

Economie, diplomatie et influence patronale suisses pendant la Guerre Civile espagnole 1936-1939

Autor(en): **Reubi, Serge**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **53 (2003)**

Heft 4

PDF erstellt am: **19.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-81355>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Economie, diplomatie et influence patronale suisses pendant la Guerre Civile espagnole 1936–1939

Serge Reubi

Zusammenfassung

Gestützt auf öffentliche Bestände (des Politischen Departements und des Wirtschaftsdepartements) und auf private Bestände (Wirtschaftsförderung und Vorort) untersucht diese Studie die Rolle der Arbeitgeber im Prozess der Anerkennung von Franco-Spanien. Sie gliedert sich in drei Teile: Ein erster Teil zeigt die abwartende Haltung der Schweiz trotz einer deutlichen Neigung zur nationalistischen Partei. Ein zweiter Teil nimmt eine Einschätzung der schweizerischen Interessen in Spanien vor. Schliesslich wird in einem dritten Teil die Lobbyarbeit der Unternehmerschaft aufgezeigt. Einige Unternehmen sind tatsächlich durch die Handelsprobleme mit Spanien stark beeinträchtigt. Die Bundesstellen sind in einem hohen Masse durch die von der schweizerischen Wirtschaft zur Verfügung gestellten Informationen beeinflusst. Trotzdem folgen diese im allgemeinen nicht den vorgelegten Lösungsvorschlägen. Einzig dem Vorort gelingt es, die Übernahme seiner Vorschläge zu erwirken. Der Artikel zeigt, dass die Bundespolitik der Jahre 1937–1939 einer der Anregungen dieser Lobby folgt.

La Suisse a été la deuxième démocratie européenne après la toute jeune République d'Irlande à reconnaître le régime franquiste en février 1939, soit six semaines avant la chute de la République. La Suisse n'accorde pourtant généralement ce type de reconnaissance qu'avec la majorité des nations, une fois que la stabilité du nouvel Etat se trouve établie avec certitude. La Confédération a donc dérogé dans le cas de l'Espagne à cette règle tacite de sa politique extérieure¹. Plusieurs facteurs peuvent

¹ Camille Gorgé suggère cette tendance dans *La neutralité suisse. Son évolution politique et juridique des origines à la seconde guerre mondiale*, Zurich 1947, pp. 442–443.

entrer en cause: collusion idéologique avec la droite autoritaire de Franco, volonté de réaffirmer le statut de neutralité dans le concert européen, combat contre le socialisme en politique intérieure, par exemple. Nous traiterons ici de l'influence des milieux patronaux². Cette problématique reste encore peu explorée dans l'historiographie suisse³, particulièrement pour la guerre d'Espagne. Pourtant, depuis quelques années le nombre d'ouvrages portant sur la Suisse face à la guerre civile augmente⁴. Mais aucun ne traite de l'influence des milieux économiques dans les processus de décision. D'un côté seuls quelques rares auteurs ont tenté d'estimer les avoirs suisses en Espagne⁵; de l'autre, la politique officielle suisse n'est présentée que dans les études d'André Jaeggi et de Mauro Cerutti⁶. Au total, personne n'a encore tenté de lier les deux éléments.

Il s'agit précisément ici de comprendre les rapports entre ces deux questions. Mais analyser l'influence des milieux économiques sur les décisions politiques ne peut se limiter à une vision traditionnelle du lobbying – soit un groupe A qui tente d'infléchir un groupe B pour qu'il agisse en sa faveur. Les mondes économique et politique sont intime-

2 Cet article est tiré d'un mémoire de licence, présenté à l'Université de Neuchâtel sous la direction de Philippe Marguerat: *Economie, diplomatie et influence patronale suisses pendant la Guerre Civile espagnole 1936–1939*, Neuchâtel 2000.

3 Il faut néanmoins mentionner les articles suivants: Pius Betschart: «Kapitalschutz und schweizerische Aussenpolitik. Die diplomatische Anerkennung des revolutionären Mexikos 1919–1926», dans *Etudes et sources*, 1984, 10. Daniel Bourgeois: «Milieux d'affaires et politique étrangère suisse à l'époque des fascismes», dans *Relations internationales*, 1974, 1. Mauro Cerutti: «L'élaboration de la politique officielle de la Suisse dans l'affaire des sanctions contre l'Italie fasciste», dans *Itinera*, 1987, 7, et «Politique ou commerce? Le Conseil fédéral et les relations avec l'Union soviétique au début des années trente», dans *Etudes et sources*, 1987, 7. Jean Claude Favez: «Mozart, la broderie et les finances fédérales», dans Urs Altermatt et al.: *Innen- und Aussenpolitik. Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*, Bern 1980. Beatrix Mesmer: «Wirtschaftsbarometer und Unternehmerfreiheit. Eine Fallstudie zum Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die schweizerische Völkerbundpolitik», dans Urs Altermatt, *op. cit.*

4 Particulièrement Mauro Cerutti, Sébastien Guex, Peter Huber: *La Suisse et l'Espagne de la République à Franco (1936–1946)*, Lausanne 2001, et Nic Ulmi, Peter Huber: *Les combattants suisses en Espagne républicaine (1936–1939)*, Lausanne 2001. Voir aussi l'article de Jean Batou, Stéphanie Prezioso, Ami-Jacques Rapin: «Regards suisses sur la guerre civile d'Espagne 1936–1996. Traumatisme, refoulement et éveil de la curiosité», dans *RSH*, 1997, 1. Au total, ils fournissent une bibliographie quasi complète sur la Suisse et la guerre d'Espagne.

5 Nous pouvons mentionner deux articles dans l'ouvrage récemment publié par Mauro Cerutti, Sébastien Guex et Peter Huber, *op. cit.*: Albert Broder: «Les investissements suisses en Espagne (1890–1955)», et Albert Carreras, Julio Tascon: «Investissements étrangers et intérêts suisses en Espagne, 1936–1946». Daniel Haener: *Die Anerkennung der Franco-Regierung durch die Schweiz im spanischen Bürgerkrieg*, Mémoire de licence du séminaire d'histoire, non publié, Université de Bâle 1982 propose aussi une estimation.

6 André Jaeggi: «La Suisse officielle face à la guerre d'Espagne. Quelques documents relatant la politique de Berne envers les deux gouvernements espagnols de 1936 à 1939», dans *RSH*, 1980, 3–4. Mauro Cerutti: «La politique de la Suisse officielle face à la guerre civile espagnole», dans Cerutti, Guex, Huber, *op. cit.*

ment entremêlés et ne forment pas deux entités distinctes. Nous avons plutôt affaire à un réseau où les informations et les requêtes circulent dans tous les sens. Il y a trois raisons à cela. D'abord, de nombreux individus jouent un rôle à la fois dans le monde économique et politique: leur fonction peut changer selon la casquette qu'ils portent. Ensuite, si les stratégies des milieux économiques et des politiciens diffèrent, leurs tactiques peuvent converger. Enfin, la hiérarchie entre l'économie et l'Etat n'est pas immuable: ce dernier peut avoir autant d'avantages à s'attirer les faveurs du monde des affaires que le contraire.

Il ne suffit donc pas de se demander si l'invocation des intérêts économiques suisses en Espagne a permis au patronat de pousser le Gouvernement fédéral à se rapprocher aussi tôt que possible des franquistes. Il faut s'interroger sur les rôles que peuvent jouer les acteurs et tenter de comprendre quelles sont leurs tactiques et leurs stratégies selon leurs différentes fonctions. De plus, une bonne compréhension du mode de production et de circulation de l'information est nécessaire: qui la produit, qui la transmet et qui la reçoit? Finalement, c'est un problème de construction de la réalité dont il s'agit: qui a le pouvoir de définir la réalité? quels buts sont visés? qui accepte ces définitions et pourquoi?

La connaissance tant du point de vue de l'Etat que des milieux économiques est nécessaire pour analyser ces problèmes et comprendre la marche de l'un et des autres. C'est pour répondre à cette exigence que nous nous appuyons à la fois sur les sources publiques de l'administration fédérale⁷ et sur les sources privées de trois associations: le Vorort de l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie (USCI), l'Office Suisse d'Expansion Commerciale (OSEC) et, dans une moindre mesure, l'Association Suisse des Banquiers (ASB)⁸.

Nous procéderons à une rapide description de la politique fédérale vis-à-vis de l'Espagne ainsi qu'à une évaluation de l'importance de l'implantation économique suisse en Espagne entre 1936 et 1939. Ensuite, nous présenterons l'intervention du patronat dans le processus de construction de l'information; pour terminer, nous analyserons les différentes tentatives de lobbying dans le processus de décision lui-même.

7 Les Archives Fédérales suisses à Berne (AF).

8 Une partie des archives du Vorort de l'USCI est disponible à l'Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), à Zurich; celles de l'OSEC peuvent être consultées aux archives cantonales vaudoises (ACV), à Lausanne; les dossiers du Comité Espagne de l'ASB sont déposés au Wirtschaftsarchiv (WA) à Bâle. J'ai opté pour ces trois centrales qui sont les plus actives pour l'industrie d'exportation, l'OSEC pour les PME, le Vorort de l'USCI pour la grande industrie. L'ASB a été retenue pour son rôle pour les avoirs financiers.

1. La politique fédérale vis-à-vis de l'Espagne

La politique de la Suisse face à la guerre d'Espagne prend des visages différents au cours du conflit, mais qui sont tous tournés vers les mêmes objectifs: la sauvegarde des intérêts suisses implantés en Espagne et la conservation des chances de développer les échanges à l'avenir. Pour atteindre ce but, la politique fédérale va varier au gré des changements de la situation en Espagne, mais aussi du contexte international.

Dans les premiers mois de la guerre, la politique suisse peut être considérée comme une prudente navigation à vue dans un conflit dont on pense longtemps qu'il sera bref: après avoir décidé de ne pas reconnaître le gouvernement rebelle⁹, le Conseil fédéral arrête trois décisions les 14 et 25 août 1936. Les deux premières visent à empêcher les Suisses de participer au conflit en Espagne en interdisant d'une part le commerce d'armes avec la péninsule, d'autre part l'engagement mercenaire dans le conflit. La troisième institue des mesures pénales à l'encontre des contrevenants. Elles sont à considérer comme les premiers pas de la politique de non-immixtion de la Suisse dans les affaires internes de l'Espagne. Ces décisions très générales permettent essentiellement de ne pas prendre position. De cette manière, les autorités peuvent sauvegarder les intérêts suisses tout en gardant l'ensemble des options ouvertes. Diverses conduites sont alors mises en pratique: s'en suit une apparente absence de cohérence dans la politique suisse jusqu'au début de 1937. C'est alors que la Suisse se fixe une ligne politique plus claire par la mise en place d'accords commerciaux avec les deux Espagne. Le but reste la sauvegarde des intérêts économiques suisses, mais les moyens changent: une pratique organisée et régulée succède à des adaptations successives aux nouvelles circonstances. Un accord commercial entre la République et la Suisse, dit «accord C», est considéré comme ratifié le 26 février 1937 par un échange de lettres. Cet accord, bien qu'il soit resté lettre morte, montre que le commerce et la finance se situent au-delà des oppositions idéologiques vis-à-vis des Républicains. Il faut toutefois noter que «l'accord C» cherche principalement à dégeler les anciennes créances suisses et non à développer les échanges à long terme.

Au même moment, en février 1937, le directeur de la filiale Saurer-Arbon à Madrid Paul Brand, ancien consul suisse en Espagne, ex-directeur d'Oerlikon-Bührle et membre de l'OSEC, est envoyé à Salamanque de manière officieuse pour établir le contact et étudier les possi-

9 AF E 2001 (D) -/1 31, Frölicher à Stierlin, 27. 8. 1936.

bilités de développer des relations commerciales¹⁰. C'est le Département Fédéral de l'Economie Publique (DFEP), en accord avec le Vorort de l'USCI et l'OSEC, qui a organisé l'envoi de Brand en Espagne. Mais le souci des exigences de la politique de neutralité lui a fait attribuer un statut non officiel, bien qu'il soit en réalité dirigé par l'administration avec l'aide des milieux économiques. Le but, selon ce qu'affirme le Conseil fédéral lors de sa séance du 19 février¹¹, est de se lier le plus rapidement possible avec «le vraisemblable futur gouvernement espagnol», à la fois pour récupérer les créances suisses impayées et pour se profiler comme futur partenaire, aux côtés de l'Allemagne et de l'Italie.

Les autorités suisses acceptent désormais l'existence de deux Espagne que la neutralité pousse à traiter de manière égale. La Suisse continue donc de se concilier les parties en présence. Sa préférence va-t-elle toutefois à Franco, que le Conseil fédéral considère comme le futur maître de l'Espagne¹²? On en trouve un indice dans l'opposition de sens qui sous-tend les deux interventions: l'envoi de Brand est dicté par le souci d'assurer l'avenir alors que l'accord avec les Républicains est tourné vers le passé. Si le motif avancé présente les Franquistes comme un meilleur parti d'un point de vue économique, un mobile indéniable est la sympathie idéologique d'une partie des autorités politiques et du monde économique suisses pour les nationalistes¹³. La préférence de la Suisse pour Franco peut ainsi s'expliquer par l'anticommunisme et une attirance pour l'ordre et la sécurité. Malgré ce parti pris, la politique des autorités suisses cherche pourtant à paraître équitable afin de ménager la chèvre et le chou. Ainsi, tout au long du printemps 1937 la Suisse balance entre les considérations des Républicains et celles des Franquistes¹⁴.

Ce n'est qu'à l'été 1937 que la Confédération commence à s'intéresser à la perception de sa politique au niveau européen. Le conseiller fédéral Giuseppe Motta¹⁵ affirme alors que la position de la Suisse face au

10 AF E 2001 (D) -/2 48, Frölicher à Egger, 3. 2. 1937.

11 AF E 1004.1 -/1 321, 19. 2. 1937.

12 Pourtant en février 1937, Franco n'a pas plus l'avantage sur le terrain des opérations militaires qu'il n'est plus intéressant économiquement.

13 Voir particulièrement AF E 2001 (D) -/1 42, Brand à la Division des Affaires Etrangères (DAE), 23.9.1937. Brand cite un discours de Motta qui affirme «[die schweizerische Haltung] bedeutet volles Verständnis & Anteilnahme an der heroischen Anstrengung eine Anarchie zu überwäligen».

14 On en trouve de bons exemples dans AF E 2001 (D) -/2 48, Brand au Gouvernement espagnol nationaliste, 13. 6. 1937 ou AF E 2001 (D) -/2 48, Brand à l'OSEC, 5. 4. 1937. Toutefois il convient de se méfier des assertions de Brand et de l'OSEC qui ne correspondent pas toujours aux vues des autorités suisses: ceux-ci ont en effet des intérêts personnels à défendre – volonté d'accéder au rang de consul pour l'un, survie économique et politique pour l'autre.

15 AF E 2001 (D) -/1 31, Motta à Dunant, 1. 7. 1937.

conflit espagnol dépend de celle des grandes puissances. Or, ces dernières divergent encore sur ce sujet. La plus grande retenue est donc de mise. Les risques de pertes économiques¹⁶ sont clairement subordonnés à la nécessité de maintenir une position neutre dans le conflit européen qui se dessine: le souci du contexte international l'emporte donc sur les intérêts commerciaux¹⁷. Dès que la situation internationale se détend, l'ordre des priorités s'inverse¹⁸. C'est le cas dès la fin de l'été. Les Républicains¹⁹ menacent la Suisse de sanctions économiques si elle ne se distancie pas de Franco. La Suisse en prend bonne note, toutefois sans adapter son attitude. Ainsi, tant que des raisons supérieures – comme la sécurité nationale de la Suisse – ne sont pas en jeu, la sauvegarde des intérêts économiques est l'élément déterminant de la politique fédérale à l'égard de l'Espagne.

A l'approche de la fin de la guerre, la position suisse d'équilibre devient intenable. Il faut s'approcher clairement de Franco – comme le font la Roumanie ou la Pologne – sans donner l'impression de le faire car la majorité des intérêts économiques suisses est encore située en zone républicaine. La violente offensive menée par Franco en décembre 1938 contre la Catalogne change radicalement la donne. La conquête de la majeure partie de l'Espagne amène une véritable compétition entre les différentes nations pour sa reconnaissance. La Suisse se lance dans cette course pour plusieurs raisons. D'abord, il semble évident que les premiers à pratiquer la reconnaissance profiteront d'avantages commerciaux; ensuite, les rapports rassurants de l'ambassadeur suisse à Berlin, Hans Frölicher, sur la situation internationale montrent que les risques d'embrasement européen suite à une reconnaissance sont inexistants; finalement, l'ensemble ou presque des intérêts économiques suisses se trouve désormais en mains franquistes et il n'y a plus grand chose à perdre en cas de représailles républicaines. En conséquence, Motta propose un premier projet de reconnaissance le 29 janvier 1939²⁰, projet qui est toutefois rejeté par le Conseil fédéral le 8 février. On estime trop grand le risque que ce geste ferait peser sur les quelques intérêts suisses à Ma-

16 Le gouvernement franquiste a menacé de sanctions tout Etat qui ne le reconnaît pas *de jure*.

17 Des exemples de ce changement se trouvent dans AF E 2001 -/1 31, DAE à Paravicini, 2. 7. 1937, AF E 2300 Londres 28–32, Film 90, Paravicini à Motta, 23. 7. 1937, AF E 2001 (D) -/1 143, Ruegger à Motta, 16. 7. 1937, AF E 2001 (D) -/1 31, Brand à la DAE, 27. 7. 1937 et surtout AF E 2001 (D) -/1 31, Circulaire de la DAE aux ambassades, 4. 8. 1937.

18 AF E 2001 -/2 48, OSEC au Département Politique Fédéral (DPF), 3. 7. 1937.

19 La majorité du parc industriel, une grande partie des créances et une large portion du territoire sont encore en mains républicaines. Leur importance économique est donc encore beaucoup plus grande que celle des Franquistes, contrairement à ce qu'affirme le discours des autorités.

20 AF J.I.1 -/1 3, Projet du DPF au Conseil fédéral, 29. 1. 1939.

drid²¹. Dès que ce danger est considéré comme nul²², Motta soumet un nouveau projet au Conseil fédéral, qui l'accepte le 14 février. Le moment est considéré comme idéal²³: il permet à la Suisse de souligner son indépendance de décision face aux Etats autoritaires et aux démocraties. De plus, la patience et la prudence des autorités ont permis d'attendre que la conjoncture militaire clarifie la situation. L'économie peut ainsi appuyer sans réserve ce que la sympathie idéologique réclamait jusqu'alors sans succès. Elle semble donc jouer un rôle capital dans cette reconnaissance dès que la répartition des investissements dans les deux zones n'oppose plus les entreprises et que la situation internationale n'est plus considérée comme préoccupante.

2. L'implantation économique suisse en Espagne

Les intérêts économiques sont invoqués par la Confédération tout au long du conflit pour expliquer le développement des relations avec chacun des deux camps: au-delà des discours, à quoi correspondent ces intérêts en réalité?

En ce qui concerne les échanges commerciaux d'abord, l'Espagne, avant la guerre, ne représente, pour aucun des principaux secteurs de l'économie suisse, un marché fondamental: de 1932 à 1935, les livraisons de la Suisse à destination de l'Espagne représentent une moyenne de 2,5% de l'ensemble de ses exportations, soit une vingtaine de millions de francs par an; en comparaison internationale, la part de la Suisse n'est guère plus forte puisqu'elle équivaut à 2,2% des importations espagnoles et à 2,2% des exportations espagnoles. L'Espagne représente donc peu de choses pour la Suisse et inversement. Il s'agit d'un marché périphérique sans grand problème, mis à part le retard dans le paiement des créances commerciales.

La mesure des intérêts helvétiques en Espagne est difficile en raison des contradictions entre les évaluations chiffrées et du sens à donner à ces chiffres²⁴. Il semble que les intérêts suisses ne pèsent pas lourd en Espagne. Seuls les arriérés de paiement semblent sérieux: accumulés avant

21 AF E 2001 (D) -/1 31, Motta à Broje, 30. 1. 1939, AF E 2001 (D) -/1 31, Broje à Motta, 1. 2. 1939, AF E 1002 (-) -/1 5, Notices de protocole des séances du Conseil fédéral (Leimgruber) et AF E 1002 (-) -/1 6, Notices de protocole des séances du Conseil fédéral (Bovet), 8. 2. 1939.

22 AF E 2001 (D) -/1 140, Broje à Motta, 7. 2. 1939.

23 Par exemple, AF E 2300 Lisbonne 2-5, Film 82, Redard, ministre au Portugal à Motta, 27. 2. 1939.

24 Il existe de nombreuses estimations très variables, cf. Serge Reubi: *Economie, ..., op. cit.*, chap. 4. Cela explique peut-être que les intérêts financiers en jeu en zone franquiste sont considérés comme insignifiants en avril 1937 (AF E 2001 (D) -/1 143, BNS à la DAE, 22. 4. 1937) et «sehr bedeutend» en décembre 1938 (AF E 2001 (D) -/2 313, BNS à la DAE, 5. 12. 1938).

le conflit et l'arrivée au pouvoir du *Frente popular*, ils s'élèvent à 40 millions de francs suisses en juillet 1936. Les avoirs des banques et les investissements directs des entreprises représentent un minimum de 95 millions de francs, ce qui est relativement peu en comparaison des montants placés par d'autres pays en Espagne²⁵ ou par la Suisse dans d'autres pays²⁶.

De plus, ils concernent essentiellement les grandes entreprises et les banques²⁷. Ces sommes sont-elles suffisantes pour expliquer une intervention patronale? Deux éléments sont à considérer ici.

D'abord, la position varie selon la répartition de ces intérêts des deux côtés de la ligne de front. Une énorme partie²⁸ se trouve du côté républicain jusqu'en janvier 1939; jusque-là, il ne semble pas nécessaire de réclamer la reconnaissance de Franco pour la plupart des entreprises suisses.

Ensuite la perception de la situation diffère selon le type d'entreprise: une grande société peut se permettre de ne pas recouvrir des créances importantes pendant longtemps et la réduction du marché espagnol restera sans grande répercussion sur sa marche. Si elle perd ses avoirs en Espagne, sa survie n'est pas en question. Au contraire, une PME dont les débouchés se limitent à la péninsule ibérique et dont les ressources financières ne sont pas suffisantes pour faire face à des retards de paiements aura, à chiffres égaux, une perception radicalement différente. Si toutes les entreprises peuvent postuler qu'une reconnaissance dévelop-

25 Selon AF E 2300 Paris 92-95, Stucki à Motta, 9. 2. 1939, les investissements français dans des entreprises espagnoles s'élèvent à 5 milliards de francs français.

26 Capitaux suisses à l'étranger (en mios de francs suisses)

	Espagne	Brésil	Italie		Allemagne	Pologne	USA	Autriche	Tchécoslovaquie
1936 95	158	601	1939	2557	200	600	300	135	

Wirtschaftsarchiv, Bâle (WA) J IX 3b Schutz schweizerischer Kapitalinteressen, *St. Galler Tagblatt*, 14. 2. 1939, et *Landschäftler*, Liestal, 4. 8. 1939; Marc Perrenoud: «L'intervention de la Confédération dans les relations financières internationales de la Suisse (1936-1946)», dans Paul Bairoch et Martin Körner: *La Suisse dans l'économie mondiale*, Genève 1990, p. 373.

27 C'est une estimation très basse comparée à celle de Daniel Haener, *op. cit.* qui articule 320 millions de francs, mais en s'appuyant sur un raisonnement peu solide. Pour justifier mon évaluation, je renvoie au chapitre 4 de mon mémoire, *op. cit.* Dans le même sens, Albert Broder affirme que «l'Espagne n'est pas un champ prioritaire pour l'investissement suisse, tout au moins avant la seconde moitié du 20^e siècle (...). Les investissements suisses en Espagne sont de peu d'importance qualitative», «Les investissements suisses en Espagne (1890-1955)», dans Mauro Cerutti, Sébastien Guex et Peter Huber: *op. cit.*, p. 460. Dans le même ouvrage, Albert Carreras et Julio Tascon («Investissements étrangers et intérêts suisses en Espagne, 1936-1946») sont du même avis.

28 Gonzenbach, le consul suisse à Barcelone, affirme que 65% des intérêts suisses se trouvent en Catalogne, AF E 2001 (D) -/1 31, Gonzenbach à la DAE, 20. 4. 1937.

pera le commerce, ce sont les PME – les plus nombreuses en Espagne – qui insisteront le plus en faveur d’une reconnaissance rapide du futur vainqueur; les grandes entreprises, bien qu’appréciant un développement du volume des échanges, ne la percevront pas comme vitale. Elles pourront attendre des circonstances plus favorables.

Dans cette perspective, les intérêts économiques suisses en Espagne n’auraient pas dû pousser l’ensemble du patronat à réclamer une rapide reconnaissance. Les capitaux suisses appartiennent majoritairement à de grandes entreprises mieux à même d’assumer des pertes. En revanche, les arriérés de paiement sont très élevés et les créanciers sont surtout des PME qui commercent avec l’Espagne. Elles ont donc plus à gagner à une rapide amélioration des relations.

Toutefois, malgré ces différences, une majorité du patronat est en principe favorable à une amélioration des relations avec Franco, considéré comme un meilleur garant de l’ordre.

3. Le lobbying du patronat

On l’a vu, les intérêts économiques suisses en Espagne ne sont pas très élevés: pourtant, ils apparaissent dans les arguments en faveur de la reconnaissance. La décision fédérale de reconnaître Franco se fonde essentiellement sur les éléments suivants: la situation internationale, la conformité avec la politique de neutralité, mais aussi la nouvelle répartition des intérêts suisses entre zone franquiste et républicaine, qui découle de la situation militaire. Les considérations économiques sont donc intégrées aux paramètres qui mènent à la décision. Quelle est la place du patronat et de ses lobbies dans cette décision? Est-il possible d’avancer qu’ils ont joué un rôle inhabituellement élevé dans ce choix ou la considération des intérêts économiques est-elle normale?

Disons le d’emblée, si les intérêts économiques comptent beaucoup dans les décisions – ils sont mentionnés lors de chaque choix du Conseil fédéral – c’est grâce au travail décisif des milieux économiques: le Vorort de l’USCI, l’OSEC, l’Association Suisse des Banquiers (ASB) et quelques industriels isolés. Toutefois, les lobbies n’agissent pas souvent par les moyens «classiques» de pression: les interventions au Parlement ou dans les commissions parlementaires sont rares. On ne trouve guère trace de rencontres informelles et de lettres en faisant état. Ces moyens «classiques» ont en revanche été remplacés par un quasi-monopole de l’information. Il est nécessaire ici d’établir une distinction entre les divers types de pressions patronales: certaines se contentent d’avoir un but informatif, d’autres suggèrent des politiques à suivre.

3.1. *Le contrôle de l'information*

Les enquêtes économiques – La fonction principale du lobbying patronal est selon Keel²⁹ d'informer les autorités du point de vue des patrons en prétendant à l'objectivité. Or, la position des autorités suisses au printemps 1936 pour gérer le problème des créances arriérées était basée sur des enquêtes du Vorort de l'USCI, de l'ASB et de la Caisse suisse de compensation, enquêtes dues à l'initiative de ces organisations. Les contacts avaient alors été permanents entre la Division du commerce du DFEP et le Vorort de l'USCI; l'ASB, exclue des négociations, avait agi de son côté par lettres ou par l'intermédiaire de la Banque Nationale Suisse pour faire valoir ses intérêts. Ces interventions qui précèdent le début du conflit et qui rendent les autorités conscientes du problème sont capitales. En juillet 1936, le Conseil fédéral est informé essentiellement de deux éléments caractérisant l'Espagne: la violence de la vie politique, que signale le corps diplomatique, et les problèmes économiques.

Durant la guerre, les deux lobbies bénéficient des fruits de ce travail préparatoire qu'ils ont accompli au printemps 1936: utilisés pendant la guerre pour justifier une politique de prudence, tous les chiffres sont issus de ces enquêtes. Ces éléments connus dont il ne faut plus informer les autorités réduisent d'autant le travail de lobbying pendant le conflit.

La protection des avoirs suisses – Le caractère idéologique du conflit qui s'engage donne naissance à un deuxième type d'intervention des lobbies. La politique d'étatisation des Républicains met en effet en danger certaines entreprises suisses établies en Espagne. Cela entraîne, de même que la gestion des dommages dus à la guerre elle-même, un contact permanent entre les milieux économiques et les autorités afin de protéger ces biens. Ces échanges continus durant la guerre développent chez les dirigeants suisses la conscience de l'existence et de l'importance des avoirs de leurs compatriotes en Espagne. La correspondance à ce sujet entre certaines entreprises et la Division des Affaires Etrangères (DAE) représente d'ailleurs un volume extraordinaire. Chacun de ces échanges constitue un élément d'influence de plus, élément soulignant la difficulté des rapports avec les Républicains et par conséquent l'intérêt de rapports avec les Franquistes.

29 Guido A. Keel: «L'influence des groupes d'intérêts politiques sur la politique étrangère suisse», dans Alois Riklin et al. (éds): *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Berne 1975.

L'administration est d'ailleurs aussi sollicitée par les milieux économiques pour élaborer des solutions pratiques. Le 11 septembre 1936, lors d'une réunion mise sur pied par l'OSEC, la politique fédérale est vivement critiquée³⁰; à la recherche de solutions, l'administration fédérale, l'OSEC et les entrepreneurs suisses réunis en octobre parviennent à mieux adapter la politique suisse de défense des intérêts à leur réalité. C'est vraisemblablement à cette occasion que des procédés originaux de défense des avoirs suisses à travers l'action des consulats sont ébauchés³¹. Puis, suite au décret catalan d'octobre 1936³², les représentants des intérêts suisses en Espagne³³ rencontrent le chef suppléant de la DAE Hans Frölicher. A la suite de cela tous les avoirs suisses en République doivent être communiqués à la DAE au moyen d'un formulaire officiel mis à disposition des entreprises afin de faire valoir le caractère suisse de certaines d'entre elles³⁴. Ces interventions ne seront pas analysées plus dans le détail ici. Il faut simplement noter que leur importance réside non pas dans leurs revendications politiques directes, mais dans leur caractère informatif.

Les informateurs en Espagne – Pendant la guerre civile d'Espagne, les décisions de l'exécutif suisse se basent essentiellement sur des informations qui proviennent d'un groupe restreint, composé du corps consulaire et diplomatique suisse et dans une moindre mesure des industriels suisses établis dans la péninsule. Ce groupe informe les autorités de la situation espagnole à travers les rapports politiques et économiques des consulats et des légations ainsi qu'à travers les correspondances des privés. Dans le cas qui nous occupe, l'ensemble des informateurs principaux des autorités suisses semble pouvoir être considéré comme un groupe qui – malgré les différences importantes qu'il faut relever entre diplomates d'un côté et consuls et industriels de l'autre – est issu de l'élite politique (diplomates) ou économique (consuls) suisse. Partisans de l'ordre public, ces milieux se caractérisent par leur anticommunisme

30 AF E 2001 (D) -/1 170, OSEC à la DAE, 15. 10. 1936.

31 Archives Cantonales Vaudoises (ACV) OSEC Lausanne Dossiers du service de renseignements, 74, OSEC à diverses entreprises, 20. 10. 1936. Ces pratiques consistent à se servir de la comptabilité interne de la Confédération au travers des consulats et de la Caisse de compensation pour permettre des échanges commerciaux entre la Suisse et la République, alors que la loi espagnole l'interdit. En d'autres termes, la Confédération joue un rôle de commissionnaire. Voir à ce propos Serge Reubi, *op. cit.*, chap. 4.

32 Le 23 octobre, le Gouvernement catalan décide d'étatiser une grande partie des entreprises.

33 Dubler, lié peut-être à la maison Dubler et Bébié fortement impliquée en Espagne; Metzger, membre de la Schweizerische Zwiirneri Genossenschaft; Siegfried; Bosshard, membre du Vorort, administrateur de SLM, des assurances Winterthur et de l'UBS.

34 AF E 2001 -/1 173, Notice de Frölicher, 6. 11. 1936.

et leur autoritarisme et portent – surtout le corps consulaire et les industriels et commerçants suisses – attention aux considérations du monde économique³⁵. Dans le cas de l'Espagne, ce groupe d'informateurs privilégiés cherche avant tout à dénoncer et à dénigrer les politiques de gauche appliquées dans la République espagnole³⁶.

La représentation de la Suisse en Espagne est avant tout le fait de consuls, d'industriels et de diplomates ayant une forte répulsion pour le *Frente popular*. Karl Egger est le seul diplomate suisse accrédité en Espagne. A notre connaissance, il n'est pas impliqué dans l'économie et a suivi la voie politique et administrative³⁷. Sans être lié à l'industrie, il est un ferme opposant de la gauche³⁸: à titre d'exemple, il soutenait la politique sévère de son ami le colonel Bircher dans la lutte contre la grève générale en 1918. Son aversion pour la gauche, si elle ne provient pas de motivations économiques comme pour le patronat, le rapproche beaucoup de la perspective de ce dernier. Il est en vacances en Autriche au moment où éclate l'insurrection et ne rentre pas avant mai 1937. Il quittera définitivement l'Espagne en octobre 1938.

Pendant la moitié du conflit, les informations qui parviennent à Berne en provenance de la République sont le fait des seuls consuls. La situation en zone franquiste est plus grave encore, puisque ce n'est qu'à l'extrême fin du mois de juin 1938 qu'un représentant de rang diplomatique se présente, huit mois seulement avant la reconnaissance: jusque-là, ce

35 Certains consuls sont d'ailleurs chefs d'entreprises: Gabriel Perret est directeur de Nestlé à Torrelavega, Paul Roulet est directeur de Suchard à San Sebastian, Albert Hentsch est agent d'assurances aux Canaries et Lucas Biberost est directeur d'une entreprise à Bilbao. Werner Schmid est attaché commercial du consulat et directeur de CIBA à Barcelone, AF E 2400 Madrid 4-10, Film 70, Jahresbericht 1936-1937.

36 Par exemple, AF E 2300 -/- 259, Fontanel à Motta, 7. 11. 1936 ou AF E 2001 (D) -/1 42, Brand à la DAE, 23. 9. 1937. Cela se retrouve ailleurs qu'en Espagne et pour tous les diplomates: Charles Paravicini lié aux milieux bancaires est à Londres; Paul Ruegger est à Rome et s'oppose à la République pour des raisons idéologiques de même que Frölicher à Berne. La pratique est similaire dans les autres pays: certains diplomates sont membres de l'aristocratie européenne. Par leurs liens avec les carlistes espagnols, ils ont plus d'une raison d'être hostiles à la République, par exemple le ministre anglais à Rome, Lord Perth, ou le chargé d'affaires belge auprès de Franco, le marquis de Borchgrave. On pourrait multiplier les exemples. D'ailleurs, selon Hugh Thomas: *La guerre d'Espagne*, Paris 1961, p. 415, la question de l'objectivité du corps consulaire est mise en cause aux Chambres britanniques en avril 1937, où la question se pose de la capacité des consuls, «ces étranges personnages», à voir et comprendre ce qui se passe dans leur circonscription.

37 Il correspond en cela à la description qu'en fait Claude Altermatt: *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse (1848-1914)*, Fribourg 1990.

38 Karl Egger est conseiller de légation à Vienne pendant la Révolution d'octobre et la vit à travers la correspondance diplomatique. Il apprend à connaître Bersine qui fut le chef de mission soviétique qui est chassée de Suisse lors de la grève générale de 1918; il est ensuite à Berlin pendant la Révolution spartakiste qui l'occupe beaucoup, particulièrement dans le contexte de la grève générale en Suisse, *Documents Diplomatiques Suisses*, vol. 6 et 7. Nommé ensuite ministre dans les pays de La Plata, il y vit une période de troubles répétés, au Chili surtout: ces quelques expériences n'ont pu qu'en faire un adversaire du communisme.

sont les consuls sur place, et dès janvier 1937, Paul Brand, qui sont les seules sources d'information.

Le lobbying portant sur la politique extérieure a une particularité: contrairement à ce qui se passe en politique intérieure, où les décideurs se rendent compte par eux-mêmes de la situation, dans le domaine des affaires étrangères, il suffit souvent d'avoir la main-mise sur les canaux d'information. Une bonne partie du travail d'influence est alors achevée, car c'est déjà le point de vue du patronat que livrent ces documents. Le personnel de la DAE accepte d'ailleurs facilement cette perspective, qui semble correspondre à son orientation idéologique³⁹. Les conditions de production de l'information sont donc très importantes. Cela ne rend pas moins pertinente la recherche sur les pressions qui s'exercent directement en faveur de la reconnaissance de Franco. Mais nous sommes mis sur la piste d'autres types de pressions, précédant celles qui portent sur la décision: la construction de l'information.

Le caractère essentiel de ce travail préliminaire apparaît clairement lorsque les tentatives d'influence sur les décisions se déploient: les lobbyistes n'ont alors plus qu'à rappeler des informations déjà connues et qui constituent l'essentiel de ce que les autorités politiques savent sur l'Espagne. L'importance du capital suisse investi est fréquemment rappelée. Ce rappel crée une influence continue qui marque la politique fédérale, sans même que les associations patronales interviennent. En outre, Paul Brand, Max Stierlin⁴⁰ et l'OSEC insistent régulièrement sur l'importance du marché espagnol pour l'économie suisse et les facilités des échanges avec leur zone. En particulier, la position d'informatrice privilégiée dont jouit l'OSEC lui permet de sélectionner, à la manière d'un consul, ce qu'elle transmet aux autorités afin de les pousser à agréer ses vues. Sa politique en faveur de la reprise rapide de relations commerciales avec Franco détermine alors logiquement celle de la Confédération, malgré un soutien qui n'est que partiel de l'économie; ses vues soucieuses d'une politique favorable aux PME et à l'ensemble des secteurs de l'économie suisse sont généralement respectées par les autorités, qui appliquent en conséquence une politique interventionniste.

Tout cela permet de présenter d'une part l'Espagne comme un pays

39 Selon un interview de H. Böschenstein (qui fut fonctionnaire pendant l'entre-deux-guerres) réalisé par Daniel Haener, *op. cit.* J'arrive aux mêmes conclusions en me basant sur les correspondances conservées aux Archives fédérales. Pour cette question, le cas suisse n'est pas non plus isolé en Europe: Hugh Thomas, *op. cit.*, p. 417, affirme que «le gouvernement de Mr. Baldwin et (...) l'Amirauté étaient assez satisfaits de recevoir des informations erronées et de pouvoir agir dans le sens qu'elles indiquaient».

40 C'est le consul de Suisse à Séville.

important, d'autre part les échanges avec la République comme problématiques⁴¹ et finalement le marché nationaliste comme prometteur. La conclusion évidente est la nécessité du développement des relations avec Franco, dont il est dit qu'elles permettront une croissance du commerce.

Les informateurs en Suisse – Il faut finalement évoquer les préoccupations économiques de certains fonctionnaires ou élus qui informent les dirigeants des intérêts de l'économie, ainsi que les liens entre ces derniers et le monde économique.

S'agissant de politique extérieure, les débats parlementaires comptent peu puisque le Conseil fédéral est considéré comme seul habilité à traiter. Le travail des commissions n'a guère plus de poids. Celle des affaires étrangères du Conseil national n'a aucun pouvoir. Quant à la Commission de clearing, elle se réunit bien à propos de l'Espagne, mais ses travaux ne concernent que des problèmes spécifiquement économiques et jamais la politique extérieure en tant que telle⁴². En revanche, la vie parlementaire importe en cela qu'elle est un lieu où circule un flux constant d'informations entre économie et politique.

Certains parlementaires sont liés à des entreprises qui ont des intérêts suisses en Espagne, et non des moindres: Roman Abt⁴³, Marcel de Coulon⁴⁴, Gottfried Keller⁴⁵, Walter Stampfli⁴⁶, Henry Vallotton⁴⁷, Ernst

41 L'OSEC joue ici un rôle très important: elle profite de sa position de force dans les échanges avec l'Espagne pour empêcher les échanges avec la République et promouvoir ceux avec les Franquistes. En février 1938, par exemple, en tant qu'informatrice, elle déconseille à une entreprise de commercer avec les Républicains lui proposant plutôt de faire des échanges avec les Franquistes, ce dont elle bénéficie en tant que commissionnaire, ACV OSEC Lausanne Dossiers du service de renseignements, 74, 1936, OSEC à James Vautier et Cie SA, 8. 2. 1938. Brand peut également faire l'éloge de la zone franquiste lors de ses passages en Suisse, à l'occasion de réunions que l'OSEC organise avec les entrepreneurs concernés, *Informations économiques*, 20. 4. 1938.

42 Cette commission n'est pas tout à fait sans effet puisque ses réunions sont l'occasion pour les représentants de l'économie d'évoquer l'importance des avoirs suisses.

43 Membre du conseil d'administration de la Schweizerische Lokomotiv- und Maschinenfabrik, de la Schweizerische Industrie Gesellschaft, d'Albiswerk et de la Société de Banques Suisses (SBS).

44 Administrateur d'Appareillages Gardy SA et de la Société des Câbleries et Tréfileries de Cossonay, ainsi que des Metallwerke Dornach, où le chef du Département Fédéral de l'Economie Publique (DFEP), Baumann, a aussi des intérêts.

45 Membre du conseil d'administration du Crédit Suisse (qui tente d'octroyer un crédit important à Franco), d'Alusuisse, et de la Schweizerische Waggon- und Aufzügefabrik Schlieren entre autres.

46 Administrateur de Bally (où il retrouve deux autres parlementaires, Robert Schöpfer et Ivan Bally), de Scintilla, d'Escher-Wyss, de la Rentenanstalt, de la SBS et de Von Roll'sche Eisenwerk, dont il est membre du directoire; il est par ailleurs président de la Banque cantonale soloise.

47 Considéré comme le représentant de Motta au Conseil national, président de la Commission des affaires étrangères, dont il empêche la réunion au lendemain de la reconnaissance; il est

Wetter⁴⁸ et Fritz Wüthrich⁴⁹. Même si le législatif n'a pas de prérogatives en politique extérieure, leur présence au Parlement permet de rappeler l'importance des avoirs suisses en Espagne: ils y bénéficient d'une plateforme d'expression lors d'interventions parlementaires⁵⁰ et siéger leur donne de nombreuses possibilités d'être en contact avec l'administration ou l'exécutif⁵¹ de manière informelle.

Au sein du Conseil fédéral, cette multiplicité des fonctions disparaît: elle est d'ailleurs interdite par la Constitution⁵². Pourtant, comme l'illustre l'exemple d'Edmund Schulthess quelques années avant la guerre civile, l'absence de liens formels n'empêche pas la persistance d'une compréhension toute particulière à l'égard d'intérêts qu'un conseiller fédéral administrait précédemment. La loi n'interdit pas aux membres du gouvernement d'être actionnaires ou commanditaires d'une entreprise⁵³. C'est pourquoi il ne semble pas inutile de mentionner un certain nombre de liens existant entre conseillers fédéraux et entreprises. Hermann Obrecht, le chef du DFEP, a longtemps été lié à la Société de Banques Suisses et est administrateur des Metallwerke de Dornach jusqu'à son élection en 1935. Ernst Wetter est un exemple tout aussi frappant: avant de devenir conseiller fédéral le 1^{er} janvier 1939⁵⁴, il occupe de nombreuses fonctions dans l'économie privée, au sein du Vorort de l'USCI et de l'OSEC, et fait partie du Conseil national et de sa Commission des affaires étrangères. Quant à Albert Meyer, sitôt qu'il a démissionné de son poste au sein de l'exécutif, il entre au Conseil d'administration de la *Neue Zürcher Zeitung*, l'organe profondément antisocialiste du Parti radical.

Certaines collusions entre économie et politique se retrouvent finalement dans l'administration. Toutefois, les exemples de fonctionnaires qui sont simultanément membres de conseils d'administration sont

administrateur de Saurer – avant-guerre Brand est directeur de cette entreprise fortement impliquée en Espagne – et d'Albiswerk; comme avocat, il défend les intérêts du prince Max-Egon de Liechtenstein en Espagne.

48 Représentant officiel du Vorort de l'USCI au Conseil national, membre du comité de surveillance de l'OSEC, président du comité de direction de l'OSEC et membre du conseil d'administration du Crédit Suisse, de la Rentenanstalt, d'Alusuisse, de Sulzer et de la *Neue Zürcher Zeitung*, organe du Parti radical.

49 Lié à BBC, directeur de nombreuses entreprises électriques internationales et métallurgiques et fondateur de la Corporation suisse pour le commerce.

50 L'intervention de Vallotton au Conseil national en septembre 1937 illustre ce genre de démarches, AF E 2001 (D) -/1 142, Interpellation Vallotton, 28. 9. 1937.

51 La rencontre entre le conseiller national Wetter et Bernath, fonctionnaire à la DAE, lors de la session d'hiver 1936 mentionnée dans AF E 2001 (D) -/2 48, Notice de Bernath, 16. 12. 1936 en est un exemple. Nous y reviendrons plus bas.

52 Jean-François Aubert: *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967.

53 *Id.*

54 Il participe donc à la décision de reconnaître Franco.

rares. Les simples participations dans une entreprise, sans fonction de gestion, étant beaucoup moins évidentes à établir qu'un poste d'administrateur, cela explique la relative faiblesse des relations avérées. Nous pouvons néanmoins relever les liens étroits que Hans Frölicher cultive avec le Vorort de l'USCI. Le directeur de la Division du commerce Jean Hotz est de son côté lié à l'OSEC et à l'Union du Commerce et de l'Industrie; il possède de nombreuses participations chez Sandoz, Tobler, Sulzer et aux Câbleries et Tréfileries de Cossonay. Paul Brand est au service d'Oerlikon puis de Saurer avant de travailler à travers l'OSEC pour le DFEP; Erwin Bernath, le fonctionnaire de la DAE qui exprime ses craintes sur la pertinence d'une reconnaissance précipitée de Franco en février 1939 est un ancien employé de l'OSEC.

Conséquences – L'impact de la présence de ces différents acteurs dans les cercles de décision est difficile à évaluer. Leur seule présence ne permet pas d'affirmer qu'ils ont pratiqué du lobbying en fonction de leurs engagements financiers. Elle indique simplement que l'avis du patronat est très bien représenté au sein des groupes dirigeants suisses; d'ailleurs, nous avons pu voir que c'était également le cas dans la production de l'information. Le patronat produit une grande partie de l'information sur laquelle se fondent les décisions fédérales; ensuite celles-ci se prennent dans un cadre où son point de vue est à nouveau bien défendu; la conséquence en est une forte prise en considération des intérêts économiques, malgré un faible nombre de requêtes. Le souci des intérêts économiques chez les dirigeants politiques naît donc essentiellement de la main-mise sur l'information exercé par les représentants de l'économie.

3.2. Les demandes de reconnaissance du patronat

A côté de ces activités, qui conduisirent essentiellement à rendre les autorités attentives aux investissements suisses, il existe des pressions de la part des associations patronales visant à intensifier les relations entre la Suisse et l'Etat franquiste.

Parmi les trois lobbies retenus ici, l'ASB se singularise par le faible nombre de ses interventions: mis à part la bataille menée par l'association pour obtenir une quote-part élevée pour les avoirs financiers dans les accords de clearing, la centrale bancaire reste muette. En tout cas elle ne réclame jamais la reconnaissance de Franco.

L'OSEC a été plus active, avec une réussite variable. Elle parvient d'abord, sans qu'il soit possible d'en expliquer les raisons, à occuper une place centrale dans les relations avec Franco. Elle profite en effet d'une

position d'intermédiaire officieux qui lui donne un pouvoir considérable dans le développement de toute la politique commerciale suisse durant la guerre. En outre, elle a formulé des requêtes en faveur d'un rapprochement, voire d'une reconnaissance de Franco, requêtes qui n'ont toutefois jamais reçu d'écho positif de la part des autorités⁵⁵. En revanche, elle peut être tenue pour responsable de la bonne image que les autorités se font de l'Espagne franquiste, ce qui facilite une reconnaissance rapide.

Finalement, le Vorort de l'USCI est le troisième lobby évoqué ici. Si son importance dans les contacts quotidiens avec l'administration au sujet de l'Espagne est moindre que celle de l'OSEC, le poids de ses interventions est nettement plus déterminant. Il ne demande qu'une seule fois, en décembre 1936, le développement des relations avec Franco. En dehors de cette intervention, il se contente d'intervenir lors des négociations proprement économiques avec les Franquistes au printemps 1937 et à l'automne 1938⁵⁶. Ce lobby est néanmoins capital. Dans une lettre datée du 1^{er} décembre 1936 signée Ernst Wetter, il demande l'amélioration de la représentation suisse en zone franquiste et l'intensification maximale des rapports avec l'Espagne nationaliste⁵⁷. Or, c'est la seule tentative de pression d'ordre politique pendant toute la guerre qui soit acceptée et mise en pratique rapidement par l'administration, sans doute parce que le Vorort de l'USCI comprend la situation comme la DAE⁵⁸. L'ensemble des revendications⁵⁹ mentionnées dans cette lettre est fait sien par la DAE, puis par la Division du commerce: l'Espagne y est présentée comme un marché essentiel pour la Suisse, qui se doit d'être bien représentée des deux côtés de la ligne de front, d'où la néces-

55 On peut noter la requête du 3 juillet 1937 qui demande que Brand soit élevé au rang de consul (AF E 2001 (D) -/2 48, OSEC au DPF, 3. 7. 1937); quelques semaines plus tard, Brand affirme que sa nomination au rang de consul, qu'il réclame également, permettrait une reconnaissance (AF E 2001 -/1 31, Brand à la DAE, 27. 7. 1937); il répétera la démarche en septembre (AF E 2001 (D) -/1 42, Brand à la DAE, 23. 9. 1937).

56 Il est intéressant de signaler que le Vorort de l'USCI ne participe pas aux négociations avec les Républicains de décembre 1936 et janvier 1937.

57 AF E 7800 -/1 30, Vorort de l'USCI à Motta, 1. 12. 1936. Il faut noter que la lettre est envoyée à Motta, chef du DPF, et non à Baumann, chef du DFEP: c'est Motta, et non la Division du commerce, qui décide d'étudier le problème. Il la transmettra ensuite seulement à Hotz. Donc contrairement à ce qu'indique le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 19 février, il ne s'agit pas d'une décision exclusivement économique, qui ne dépend que de Baumann: Motta y est largement intégré ainsi que la DAE. Cela pousse à penser que la revendication que le Vorort de l'USCI adresse ici est bien politique. Le moment choisi pour envoyer cette lettre est certainement lié à la toute récente reconnaissance de Franco par l'Allemagne et l'Italie.

58 AF E 2001 (D) -/2 48, Motta au Vorort, 3. 12. 1936: «si la question que [Wetter a] bien voulu aborder retient toute [l']attention [de Motta], pour des raisons que [Wetter a] fort bien comprises, sa solution est difficile».

59 Ce qui peut, en février 1937, déjà être considéré comme un pari de la part de l'administration.

sité d'envoyer un représentant auprès de Franco. Parler de Franco comme du futur maître de l'Espagne, tel est déjà le point de vue du Vorort en décembre 1936. L'administration le reprend ensuite. C'est lui qui propose la solution appropriée aux exigences de la politique extérieure suisse en soumettant l'idée d'un délégué privé agissant sous les ordres de la Confédération – et dont celle-ci, en cas de problème, aurait toujours pu se désolidariser. C'est lui finalement qui présente le problème sous un angle essentiellement économique: évidemment, les autorités suisses ont déjà conscience du facteur économique avant cette lettre, mais c'est grâce au Vorort qu'elles commencent à tenir compte de l'avenir des relations avec l'Espagne franquiste comme républicaine, et non plus seulement des arriérés de paiement. C'est là à peu de choses près la politique suisse telle qu'elle est décrite lors de l'envoi de Brand en Espagne et telle qu'elle sera appliquée pendant le reste de la guerre.

Dès le 3 décembre, Giuseppe Motta organise une rencontre entre Ernst Wetter, le représentant du Vorort de l'USCI au Parlement, et Erwin Bernath, qui aura lieu le 16 décembre⁶⁰: c'est lors de cette entrevue que l'économie et la politique s'accordent sur l'impossibilité d'envoyer un délégué officiel et choisissent d'envoyer un membre du Vorort ou de l'OSEC auprès de Franco: ce sera Paul Brand⁶¹. Un autre élément en juin 1937 confirme le rôle du Vorort dans l'élaboration de la politique: lors d'un conflit entre Baumann et Motta au sujet du financement de la mission de Brand, le chef du DPF affirme que «die Errichtung einer inoffiziellen Vertretung im nationalistischen Spanien wurde auf Wunsch der interessierten schweizerischen Exportkreise durch die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung im Einverständnis mit Ihrem und unserm Departement vorgenommen. Sie war stets als privates Unternehmen gedacht – etwas anderes konnte sie angesichts der Umstände nicht sein»⁶². Le rôle de l'association patronale dans le choix d'une politique d'équilibre est évident.

L'essentiel du processus de reconnaissance se produit entre décembre 1936 et février 1937, à la suite de cette lettre: tout ce qui advient plus tard – les négociations économiques, l'envoi du représentant officiel du

60 La rencontre a lieu pendant la session d'hiver des Chambres, ce qui souligne encore une fois que, si le Parlement ne prend pas de décisions, il reste un lieu où les contacts entre économie et politique sont facilités.

61 Les raisons qui ont porté le choix sur Brand et l'OSEC représentants des PME ne sont pas apparues.

62 *Id.*, DPF au DFEP, 29. 6. 1937. Frölicher affirme la même chose dans une lettre au ministre de Suisse en Hollande: selon lui, les privilèges dont jouit Toca, représentant de l'Espagne franquiste en Suisse sont aussi la conséquence de pressions des milieux économiques, AFE 2001 (D) -/1 31, Frölicher à Arthur de Pury, 22. 7. 1937.

Conseil fédéral Eugène Broye ou la reconnaissance *de jure* – n'est qu'une adaptation à l'évolution du contexte international et surtout de la situation militaire en Espagne. A ces éléments, il faut évidemment ajouter le rôle du Gouvernement franquiste, qui exige, pour des raisons de légitimité, des relations de plus en plus officielles avec les autres pays. Mais c'est pendant cette période charnière entre fin 1936 et début 1937 que la Suisse parie sur Franco, décision capitale qui ne variera plus: reste alors la mise en pratique, toujours prudente, de ce principe. Cela peut expliquer que la nomination de Broye en mai 1938 ne fait suite à aucune intervention du monde de l'économie, bien que les motivations du Conseil fédéral soient essentiellement de caractère économique⁶³. Le Vorort de l'USCI n'est pas informé de cette décision⁶⁴, ce dont le banquier Albert Pictet se plaint, lorsqu'il estime que les intérêts économiques ne sont jamais bien considérés dans le choix des représentants⁶⁵. Néanmoins, la décision a été prise avant tout afin de défendre les intérêts suisses en zone franquiste, tâche qui sera désormais plus facile, selon Max Stierlin⁶⁶. Le chef de la DAE Pierre Bonna annonce d'ailleurs à Egger que les intérêts économiques en zone franquiste ont motivé ce choix⁶⁷.

L'impression que la reconnaissance n'est en quelque sorte plus qu'un phénomène mécanique qui se développe sans plus de pressions sur le Conseil fédéral en janvier et février 1939 peut s'expliquer partiellement ainsi: le principe de cette décision est acquis depuis près de deux ans. La question juridique ou morale de la reconnaissance n'est d'ailleurs évoquée ni dans les séances du Conseil fédéral, ni dans le procès-verbal de décision. La seule question qui subsiste est celle de l'opportunité du moment choisi et reste un problème de perception de la situation d'ensemble⁶⁸.

Il y a cependant d'autres raisons à l'absence de traces d'intervention des associations patronales: d'abord, le Gouvernement suisse réagit très vite. Il se passe moins d'une semaine entre la chute de Barcelone et le premier projet de Motta, et trois semaines seulement jusqu'à la reconnaissance de Franco, opérée avant même que les associations patronales

63 AF E 2001 (D) -/1 142, Procès-verbal du Conseil fédéral, 3. 5. 1938.

64 Ce qui ne semble pas habituel. Au sujet de la nomination de l'agent consulaire Fillipini à Bilbao: «Nous avons très bien compris qu'en raison des circonstances vous n'avez pas pu nous consulter au préalable comme d'habitude», *Archiv für Zeitgeschichte*, Zurich (AfZ), Vorort 1.6.6.3., Vorort au DPF, 23. 9. 1936.

65 AfZ, Vorort 1.5.3.10., Procès-Verbal du Vorstand, 23. 5. 1938.

66 AF E 2001 (D) -/1 35, Stierlin à la DAE, 10. 6. 1938.

67 AF E 2001 (D) -/1 31 et AF E 2001 (D) -/1 35 Bonna à Egger, 22. 6. 1938.

68 Les opposants à la reconnaissance, Baumann et Bernath, ne mettent d'ailleurs en doute que le moment choisi, et non la décision elle-même.

ne puissent réagir. Le Conseil fédéral, à l'insu peut-être des groupes de pression, est extrêmement conscient des soucis de l'économie.

Ensuite, le contexte international fait que l'Espagne ne compte plus beaucoup en 1939. Après les tensions de 1936 et 1937, l'importance du conflit espagnol sur l'échiquier européen diminue fortement. D'autres problèmes secouent l'Europe. L'annexion de l'Autriche au printemps 1938, puis des Sudètes quelques mois plus tard, enfin la mort de Pie XI au début février 1939 sont des préoccupations bien plus inquiétantes en Europe et en Suisse⁶⁹.

Finalement, la présence de Wetter au sein du Conseil fédéral fait escompter une meilleure prise en compte des intérêts de l'économie par l'exécutif: une intervention semble dès lors inutile. Six semaines après son élection au Conseil fédéral, Wetter est encore très sensible au problème des relations avec l'Espagne, qu'il connaît particulièrement bien⁷⁰. L'auteur de la lettre de décembre 1936 finira donc par participer à la décision de mener jusqu'à son terme la politique fédérale consistant à avoir la meilleure représentation possible en zone nationaliste. Ces éléments illustrent bien les caractères essentiels du lobbying dans le cas de la guerre d'Espagne: les correspondances entre autorités et associations patronales d'une part, et, surtout, l'existence d'individus se situant à l'interface des deux mondes, d'autre part.

4. Conclusion

Qu'en est-il du rôle du patronat dans la décision suisse? Il faut distinguer deux types de lobbying. Le premier cherche avant tout à informer les autorités. Il est très efficace dans le cas de l'Espagne. Le second tente d'infléchir les décisions des autorités en faveur de ce qu'une partie du patronat pense être bon: il s'agit de réclamer l'amélioration des relations avec Franco – sans jamais toutefois demander explicitement la reconnaissance. Son succès est moins évident. Nous avons alors une situation en équilibre où les intérêts de l'économie sont sans cesse considérés mais les solutions du patronat refusées, où les lobbies sont appréciés comme informateurs mais non comme stratèges. La lettre du Vorort de l'USCI, qui connaît un sort marquant, fait exception: un tel succès s'explique par la bonne compréhension de l'ensemble du problème espa-

69 En politique intérieure également, d'autres questions semblent capitales: la dévaluation du franc, la mise en place de l'économie de guerre et la paix du travail.

70 En décembre 1938, lorsque l'échec des négociations commerciales avec Franco est annoncé, il travaille encore au Vorort et en octobre 1938, il critique la politique de l'OSEC qui cherche à obtenir un accord commercial à tout prix.

gnol par l'association économique et sa correspondance avec les vues de l'Etat; mais, sa rareté provient de la remarquable réussite de la politique d'information des lobbies qui fait que la Confédération agit dans le sens souhaité par le patronat avant même qu'il ne présente ses revendications.

Cette domination dans la production de l'information qui permet aux milieux économiques d'imposer leur définition de la réalité n'explique pourtant pas à elle seule la reconnaissance des revendications patronales. Deux autres éléments y concourent: d'abord certains dirigeants politiques cibles des discours sont eux-mêmes impliqués dans le monde économique. A l'instar de Wetter, des individus sont engagés à la fois dans les deux sphères. Ensuite, d'autres trouvent dans les arguments économiques un prétexte idéal pour agir en accord avec leur penchants idéologiques. La présence des uns et des autres dans les cercles du pouvoir politique contribue beaucoup aux succès des discours des milieux économiques.

L'OSEC, l'ASB et le Vorort de l'USCI sont donc parvenus à présenter l'Espagne comme une région économique vitale pour la Suisse. Pourtant les intérêts financiers, les investissements directs des entreprises ainsi que les échanges commerciaux sont peu importants; seules les créances sur marchandises ont une forte importance relative. Si les autorités réagissent, ce n'est dès lors pas tant en fonction de la valeur objective des intérêts suisses en Espagne, mais pour leur importance telle que présentée par les secteurs qui se plaignent: or, selon ces derniers, les pertes sont évidemment énormes. N'oublions pas non plus que les créances arriérées concernent surtout les PME, plus fragiles. Voilà qui explique que la politique fédérale leur soit favorable, comme l'illustre d'ailleurs le choix de l'OSEC comme responsable des échanges avec Franco. Les entreprises sont donc parvenues à se faire entendre et leur vision de la situation a été assimilée par les autorités. L'influence patronale dans l'évolution de la politique suisse en Espagne a été capitale.