder ou conquérir les intérêts économiques de telle puissance ou de tel groupe de puissances. La Suisse doit offrir ses bons offices, intensifier sa participation à des institutions telles l'OCDE, le Conseil de l'Europe, la Conférence d'Helsinki, le Partenariat pour la Paix. Elle devra, fût-ce par des concessions appropriées, développer sa coopération à l'Union Européenne. Mais elle ne saurait souscrire en l'état et en la projection d'avenir, aux obligations des accords de Maastricht concentrant la souveraineté diplomatique, militaire, économique et monétaire entre les mains d'une autorité centrale supranationale, frustrant à l'évidence et malgré les concessions à la subsidiarité, les petits États de l'essentiel de leur existence politique et les éléments fondamentaux de leur structure et de leur conviction politique. Certes l'Union Européenne est encore loin d'avoir pris sa forme définitive. Les années de gestation, les résistances politiques et sociales, l'élargissement à des pays de substance économique, de tradition politique, de structure sociale, de confession profondément différentes de celles de l'Europe des 15 pourraient contraindre à renoncer à l'uniformisation, aboutir à une Europe à géométries variables d'autant plus cohérente que l'on en sauvegardera les identités et les libertés nationales. Il sera alors temps de songer à y entrer de plain-pied. ✚

Pan-Europa, le rêve de Coudenhove-Kalergi

Dans son ouvrage Pan-Europa écrit en 1923, Richard de Coudenhove-Kalergi (1894-1972) posait les premiers jalons d'une union européenne. Il fut l'un des initiateurs de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier en 1950 et inspira à Aristide Briand un projet d'union européenne présenté en 1929 devant la Société des Nations à Genève. Suivant les enseignements de ce père fondateur de l'identité européenne, Paneurope Suisse, fondée en 1932 et revitalisée en 1994 après la 1ère Rencontre Coudenhove-Kalergi oeuvre à la construction d'un ensemble européen complet, cohérent, démocratique et privilégiant l'union politique de tout le vieux continent. L'ouvrage fondamental de Coudenhove-Kalergi, dernièrement réédité, est disponible auprès de : Paneurope Suisse, CP 3279, CH-1211 Genève 3 (CHF 25.—) ou de l'Union Paneuropéenne de France, 9 rue Huysmans, F-75006 Paris (FF 95.—).

COUPON DEMANDE DE DOCUMENTS À ADRESSER À PANEUROPE SUISSE CP 3279 CH-1211 GENÈVE 3

Nom .....

Prénom .....

Adresse .....

Téléphone .....

Fax .....

• Souhaite recevoir :

❑ des renseignements sur Paneurope Suisse

❑ les Actes de la 1ère Rencontre Coudenhove-Kalergi

❑ une formule d'adhésion à Paneurope Suisse