

*La neutralité paradoxale*

III

La politique étrangère de la Confédération  
helvétique après la Grande Guerre :  
commerce, finance et diplomatie



Christophe Farquet

Département d'histoire contemporaine, Faculté des Lettres

Université de Fribourg

2019

*« Que faut-il entendre par histoire des relations internationales ? Cette question d'apparence enfantine mérite d'être posée »*

René Girault

I.	Introduction	3
II.	Les fondements économiques et politiques du moment wilsonien. La diplomatie de réhabilitation de la Confédération helvétique à la fin de la guerre	7
III.	Les leures de la neutralité différentielle. La politique d'équilibre de la Suisse au début des années 1920	22
IV.	Libéralisme financier et affinités multiples. Les relations de la Confédération pendant les années folles	37

Avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique  
Projet : La Suisse et L'Europe : Finance et diplomatie (2018-2020)  
Contact : christophe.farquet@unifr.ch

Paris, le 31 janvier 2019

## Introduction

Il est parfois nécessaire de procéder à une révision de l'histoire des rapports extérieurs d'un pays, sur l'ensemble d'une période, quoi que l'on puisse penser de la démesure des ambitions de l'auteur d'une telle entreprise. Il en est ainsi lorsque les monographies spécialisées se sont additionnées les unes après les autres pendant des années sans parvenir à offrir une vue générale et cohérente des rapports internationaux et de l'orientation de la politique étrangère. Il ne fait aucun doute que c'est dans cette situation que se trouve l'historiographie helvétique sur les relations internationales du premier après-guerre. Si les historiens suisses sont parvenus désormais à s'émanciper définitivement de l'emprise idéologique de l'exceptionnalisme helvétique, le 'Sonderfall' de la Confédération perpétuellement neutre, qui avait imprégné et sclérosé la production historique pendant des décennies après la Seconde Guerre mondiale, ils n'ont pas réussi, pour plusieurs moments du XIXe et du XXe siècles, à proposer une perspective globale sur la politique étrangère qui se substituerait à l'histoire diplomatique de la neutralité. Incontestablement, les années entre 1918 et 1929 font partie de ces époques maudites de l'historiographie suisse. Aussi surprenant que cela puisse paraître aux yeux des spécialistes européens des relations internationales, qui font face à une surabondance de livres et d'articles sur les politiques des puissances au sujet des traités de paix, de la Société des Nations ou du problème des dettes et des réparations, aucun historien helvétique n'a été capable d'expliquer avec clarté quelles sont les grandes orientations de la politique extérieure de la Confédération pendant la décennie qui sépare l'armistice du déclenchement de la Grande Dépression.

Ce manquement étonnant n'est pas qu'une simple lacune, le résultat fortuit des préférences des spécialistes pour d'autres périodes de l'histoire contemporaine, bien qu'il soit vrai que l'intérêt pour les relations internationales des années 1920 a généralement faibli depuis deux décennies dans la plupart des pays européens. En Suisse, cette omission assez extraordinaire a des racines plus profondes : elle est la conséquence directe des œillères épistémologiques qui entravent les perspectives historiques sur les relations internationales. Le cadre d'analyse, qui a été proposé pour remplacer l'ancienne histoire diplomatique, empêche en effet d'interpréter correctement

l'évolution des rapports extérieurs de la Confédération après la Grande Guerre. Qu'on ne se méprenne pas sur le sens de cette critique : depuis un quart de siècle, c'est pour d'excellentes raisons que l'histoire suisse de la politique étrangère et des relations internationales a rejeté l'histoire classique de la neutralité, dont la plus éminente production reste la somme en cinq volumes d'Edgar Bonjour, aussi imposante que médiocre.<sup>1</sup> A l'opposé d'une interprétation qui naturalisait la défense de la neutralité, la considérant à tort comme l'objectif invariable de la politique étrangère de la Confédération depuis le début du XIXe siècle, voire au-delà, les historiens ont insisté sur l'opportunisme et la souplesse dont les dirigeants helvétiques ont fait preuve dans leurs relations avec les puissances à l'époque contemporaine. Au sein de cette tendance, deux axes interprétatifs forts, qui imprègnent entre autres les travaux de la Commission Bergier, se sont dessinés. Le premier consiste à mettre au premier plan, au détriment des relations diplomatiques, l'examen des rapports économiques, domaine dans lequel la notion de neutralité perd beaucoup de son sens et où l'image d'Epinal de la petite Suisse en retrait de la grande politique internationale est contredite par l'évidence de son pouvoir financier. Le second atteste, au moins à partir de la Belle Epoque, une affinité germanique prononcée dans la conduite de la politique étrangère de la Confédération, confortée par la proximité commerciale avec le voisin allemand, qui certes, dès le début de la Guerre froide, est souvent couplée dans les récits historiques à une perspective atlantique.

Or, quelles que soient la légitimité de l'entreprise de déconstruction du monolithe de la neutralité séculaire et la pertinence de l'attention accordée aux rapports économiques, ce schéma d'analyse ne permet pas d'apprécier avec justesse les relations extérieures de la Confédération helvétique après la Première Guerre mondiale. Car, même en admettant qu'il existerait une primauté des intérêts commerciaux et financiers dans la politique étrangère suisse, cela n'enlève rien à ce que la redéfinition diplomatique de la neutralité demeure à la sortie du conflit, peut-être plus qu'à toute période de paix, une préoccupation cruciale des dirigeants helvétiques. Avec la

---

<sup>1</sup> La période du premier après-guerre est traitée rapidement dans le second volume : Edgar Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte Eidgenössischer Aussenpolitik*, Basel, Helbing und Lichtenhahn, vol. 2, 1965.

victoire alliée, l'élaboration des traités de paix et la mise en place de la Société des Nations, l'intégration de la Confédération dans le nouvel ordre mondial qui se dessine à l'armistice, tant économique que politique, dépend pour beaucoup de cette reconfiguration. Quant à l'orientation germanique, elle est secouée assez profondément par la défaite du Reich, puis par l'hyperinflation qui éclipse momentanément le débouché commercial allemand, ce qui n'a pas empêché que, bien avant le plan Dawes, les dirigeants suisses ont élaboré une politique d'équilibre avec les puissances visant à contrer la stratégie internationale de la France, jugée dangereuse pour la sécurité de l'Europe et contraire aux intérêts helvétiques. Il n'est pas possible par conséquent d'extraire l'analyse des rapports économiques de ceux diplomatiques, ou vice-versa, ce qui ne veut pas dire pour autant que ces deux dimensions des relations internationales évoluent forcément en symbiose. C'est seulement en appréhendant, au sein d'une approche plurilatérale et globalisante, tous les pans des rapports extérieurs de la Confédération entre 1918 et 1929 que le sens et la cohérence des choix de politique étrangère peuvent être mis en lumière. On l'aura compris, c'est ce que cet article propose d'entreprendre ici pour la première fois.

La pertinence d'un tel programme intellectuel semble s'imposer de lui-même, mais il correspond presque à la formulation d'un projet révolutionnaire dans le champ historique helvétique. Depuis vingt ans, on ne compte pas un seul ouvrage qui ait amené une vue générale sur le premier après-guerre, ne serait-ce que pour les rapports bilatéraux de la Confédération avec une des trois grandes puissances européennes, que ce soit la France, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne.<sup>2</sup> Il en résulte un décalage fondamental entre les axes dominants dans l'historiographie suisse sur les relations

---

<sup>2</sup> Les deux seuls pays dont les relations bilatérales durant les années 1920 ont fait l'objet d'une série d'études approfondies sont l'Italie fasciste et la Russie bolchevique. L'historiographie sur la politique suisse à la Société des Nations est également datée et lacunaire pour maints aspects de cette période. Pour un survol assez complet de la situation historiographique, on consultera le compte rendu suivant, qui peut être complété des références plus récentes incluses dans la suite de l'article : Mauro Cerutti, « La politique extérieure, de la Première à la Deuxième Guerre mondiale », *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 2013, p. 215-241, ainsi que les divers chapitres du manuel d'histoire économique de la Suisse traitant des rapports internationaux au XXe siècle : Patrick Halbeisen, Margrit Müller et Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Bâle, Schwabe, 2012.

internationales à l'époque contemporaine et les principales interprétations sur la politique étrangère de l'après-Première Guerre mondiale, qui, faute de renouveau, restent celles de l'historiographie classique sur la neutralité. L'idée éculée que la politique étrangère de la Suisse aurait été guidée par une 'neutralité différentielle' entre 1920 et 1938, en raison de l'acceptation du système des sanctions économiques de la Société des Nations, se retrouve par exemple aujourd'hui encore dans presque la totalité des ouvrages historiques, alors qu'elle ne fait que reproduire, sans distance, le discours officiel de la Confédération et qu'un examen rigoureux démontre, comme on le verra, son inanité. Finalement, il faut souligner combien l'essor de l'histoire transnationale et de l'histoire globale n'a pas non plus encouragé la construction d'une perspective cohérente des rapports extérieurs pour la période concernée, loin de là, contribuant surtout à détourner les historiens de l'analyse des relations avec les grandes puissances européennes et de la politique officielle. Récemment, des voix se sont élevées pour mettre en garde contre le risque que le soi-disant 'tournant transnationaliste' conduise à trop négliger les rapports interétatiques. En Suisse, comme l'histoire des relations internationales n'a pas une tradition solidement établie, cette crainte est, plus qu'ailleurs peut-être, parfaitement justifiée.

Les fondements économiques et politiques du moment wilsonien

*La diplomatie de réhabilitation de la Confédération helvétique à la fin de la guerre*

Compte tenu de ce que l'histoire récente a postulé une constance de l'orientation germanique de la politique étrangère suisse sans confronter son cadre d'analyse à la réalité de la situation internationale du premier après-guerre, tandis que l'histoire diplomatique partait, elle, du prédictat de l'attachement naturel de la Confédération à la préservation de la neutralité et au camp des démocraties, les enjeux auxquels les dirigeants helvétiques ont dû faire face à la sortie de la Première Guerre mondiale n'ont jamais été présentés avec justesse. Dans un contexte qui n'est pas sans évoquer la fin du second conflit mondial, le gouvernement suisse doit alors procéder à un réajustement, certes momentané mais douloureux et profond, de sa politique étrangère en raison de la victoire des puissances alliées. La défaite des Centraux met la Suisse en dépendance commerciale à l'égard des marchés anglo-saxons et elle attise les exigences politiques de la France en direction de la Confédération, tout en poussant une partie des élites suisses à envisager un repositionnement durable dans le sillage de l'Amérique de Wilson. En même temps, le retour à la paix ouvre également de belles perspectives à la Confédération pour affirmer son indépendance et exercer son influence dans le concert des nations, grâce par exemple à la force relative conférée à la devise helvétique par la crise monétaire que les dettes de guerre précipitent chez les belligérants ou du rôle d'arbitre que les neutres peuvent acquérir compte tenu des dissensions politiques entre les vainqueurs. Or, si, pour le second après-guerre, les contraintes et les opportunités dans les relations internationales engendrées par la capitulation de l'Allemagne nazie ont suscité d'amples analyses et commentaires de la part des historiens helvétiques, cette situation a été presque totalement ignorée par l'historiographie pour la période suivant l'armistice du 11 novembre 1918.

Comme après la Seconde Guerre mondiale, la Confédération helvétique doit mettre en œuvre, à la fin de la Grande Guerre, une *diplomatie de réhabilitation* à l'égard des vainqueurs de la guerre.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cette expression a été utilisée par un des très rares auteurs à avoir cerné correctement la dynamique des rapports extérieurs à la fin de la Première Guerre mondiale, quoiqu'il ait

Depuis le tournant du siècle, en effet, les dirigeants et les diplomates de l'Entente n'ont eu de cesse de dénoncer les compromissions avec l'Allemagne wilhelmienne des élites politique, économique et militaire de la Confédération. Non sans de bonnes raisons : la Belle Epoque a été incontestablement la période par excellence de l'inclination germanique des rapports extérieurs de la Suisse. Après le départ de Bismarck, dont la politique d'hégémonie européenne n'avait pas manqué de provoquer de vives tensions dans les rapports germano-suisses, l'Allemagne a attiré, dans son giron, une part importante des cercles dirigeants helvétiques, surtout en Suisse alémanique, ce qui est dû tant à leur admiration pour la puissance économiques et politiques du Reich qu'à d'importantes dissensions dans les relations de la Confédération avec la France.<sup>4</sup> A la veille de la guerre, l'Allemagne est le premier partenaire commercial du pays, son marché absorbant plus de deux dixièmes de la valeur des exportations mondiales de la Suisse et fournissant à lui seul plus de trente pourcents du total de la valeur de ses importations.<sup>5</sup> Mais cette proximité dépasse de loin la vigueur du commerce entre les deux pays. Elle s'incarne dans toutes sortes d'autres dimensions des rapports économiques : le transit de marchandises par exemple, secteur dans lequel, grâce à la très controversée convention du Gothard du 15 octobre 1909, les Allemands et les Italiens bénéficient de tarifs préférentiels sur le réseau de chemins de fer helvétique ; les flux migratoires, l'influente colonie allemande étant de loin la plus nombreuse dans les grandes villes de Suisse, pendant que la clientèle touristique venue du Reich se substitue aux riches britanniques dans les hôtels helvétiques ; la finance aussi, bien qu'en raison de

---

adopté une vue trop étroitement politique des relations internationales et se soit concentré surtout sur l'incidence de la révolution russe sur la politique étrangère helvétique : Hans Kunz, « La Suisse, le bolchevisme et le système de Versailles : foyer de la révolution mondiale ou siège de la Société des Nations », *Revue suisse d'histoire*, 32, 1982, p. 160.

<sup>4</sup> Sur les contentieux, notamment commerciaux, entre la Suisse et la France : Philippe Gern et Silvia Arlettaz, *Relations franco-suisses au XIXe siècle. La confirmation de deux politiques économiques*, Genève, Georg, 1992, p. 117 sq. ; Adolf Lacher, *Die Schweiz und Frankreich vor dem Ersten Weltkrieg. Diplomatische und politische Beziehungen im Zeichen des deutsch-französischen Gegensatzes 1883-1914*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1967.

<sup>5</sup> Pour le rapprochement commercial entre la Suisse et l'Allemagne, amorcé à partir du dernier tiers du XIXe siècle : Cédric Humair, *Développement économique et Etat central (1815-1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne, Peter Lang, 2004, p. 580-616. On relèvera tout de même que, si l'on prend l'Empire britannique dans son ensemble, la valeur des exportations suisses dépasse avant la guerre celle vers les autres pays.



l'appartenance suisse à l'Union monétaire latine et de l'émission d'emprunts confédéraux sur le marché parisien, la France conserve ici une position quelque peu dominante.<sup>6</sup> Par ailleurs, même si elle est en concurrence avec une politique d'abstention consistant à préserver la neutralité en restant en retrait de la montée des tensions internationales, l'orientation germanique trouve une traduction politique, surtout dans le domaine militaire. Les chefs de l'armée suisse, dont certains officiers se forment en Allemagne, sont étroitement liés aux Etats-majors allemand et autrichien, au point que, du côté de l'Entente, on va parfois jusqu'à soupçonner une appartenance secrète de la Confédération à la Triplice.<sup>7</sup> Il ne s'agit pas de simples fantasmes conspirationnistes : on sait qu'après sa nomination comme chef de l'Etat-major suisse en 1905, Theophil Sprecher von Bernegg a entamé des pourparlers confidentiels avec les dirigeants des armées allemande et autrichienne en vue d'une collaboration en cas de guerre. Bien qu'elle fasse suite à la visite du président français Fallières en 1910, la venue en Suisse de Guillaume II en 1912 pour assister à des manœuvres de l'armée suisse donne aussi du crédit chez l'Entente à ces suppositions.<sup>8</sup> Même s'il est vrai qu'à la veille de la guerre les appréciations de l'Entente s'améliorent, la neutralité suisse paraît de la sorte assez friable à la Belle Epoque.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Sur la subordination financière à la France avant la guerre, Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne, Payot, 1993, p. 60 sq. ; François Walter, « Finance et politique à la Belle Epoque : la France et les emprunts de la Confédération helvétique (1890-1914) », *Revue suisse d'histoire*, 32, 1982, p. 421-450.

<sup>7</sup> Par exemple, National Archives, Public Record Office (PRO), Kew (London), FO 371/2109, Mémoire de William Nicholson, Chief of the Imperial General Staff, 25 novembre 1910 ; Archives du Ministère des Affaires étrangères (AMAE), La Courneuve (Paris), Suisse, no 4, Lettre secrète de Barrère, Ambassadeur français à Rome, à Poincaré, Président du Conseil, 8 avril 1912. Même si la position des dirigeants britanniques et français n'est pas uniforme et varie dans le temps sur ce sujet, les documents d'archives étrangers montrent que de telles considérations ont été plus largement partagées que ce qu'en dit Max Mittler, *Der Weg zum Ersten Weltkrieg : Wie neutral war die Schweiz ? Kleinstaat und europäischer Imperialismus*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung, 2003, p. 304-305. Pour l'influence prussienne dans l'armée suisse, voir par exemple, également, Rudolf Jaun, *Preussen vor Augen. Das schweizerische Offizierskorps im militärischen und gesellschaftlichen Wandel des Fin de siècle*, Zurich, Chronos, 1999.

<sup>8</sup> Georg Kreis, « Die Schweizerreise des französischen Präsidenten Fallières und die deutsch-französischen Rivalitäten in den Jahren vor dem ersten Weltkrieg », dans *Cinq siècles de relations franco-suisse*, Neuchâtel, La Baconnière, 1984, p. 233-244. Voir au sujet de ces deux visites, l'intéressante correspondance britannique et française dans les dossiers suivants : PRO, FO 371/1479 et 1480 ; AMAE, Suisse, no 3.

<sup>9</sup> Voir également pour la position de l'Entente : Othmar Uhl, *Die diplomatisch-politischen Beziehungen zwischen Grossbritannien und der Schweiz in den Jahrzehnten vor dem Weltkrieg*

A la Conférence de La Haye de 1907, les dirigeants helvétiques se montrent des plus réticents à l'égard des initiatives pacifistes et rechignent à ancrer dans la législation internationale les droits et les devoirs des neutres et plusieurs membres du Conseil fédéral sont convaincus que la Confédération ne pourra pas rester à l'écart des hostilités si un conflit se déclenche en Europe.<sup>10</sup> Bien que beaucoup de politiciens suisses se réclament d'elle, la neutralité n'est donc pas un horizon indépassable. C'est une position de fait, dictée par la petitesse du pays et par les circonstances internationales.

Or, en dépit de la confirmation de la neutralité de la Confédération le 4 août 1914, le début de la guerre n'a pas dissipé la méfiance des Alliés à l'égard de sa politique étrangère. La nomination par l'Assemblée fédérale d'Ulrich Wille au poste de général de l'armée n'est-elle pas un aval donné par le corps politique suisse aux affinités prussiennes de l'Etat-major helvétique ? Wille, qui a marié une von Bismarck et dont le fils a pour parrain Guillaume II, ne cache aucunement son désir d'une alliance avec le Reich, une tendance renforcée par ce que son second, Sprecher, est, lui, un austrophile notoire, lié personnellement à l'Etat-major de la Double Monarchie.<sup>11</sup> De fait, après que l'Italie est entrée en guerre, Wille, dans un mémorandum devenu célèbre daté du 20 juillet, utilise les nouvelles exigences économiques formulées par l'Entente pour inciter le Conseil fédéral à

---

(1890-1914), Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1961, p. 150-174; Raymond Poidevin, « Aspects militaires des relations franco-suisse avant 1914 », dans Raymond Poidevin et Louis-Edouard Roulet (éd.), *Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939*, Neuchâtel, La Baconnière, 1982, p. 85-93.

<sup>10</sup> Sur la politique des dirigeants suisses à La Haye, ouvertement accusés de se placer dans le sillage de l'Allemagne, Max Mittler, *Der Weg zum Ersten Weltkrieg*, op. cit., p. 363-369. Sur leur position à l'égard d'une éventuelle entrée en guerre, Hans-Rudolf Ehrbar, Hans-Rudolf Ehrbar, *Schweizerische Militärpolitik im Ersten Weltkrieg, Die militärischen Beziehungen zu Frankreich vor dem Hintergrund der schweizerischen Aussen- und Wirtschaftspolitik 1914-1918*, Berne, Stämpfli, 1976, p. 11-38. A titre d'exemple, moins de deux ans avant le déclenchement des hostilités, pendant la première guerre balkanique, le Département militaire se dit convaincu qu'en cas de guerre généralisée en Europe, la Suisse devra de toute façon abandonner sa neutralité : Archives fédérales à Berne (AF), E 1004.1, 1000/9, vol. 250, Procès-verbal du Conseil fédéral, 25 octobre 1912.

<sup>11</sup> Sur Wille et Sprecher, outre les références précitées sur l'histoire militaire : Hans-Rudolf Fuhrer et Paul Strässle (éd.), *General Ulrich Wille. Vorbild den einen - Feindbild den anderen*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung, 2003. Sur Sprecher, on trouve quelques éléments dans Daniel Sprecher, *Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg : seine militärisch-politische Leistung unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung, 2000. Sur Wille, voir également le livre du romancier Nicolas Meienberg, *Le délire général. L'armée suisse sous influence*, Carouge, Zoé, 1988.

abandonner la neutralité et à se ranger aux côtés des Centraux.<sup>12</sup> Si le gouvernement helvétique ne cède pas à l'invite du général, c'est sans doute à cause tant de la dépendance économique du pays à l'égard des deux camps que de l'immobilisation des fronts qui rend la guerre de plus en plus coûteuse en capitaux et en vies humaines, quoique le fossé entre une minorité romande, francophile dans l'ensemble, et une majorité suisse-allemande, largement acquise à la cause des puissances centrales, ait pu aussi faire craindre les implications intérieures d'une telle décision.<sup>13</sup> Toujours est-il que, même si les diplomates étrangers en poste à Berne croient en la volonté du Conseil fédéral de défendre la neutralité, l'accusation de germanophilie des dirigeants helvétiques par les Alliés ne faiblit pas durant les deux années suivantes, pour toutes sortes de raisons : l'accroissement des exportations suisses vers l'Allemagne, ce qui pousse l'Entente à contrôler étroitement le commerce extérieur de la Confédération par l'entremise de la Société suisse de surveillance dès l'automne 1915, les prises de position d'un gouvernement qui reste en majorité persuadé de la victoire finale des Centraux, sa tolérance pour les activités d'espionnage et de contrebande au service du Reich sur le territoire suisse et une succession de scandales mettant en cause la neutralité du pays et l'indépendance de l'armée.<sup>14</sup> Le point de rupture est atteint au printemps 1917 avec la révélation de l'affaire Hoffmann, après que le Ministre des affaires étrangères a encouragé le leader socialiste

---

<sup>12</sup> Lettre de Wille à Hoffmann, Conseiller fédéral en charge des Affaires étrangères, 20 juillet 1915, dans *Documents diplomatiques suisses*, Berne, Benteli, 6, 1981, p. 240-243.

<sup>13</sup> On notera que l'influence de ce dernier facteur est plusieurs fois mis en évidence par les diplomates britanniques et français au cours de la guerre. Par exemple, AMAE, Suisse, no 792, Lettre de Beau, Ambassadeur à Berne, à Delcassé, Ministre des Affaires étrangères français, 30 août 1914 ; PRO, CAB 25/38, Mémoire du Foreign Office, annexé à une Lettre de Swinton, Secrétaire de la British Section du Supreme War Council, au War Cabinet, 12 décembre 1917.

<sup>14</sup> Pour les aspects économiques, Pierre Luciri, *Le prix de la neutralité. La diplomatie secrète de la Suisse en 1914-1915 avec des documents d'archives inédits*, Genève, Institut universitaire des hautes études internationales, 1976 ; Heinz Ochsenbein, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit, 1914-1918. Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz*, Berne, Stämpfli, 1971. Sur le scandale le plus retentissant, l'Affaire des colonels : Jürg Schoch, *Die Oberstenaffäre. Eine innenpolitische Krise, 1915/1916*, Berne, Herbert Lang, 1972. L'accusation que le Conseil fédéral serait majoritairement composé de germanophiles est plusieurs fois exprimée par les diplomates britanniques et français. Par exemple, PRO, 371/2765, Lettre de Grant Duff, Ministre britannique à Berne, à Grey, Foreign Secretary, 1<sup>er</sup> février 1916, dans laquelle il exprime son opinion que cinq des sept conseillers fédéraux auraient de telles affinités. C'est en particulier Hoffmann et Schulthess, considérés comme les hommes forts du collège fédéral, qui font l'objet de critique.

Grimm à participer à des démarches pour la conclusion d'une paix séparée entre l'Allemagne et la Russie, ce qui aboutit à la démission du Conseiller fédéral le 19 juin.<sup>15</sup>

Il ne fait aucun doute qu'à partir de ce moment un rééquilibrage s'est opéré en faveur des Alliés. La nomination du francophile Gustave Ador à la tête du Département politique fédéral, encouragée par les dirigeants français, est la traduction diplomatique de l'amorce d'un virage, qui est favorisé parallèlement par l'entrée en guerre des Etats-Unis dont l'accès au marché est devenu capital pour l'approvisionnement du pays pendant le conflit.<sup>16</sup> Au printemps 1918, durant la grande offensive allemande en France, la dureté nouvelle des conditions imposées lors des pourparlers économiques par le Reich, qui transforme en mai la Schweizerische Treuhandstelle, son organisation de contrôle sur le commerce suisse restée assez souple jusqu'alors, en un dispositif comparable à celui des Alliés, contribue à rapprocher les dirigeants helvétiques de l'Entente.<sup>17</sup> Chez les chefs de l'armée aussi, cette tendance est perceptible. Alors que le général Wille, atteint de sénilité, est progressivement évincé des processus de décision, Sprecher rachète la neutralité de l'armée en intensifiant la coopération militaire avec les Etats-majors de l'Entente.<sup>18</sup> Les historiens n'ont pas souligné combien cependant ces gestes tardifs et hésitants, comme à la fin de la Seconde Guerre mondiale, ne parviennent pas à satisfaire pleinement les Alliés. Jusqu'à l'armistice, le Ministre de l'économie Edmund Schulthess est toujours vu par l'Entente comme l'homme fort du Conseil fédéral et le meilleur ami de l'Allemagne.<sup>19</sup> C'est dans ce cadre que s'insère la diplomatie de

---

<sup>15</sup> Paul Stauffer, « Die Affäre Hoffmann-Grimm », *Schweizer Monatshefte*, 53, 1973-1974, p. 1-30.

<sup>16</sup> Pour les démarches de l'Ambassadeur français auprès des parlementaires suisses en faveur de la nomination d'Ador : AMAE, Suisse, no 802, Télégramme de Beau aux Affaires étrangères françaises, 19 juin 1917. Pour un survol des relations entre la Suisse et les Etats-Unis à la fin de la guerre, Florian Weber, *Die amerikanische Verheissung : Schweizer Aussenpolitik im Wirtschaftskrieg 1917/18*, Zurich, Chronos, 2016.

<sup>17</sup> Heinz Ochsenbein, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit*, op. cit., p. 302-305.

<sup>18</sup> Les premières discussions datent en fait du début du printemps 1916. Toutefois, la coopération, qui vise à parer l'éventualité d'une offensive allemande sur le territoire suisse devient vraiment effective à partir de l'été 1917 et surtout de mars 1918. Voir Hans-Rudolf Ehrbar, *Schweizerische Militärpolitik im Ersten Weltkrieg*, op. cit., p. 115 sq., ainsi que Hans-Rudolf Fuhrer, *Die Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg. Bedrohung, Landesverteidigung und Landesbefestigung*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung, 2003, p. 431-520.

<sup>19</sup> Par exemple PRO, FO, 371/3379A, Lettre de Rumbold, Ministre britannique à Berne, à Balfour, Secretary of State, 24 janvier 1918. A Paris, des théories conspirationnistes circulent

réhabilitation de la Suisse à la fin de la guerre. L'effondrement rapide des puissances centrales, qui surprend la plupart des dirigeants helvétiques, nécessite d'opérer désormais un tournant net et visible par rapport à ce qui a été l'orientation dominante en matière de politique étrangère pendant près de deux décennies. La sortie de guerre est d'autant plus périlleuse politiquement que, dès la fin de l'année 1917, le pays traverse une crise socio-économique intense qui, couplée à la radicalisation préalable des chefs de la gauche helvétique au contact des révolutionnaires russes réfugiés dans la Confédération, à l'instar de Lénine, fait éclore d'importants mouvements de contestation. A l'armistice, alors que la révolution semble être sur le point de se propager dans les pays vaincus, une grève générale éclate en Suisse, menaçant indirectement de déstabiliser la géopolitique européenne des Alliés. Encouragée par ces derniers, sa répression rapide par les dirigeants confédéraux, pendant que la mission soviétique est expulsée au même moment du territoire suisse, est la première étape de la réhabilitation internationale de la Confédération : aux yeux des vainqueurs, les digues du libéral-conservatisme helvétique n'ont-elles pas contribué, à leur dimension, à éviter que la vague rouge qui se déverse sur l'Europe ne submerge l'Entente ?<sup>20</sup>

Mais c'est bien sûr sur la scène internationale qu'à la fin du conflit, se joue l'avenir de la Suisse dans le concert des nations. L'analogie avec le second après-guerre est féconde ici. Bien que la teneur des rapports avec l'Allemagne nazie ne soit pas comparable, la contrainte que fait peser le Reich sur la Suisse étant infiniment plus grande entre 1940 et 1943 qu'entre 1914 et 1917, l'enjeu central à l'issue des hostilités pour des élites confédérales, accusées les deux fois par les Alliés d'avoir été trop proches de l'ennemi, est foncièrement le même : il s'agit de trouver rapidement un terrain d'entente afin de pouvoir intégrer économiquement et politiquement le camp des vainqueurs. Pour ce faire, les dirigeants suisses disposent comme après la Deuxième

---

sur l'appui de Schulthess à l'Allemagne : par exemple, AMAE, Suisse, no 37, Lettre de Pams, Ministre de l'Intérieur, à Pichon, Ministre des Affaires étrangères, 25 octobre 1918.

<sup>20</sup> Hans Kunz, *Weltrevolution und Völkerbund. Die schweizerische Aussenpolitik unter dem Eindruck der bolschewistischen Bedrohung 1918-1923*, Berne, Stämpfli, 1981, p. 52-75. Voir également le deuxième papier de cette série sur le premier après-guerre : Christophe Farquet, « La géopolitique de la lutte des classes. Sortie de guerre dans la Confédération, une enquête de l'étranger », Documents de travail, Département d'histoire contemporaine, Université de Fribourg, 2019.

Guerre mondiale de divers atouts en main, parmi lesquels figurent en bonne place l'arme financière et l'octroi de crédits, la capacité de production industrielle du pays, utile à la reconstruction, ou encore le capital symbolique de la Confédération, conféré par l'ancienneté de sa démocratie et par sa participation à des activités humanitaires comme celles de la Croix-Rouge. Toutefois, la configuration des rapports de force internationaux diffère sensiblement en 1918 et en 1945 : à la fin de la Grande Guerre, du côté des vaincus, le déclin de la puissance allemande, dont le territoire n'est pas occupé à l'armistice, est bien moins évident, alors que, chez les vainqueurs, les Etats-Unis, qui ne possèdent de loin pas le même pouvoir que celui qu'ils auront trente ans plus tard dans le camp occidental, ont tendance à soigner les relations avec les neutres, la politique de contrainte en Europe étant menée par la France.<sup>21</sup> Ces données de base poussent une partie des dirigeants suisses à adopter résolument le programme wilsonien, qui, s'il implique en apparence un bouleversement profond de l'ordre international, présente aussi l'avantage de ménager l'Allemagne contre les exigences françaises, un axe qui est donc nettement différent de celui choisi après 1945, marqué par le refus helvétique de participer aux Nations Unies et aux institutions de Bretton Woods. Au final, il paraît difficilement contestable que la position internationale de la Suisse dans le concert des nations s'est renforcée après les deux conflits mondiaux en comparaison des avant-guerres, mais, alors que les concessions économiques qui ont dû être octroyées dans les négociations ont été moins étendues lors du premier que lors du second après-guerre, c'est plutôt l'inverse qui est vrai sur le plan politique.<sup>22</sup>

Pour ce qui est de l'économie, les dirigeants helvétiques font face, au cours de l'année 1918, à une situation d'urgence en raison aussi bien

---

<sup>21</sup> C'est un des défauts de l'ouvrage récent de Tooze, agréable à lire par ailleurs, que de surévaluer la puissance américaine en Europe après la Première Guerre mondiale : Adam Tooze, *The Deluge. The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916-1931*, New York, Viking, 2014. Pour le cadre général des relations diplomatiques après la guerre, Zara Steiner, *The Lights that Failed. European International History 1919-1933*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

<sup>22</sup> Pour une analyse plus précise de la politique extérieure suisse à la sortie de la guerre, voir Christophe Farquet, « Diplomatie de réhabilitation et politique d'équilibre. Les relations diplomatiques et économiques de la Confédération helvétique après la Première Guerre mondiale », article à paraître en 2019. Pour l'ensemble des dossiers internationaux que la Confédération doit résoudre à la fin de la guerre : Procès-verbal du Conseil fédéral, 11 décembre 1918, dans *Documents diplomatiques suisses*, Berne, Benteli, 7/1, 1979, p. 86-91.

des difficultés d'approvisionnement céréalier du pays depuis les marchés alliés que des dissensions avec l'Allemagne concernant l'importation de charbon, tout ceci sur fond d'une crise sociale aigue causée par la détérioration du pouvoir d'achat des salariés en raison de l'inflation.<sup>23</sup> Pourtant, en dépit du ton alarmiste de la correspondance diplomatique suisse sur les relations économiques, les statistiques démontrent combien le commerce extérieur est rapidement réactivé à la fin de la guerre. Le déclin des importations depuis l'Allemagne est compensé par le recours aux marchés d'Outre-mer. Quant aux exportations suisses, elles trouvent de nouveaux débouchés chez les autres pays neutres et en Grande-Bretagne, dont le maintien du libre-échange et la relative stabilité de la devise stimulent une croissance vertigineuse des exportations de textile en provenance de la Suisse.<sup>24</sup> Les négociations économiques menées à l'hiver 1919 avec les vainqueurs se soldent rapidement sur un résultat favorable, exception faite dans une certaine mesure des pourparlers, plus musclés, avec la France, alors que la Société suisse de surveillance est liquidée après la signature du Traité de Versailles, ce qui n'était pas acquis d'emblée.<sup>25</sup> Mais c'est dans le domaine financier que l'écart

---

<sup>23</sup> Pour la crise alimentaire et énergétique, Daniel Krämer, Christian Pfister et Daniel Segesser (éd.), « *Woche für Woche neue Preisaufschläge* ». *Nahrungsmittel-, Energie- und Ressourcenkonflikte in der Schweiz des Ersten Weltkrieges*, Bâle, Schwabe, 2016. Pour une vue générale sur les difficultés de la sortie de guerre en Suisse : Georg Kreis, *Insel der unsicheren Geborgenheit. Die Schweiz in den Kriegsjahren, 1914-1918*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung, 2014, p. 260-282 et surtout Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne, Payot, 1974, p. 49-131, qui reste, en dépit de ses lacunes, la meilleure synthèse écrite à ce jour sur l'histoire suisse entre les deux guerres mondiales.

<sup>24</sup> En 1920, l'Angleterre et l'Irlande absorbent la moitié de la totalité de la valeur des exportations de produit en soie de la Suisse (tissus et rubans), soit la somme très élevée de 246 millions CHF, ce qui correspond presque à la valeur de toutes les exportations de machines dans le monde par la Confédération. Statistique historique de la Suisse, tableau L33b, consultable sur [www.hssso.ch](http://www.hssso.ch). Pour le rapprochement commercial entre la Suisse et la Grande-Bretagne à la fin de la guerre, voir également : Pour les relations économiques après la guerre avec la Royaume-Uni, voir également William Waldvogel, *Les relations économiques entre la Grande-Bretagne et la Suisse dans le passé et le présent*, Neuveville, W. Henry, 1922, p. 213 sq.

<sup>25</sup> On trouve quelques mentions de ces négociations dans Antoine Fleury, « La Suisse et la réorganisation de l'économie mondiale. L'expérience du premier après-guerre », *Relations internationales*, 30, 1982, p. 141-157. L'arrangement économique le plus important est l'accord de Washington entre la Suisse et les alliés du 22 janvier 1919 : Lettre de Sulzer, Ministre suisse à Washington, à Schulthess, 24 janvier 1919, et annexes, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/1, *op. cit.*, p. 270-281. Pour la décision de liquidation de la Société suisse de surveillance et du blocus contre l'Allemagne, en juillet, voir Procès-verbal du

entre la bienveillance des vainqueurs après 1918 et la dureté des négociations au cours du second après-guerre est le plus profond. Pour obtenir le rétablissement des relations économiques, les dirigeants suisses n'ont eu besoin d'user qu'avec une relative parcimonie de l'arme financière : les crédits de change qu'a accordés l'économie helvétique aux Alliés à partir de 1916 pour financer ses importations, sont réduits au début de l'année 1919 et ce, en dépit de la création par le Conseil fédéral pour ces opérations de la Société financière suisse l'année précédente.<sup>26</sup> A cela s'ajoute qu'en dépit de l'attention que portent les dirigeants français pour les activités des capitalistes allemands en Suisse, qui font craindre que le Reich utilise le territoire neutre pour éluder ses obligations en terme de réparations et pour reconstruire discrètement hors de ses frontières sa puissance financière, les pressions contre le centre bancaire suisse restent presque inexistantes. A rebours des relations économiques à la suite de la Seconde Guerre mondiale, où les hypothèques seront rapidement levées après que les dirigeants suisses ont consenti à conclure avec les Alliés en mai 1946 l'accord de Washington, versant entre autres une compensation pour les transactions d'or volé de la Banque nationale suisse avec la Reichsbank, de bien plus amples contentieux économiques surgiront dans les années suivantes, à partir de 1921, en raison de la détérioration du commerce extérieur et des pertes financières causées par les inflations européennes.

A la fin de la Première Guerre mondiale, l'économie suisse a sans doute profité de l'illusion d'un retour rapide à la normale libérale de l'avant-guerre qui imprègne l'esprit des élites occidentales, en particulier en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, tandis qu'après la

---

Conseil fédéral, 11 juillet 1919, et annexes, dans *Documents diplomatiques suisse*, Berne, Benteli, 7/2, 1984, p. 29-34.

<sup>26</sup> Les négociations financières d'après-guerre mériteraient un examen plus rigoureux, ce que j'entreprendrai dans un prochain article dédié spécifiquement à la question. Contentons-nous de dire ici que, par l'accord du 25 mars 1919, les dirigeants suisses acceptent, non sans réticence, de laisser ouverte une ligne de crédits à la France, à hauteur d'un maximum de 32,3 millions CHF. Par contre, la Grande-Bretagne renonce, à partir de janvier 1919, aux crédits mensuels de 10 millions CHF qu'elle recevait de la Suisse depuis l'accord du 20 mars 1918. Pour un résumé de ces négociations : « XIIe Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de l'arrêté fédéral du 3 août 1914 (Du 20 mai 1919) », *Feuille fédérale*, 3/22, 1919, p. 192-205. Mais, finalement, l'accord français est révisé en juillet, le Trésor français se voyant ouvrir une ligne de crédit pour un maximum de 30 millions CHF : AMAE, Suisse, no 124, Accord financier du 19 juillet 1919 entre les gouvernements français et suisse.



Seconde, le coût de la réintégration à un ordre économique neuf et dirigiste a été plus élevé et a exigé des interventions plus considérables de l'Etat confédéral. La déstabilisation sociale à l'intérieur de la Suisse a aussi poussé les dirigeants anglo-saxons à assouplir leurs exigences économiques pour éviter de l'aggraver, un argument qui a été amplement utilisé par les négociateurs helvétiques après la grève générale.<sup>27</sup> En revanche, entre 1918 et 1919, les élites suisses ont voulu être bien plus entreprenantes dans la participation à l'élaboration de la paix et la réorganisation des rapports entre les nations européennes, se montrant prêts pour ce faire à des ajustements politiques importants.<sup>28</sup> Ce moment wilsonien de la diplomatie suisse, s'il est permis de parler ainsi, correspond, on l'a dit, à une stratégie rationnelle d'adaptation. Il est incarné par l'intervention temporaire de diverses personnalités politiques en déphasage avec les affinités germaniques, tels Gustave Ador et son successeur aux affaires étrangères le Grison Felix Calonder, l'historien genevois William Rappard, chargé à partir de 1917 des négociations économiques avec les Etats-Unis, ou l'expert juridique zurichois Max Huber.<sup>29</sup> Tous se montrent favorables à la fin de la guerre à un réorientation politique en direction des puissances alliées, à une implication active de la Confédération dans les négociations de paix, ainsi qu'à sa contribution à la création de la Société des Nations. Le projet d'organisation internationale qui est formulé, lors de la Conférence de Territet de novembre 1918, lui aurait d'ailleurs offert, s'il avait été appliqué, des pouvoirs beaucoup plus étendus que ceux dont elle a réellement été dotée par le covenant.<sup>30</sup> Par la suite, chacun d'eux accèdera à d'éminentes positions au sein des organisations

---

<sup>27</sup> L'attitude britannique dans les négociations entre la Suisse et les Alliés du début de l'année 1919 est caractéristique. Voir à ce sujet la correspondance dans PRO, FO 382/2276 et 2277, Contreband Department and Ministry of Blockade, General Correspondance, Switzerland, 1919.

<sup>28</sup> Voir à ce sujet Antoine Fleury, « La politique étrangère de la Suisse et la « nouvelle diplomatie » », *Itinera*, 7, 1987, p. 54-75.

<sup>29</sup> Sur Ador, Roger Durand (éd.), *Gustave Ador. 58 ans d'engagement politique et humanitaire*, Genève, Fondation Gustave Ador, 1996. Sur Rappard, Victor Monnier, *William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale*, Genève, Slatkine, 1995. Sur Huber, Peter Vogelsanger, *Max Huber, Recht, Politik, Humanität aus Glauben*, Frauenfeld, Huber, 1967. Sur les activités de Calonder en Haute-Silésie, Paul Stauffer, *Polen-Juden-Schweizer, Felix Calonder (1921-1937)*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung, 2004.

<sup>30</sup> Résolutions votées par la Commission pour la Réorganisation du Droit des Gens, 7-8 novembre 1918, avec en annexe le projet de Huber rédigé en été 1918, dans *Documents diplomatiques suisses*, 6, *op. cit.*, p. 826-864.

internationales, Ador, comme président du CICR et de l'Organisation économique et financière de la Société des Nations, et Rappard, en tant que directeur de sa Section des mandats, alors que Calonder est chargé en 1922 par l'organisation genevoise de la supervision du très controversé accord germano-polonais sur la Haute-Silésie et que Huber préside, à partir de 1925, la Cour permanente de justice internationale de La Haye, puis dès 1928 le CICR. Si, dans la politique étrangère suisse, les sirènes de l'utopie genevoise ont rapidement perdu de leur attrait, leurs chantres ont été dignement récompensés, ce qui en retour a pu améliorer parfois la capacité d'influence extérieure de la Confédération pendant les années 1920.

Dans les négociations politiques de la sortie de guerre, cependant, la stratégie d'adaptation des dirigeants suisses a connu d'abord de sérieux revers. Non seulement l'organisation de la Conférence de la paix échappe à la Confédération, ce qui n'est pas étranger aux troubles intérieurs qui éclatent en Suisse à l'armistice, mais, à l'instar des autres neutres, les représentants helvétiques ont été maintenus à l'écart du déroulement des pourparlers parisiens. La conception de la Société des Nations, dont la structure institutionnelle conforte la domination des grandes puissances, tout en excluant les vaincus, ne répond pas à l'équilibre multilatéral qui sous-tendait l'adhésion helvétique au programme de Wilson. Quant au Traité de Versailles, il est vu par la majorité des décideurs suisses, non sans exagération, comme un pur diktat, dont les retombées néfastes des discriminations dans les relations économiques avec l'Allemagne sont redoutées, autant que la consécration de l'hégémonie politique de la France sur le continent européen.<sup>31</sup> Le Conseil fédéral décroche toutefois à Paris, comme on le sait, deux succès notoires : le siège de la Société des Nations et une reconnaissance de la neutralité helvétique dans le traité. Pour ce qui est du siège, contre les candidatures néerlandaise et belge, jugées trop germanophile pour la première et trop francophile pour la seconde, Genève enlève assez aisément le soutien

---

<sup>31</sup> Voir la correspondance des diplomates allemands et français à Berne qui atteste la vigueur de cette opposition en Suisse au moment de la parution des clauses du traité : Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (PAA), Berlin, Bern, 708, mai-juin 1919, notamment les Lettres de Müller, Ministre allemand à Berne, à l'Auswärtiges Amt, 5 juin et 7 juin 1919 ; AMAE, Suisse, no 37, 1918-1923, notamment la Lettre du chargé d'affaires de la République française à Berne à Pichon, 2 juillet 1919, sur l'état de l'opinion en Suisse sur le traité de Versailles.

des puissances anglo-saxonnes.<sup>32</sup> La garantie de la neutralité est, elle, plus controversée, puisque elle ne se résume pas à une question de prestige ou de principe : elle signifie d'accorder à la Suisse le droit de se dérober à l'application du système des sanctions de l'organisation genevoise. Alors qu'un Rappard, emporté par son enthousiasme américaniste, se montre prêt à abandonner formellement cette exigence, y compris au point de vue militaire<sup>33</sup>, Ador parvient à la fin de la Conférence à un compromis avec Clemenceau, au moyen de l'ajout d'une formule dans l'article 435 sur les zones franches, assez ambiguë au demeurant, mais qui ouvre la porte à une concession ultérieure des Alliés concernant le statut de la Confédération dans la Société des Nations.<sup>34</sup> Quelques mois plus tard, le 13 février 1920 à Londres, alors que, de l'autre côté de l'Atlantique, le Sénat américain est sur le point de refuser la ratification du traité, l'Entente accepte la solution proposée par le Conseil fédéral d'appliquer, en cas d'entrée dans l'organisation, ses sanctions économiques, mais non celles militaires.<sup>35</sup>

Si la Société des Nations ne ressemble pas beaucoup plus qu'à une organisation interalliée en 1920, en déphasage avec le discours universaliste que ses fondateurs revendiquent, les Suisses sont parvenus finalement à réduire le coût politique de leur adhésion. Oscillant entre les contraintes imposées par la victoire alliée et les opportunités offertes par la paix, la diplomatie de réhabilitation de la Confédération a atteint les objectifs qui étaient les siens un peu plus d'une année après l'armistice. A l'hiver 1919-1920, pendant que la politique intérieure amorce un tournant conservateur et que la situation sociale se stabilise, les difficultés commerciales de l'année précédente sont surpassées et l'intégration de la Confédération dans

---

<sup>32</sup> Voir à ce sujet Antoine Fleury, « L'enjeu du choix de Genève comme siège de la Société des Nations », dans *L'historien et les relations internationales. Recueil d'études en hommage à Jacques Freymond*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1981, p. 251-278.

<sup>33</sup> Victor Monnier, *William E. Rappard, op. cit.*, p. 178.

<sup>34</sup> En dépit des modifications du régime des zones qui est prévue, l'article en question confirme en effet la validité de l'acte du 20 novembre 1815 du Traité de Paris, qui reconnaissait la neutralité suisse. Voir le compte rendu des négociations menées par Ador dans Procès-verbal de la séance du 5 mai 1919, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/1, *op. cit.*, p. 771-774.

<sup>35</sup> Lettres d'Ador et de Huber au Conseil fédéral, 13 février 1920, avec en annexe la résolution du Conseil de la Société des Nations, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/2, *op. cit.*, p. 510-512.

le nouvel ordre international paraît assurée avec la décision londonienne. Mais la réussite la plus probante tient peut-être à ce que la réorientation de la politique étrangère fédérale n'a pas occasionné de vives tensions dans les rapports avec le Reich. Face aux revendications des vainqueurs, les nouveaux dirigeants allemands cherchent en effet des appuis, économiques et politiques, auprès des neutres. Après quelques hésitations, ils accueillent assez favorablement l'entrée de la Confédération dans la Société des Nations.<sup>36</sup> La réciprocité est vraie aussi au Conseil fédéral : en dépit de ses tendances droitières, le gouvernement suisse reconnaît officiellement en avril 1919, avant même la signature du Traité de Versailles, la République de Weimar, son président social-démocrate, Friedrich Ebert, jouissant d'une haute considération à Berne en raison de sa ferme opposition aux mouvements révolutionnaires.<sup>37</sup> Certes, au lieu du profil bas imposé par les vainqueurs à Paris, quelques dirigeants helvétiques ont caressé le doux rêve de profiter de la mise en œuvre de la paix pour agrandir le territoire confédéral. L'ancien Ministre suisse à Paris, Charles Lardy, transféré au Département politique fédéral, envisage un important remodelage des frontières à la fin de la guerre.<sup>38</sup> Plus modestement, Calonder lui-même se montre favorable en 1919 au rattachement du Vorarlberg, après que les habitants du territoire catholique, frontalier à Saint-Gall, en désaccord avec le nouveau régime social-démocrate, se sont prononcés en large majorité en faveur de son inclusion à la Suisse le 11 mai. Aux intérêts économiques de l'addition à la Confédération de cette région industrielle et de ce passage commercial, justifiée par la référence au principe de l'autodétermination des peuples, se sont mêlées des réflexions géostratégiques, alors que l'Anschluss de l'Autriche à l'Allemagne paraît imminent. Mal lui en a pris : sa démission forcée du Conseil fédéral au début de l'année 1920 doit beaucoup à son

---

<sup>36</sup> Voir la correspondance dans PAA, Bern, 1696, Beitritt der Schweiz zum Völkerbund, notamment la Lettre du Müller à l'Auswärtiges Amt, 20 mai 1920.

<sup>37</sup> Lettre de la Division des affaires étrangères aux Légations de Suisse à l'étranger, 17 avril 1919, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/1, *op. cit.*, p. 673-674.

<sup>38</sup> Lettre de Lardy à Calonder, 7 décembre 1918, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/1, *op. cit.*, p. 77-81. L'acquisition de la région germanophone du Tyrol en échange d'une partie du Tessin est discutée.

insistance sur ce dossier, à l'encontre duquel l'Entente a entre-temps fait barrage à l'annexion.<sup>39</sup>

Pour toutes sortes de motifs – la préservation de l'équilibre intérieur, politique et confessionnel, le risque pour certains secteurs de l'économie d'un accroissement de la concurrence et surtout les craintes de froisser les vainqueurs – aucune de ces revendications territoriales n'aura trouvé grâce auprès de la majorité des dirigeants fédéraux. La Confédération reste en marge de la réorganisation géographique de l'Europe à la fin de la guerre. Au cours des années suivantes, en s'émancipant des impérialismes allemand et français, la Suisse s'affirme assurément comme une puissance économique internationale avec laquelle les pays européens doivent désormais compter, particulièrement dans le domaine financier. Militairement et politiquement cependant, la Confédération demeure essentiellement ce qu'elle a toujours été, un petit pays à l'ombre du jeu des grands, et, bien que la politique étrangère de la Suisse devienne plus autonome en comparaison de la Belle Epoque, ses élites, à quelques exceptions près, cherchent rarement à avancer leurs pions sur l'échiquier de la grande diplomatie. Ce hiatus entre le pouvoir financier et celui étatique n'est pas une contradiction, même s'il est vrai que l'accroissement de la puissance financière peut soutenir la capacité d'action extérieure de la Confédération. L'affirmation du capitalisme suisse prend en effet très souvent appui sur l'anémie de l'Etat confédéral, qui, au-delà de la propension des élites helvétiques à user de la rhétorique de la petitesse pour camoufler leurs intérêts<sup>40</sup>, a une réalité tangible qui peut être établie statistiquement. La chétivité de l'administration fédérale présente aussi l'avantage pour les chefs de l'économie suisse qu'elle est de la sorte d'autant plus perméable à leur influence dans les processus décisionnels. De leur point de vue, la principale force de l'Etat après la Première Guerre mondiale, c'est, à l'inverse des pays belligérants, d'avoir su rester faible.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Daniel Witzig, *Die Vorarlberger Frage, Die Vorarlberger Anschlussbewegung an die Schweiz, territorialer Verzicht und territoriale Ansprüche vor dem Hintergrund der Neugestaltung Mitteleuropas 1918-1922*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1974.

<sup>40</sup> Sébastien Guex, « De la Suisse comme petit État faible. Jalons pour sortir d'une image en trompe-l'œil », dans Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève, Droz, 1999, p. 7-29.

<sup>41</sup> Christophe Farquet, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale*, Neuchâtel, Alphil-Presses universitaires suisses, 2016, p. 470.

## Les leurre de la neutralité différentielle

### *La politique d'équilibre de la Suisse au début des années 1920*

Le 16 mai 1920, le peuple suisse avalise la réorientation de la politique étrangère confédérale, en acceptant l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. La courte majorité, qui se dégage des scrutins, laisse cependant présager l'apparition de fortes dissensions au sujet de la politique extérieure suisse au cours des années suivantes. En effet, seuls 56,3% des votants ont donné leur accord et, mieux encore, c'est à une majorité d'un seul canton que la modification constitutionnelle est entérinée.<sup>42</sup> Divers facteurs ont contribué à ce que la décision positive l'emporte : la garantie de la neutralité militaire obtenue à Londres qui atténue pour les sceptiques le tournant opéré dans la politique extérieure, la large adhésion de la Suisse romande, acquise pendant la guerre déjà à la cause de l'Entente, le soutien au gouvernement de l'importante Union suisse des paysans, à l'intérieur d'un vaste marchandage politique visant à conforter le bloc bourgeois. Tout ceci n'a pas empêché qu'une puissante coalition hétéroclite se dresse contre la participation de la Confédération à la Société des Nations. Elle inclut les Socialistes, dont le refus témoigne autant de la défiance générale à l'égard de la politique du Conseil fédéral après la répression de la grève générale et le tournant conservateur du gouvernement que de l'opposition à une organisation qui est vue à gauche comme une Sainte Alliance destinée à faire barrage à l'internationalisme ouvrier. A l'autre extrême, les opposants les plus virulents se recensent parmi l'armée et chez les élites germanophiles de la Suisse allemande, dont la défense principielle de la neutralité cache un mépris pour l'universalisme idéalisateur que revendique l'organisation genevoise et, surtout une contestation virulente de la politique européenne de la France. Rétrospectivement, l'intégration de la Suisse à la Société des Nations paraît constituer une étape mineure dans l'histoire de la Confédération, tant à juste titre le souvenir de l'organisation genevoise est entaché de son impuissance politique, quoi qu'en disent aujourd'hui les historiens qui projettent leur propre réalité sur un passé qu'ils ne parviennent pas à appréhender. Mais, aux yeux des contemporains, elle est apparue comme un événement de premier

---

<sup>42</sup> Voir à ce sujet Carlo Moos, *Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO. Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz*, Zurich, Chronos, 2001, p. 49-96.

ordre, la mise en place de l'organisation internationale sous le patronage français et britannique étant susceptible de bouleverser l'ordre européen.

Les historiens suisses ont coutume de parler d'un virage vers 'la neutralité différentielle' pour évoquer la période qui s'ouvre dans la politique extérieure de la Confédération avec l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations, reprenant à leur compte l'expression des dirigeants helvétiques de l'époque.<sup>43</sup> L'acceptation du système des sanctions économiques de l'organisation genevoise aurait signifié un abandon de la 'neutralité intégrale', précédemment en vigueur, jusqu'en 1938 lorsque l'organisation accepte de libérer la Confédération de l'obligation de l'appliquer à l'avenir. Si, juridiquement, cette interprétation est justifiable, historiquement, elle n'a que très peu de validité pour diverses raisons. Comme la différence entre les deux formes de neutralité concerne le domaine des sanctions économiques, il convient d'abord de rester prudent sur la réalité de l'intégralité supposée de la neutralité suisse jusqu'en 1920. Divers accords, à l'instar de la convention du Gothard avant la guerre, mettaient en place un traitement discriminatoire entre les pays étrangers, ce qui résultait, non seulement de la pesée des intérêts économiques suisses, mais également d'affinités ou de pressions politiques. A vrai dire, paradoxalement, il en était de même des contrôles imposés sur le commerce extérieur suisse à partir de 1915 par l'Entente, qui s'était montrée plus exigeante que les Centraux jusqu'en 1918. Ensuite, ranger la politique extérieure entre 1920 et 1938 sous le vocable uniforme de la neutralité différentielle, c'est faire fi des réorientations multiples de la politique suisse pendant cette longue période, de l'évolution de la Société des Nations et surtout de l'inanité de son système coercitif. On ne peut négliger le fait que les sanctions genevoises n'ont exercé qu'une fonction minime dans les relations entre les Etats pendant l'entre-deux-guerres. Comme on le sait, elles n'ont été appliquées qu'une seule fois jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, contre l'Italie après l'invasion éthiopienne, et, qui plus est, leur mise en vigueur a été assez largement contournée à cette

---

<sup>43</sup> Par exemple : Hans Ulrich Jost, « Menace et repliement 1914-1945 », dans *La Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 2004, p. 687. Pour l'usage de ce terme par le Conseil fédéral : « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (4 août 1919) », *Feuille fédérale suisse*, 35/4, 1919, p. 615.

occasion par la Confédération.<sup>44</sup> A moins d'en rester à une réflexion purement formelle, la neutralité différentielle ne constitue pas un axe fort de la politique extérieure suisse pendant les années 1920 et 1930. En réalité, si l'adhésion à la Société des Nations apparaît cruciale à l'époque et soulève des controverses, c'est essentiellement parce que la Confédération entre à l'intérieur d'une organisation internationale dont l'Allemagne est exclue. Ce n'est pas le différentiel de neutralité qui importe en 1920, mais la neutralité différenciée vis-à-vis des puissances.

Parler de neutralité différentielle empêche par ailleurs de voir la dynamique réelle de la politique suisse au sujet de la neutralité après la Première Guerre mondiale. Alors que formellement les dirigeants helvétiques commettent une infraction à l'encontre d'un principe, reconnu internationalement depuis le Congrès de Vienne de 1815, les années entre les deux guerres sont, paradoxalement, une période de revendication par les dirigeants helvétiques de l'attachement à la neutralité. Cette interprétation est exacte à plusieurs niveaux. Sur un plan idéologique, les élites suisses, pour défendre la spécificité de la neutralité confédérale dans la Société des Nations, adoptent un discours justificateur qui, même s'il existait avant la guerre déjà, prend des dimensions nouvelles à partir de l'armistice. Si la Suisse doit abandonner juridiquement sa neutralité intégrale, elle clame en revanche plus que jamais sa 'neutralité perpétuelle', comme inscrite dans la génétique de l'Helvète et remontant, non au Congrès de Vienne, mais aux âges les plus reculés de l'existence de la Confédération.<sup>45</sup> Bien que ce discours de compensation se fonde sur des mythes nationaux, qui feront florès après la Seconde Guerre mondiale, il n'en reste pas moins que, contrairement à ce qu'a pu dire en son temps un Hans Ulrich Jost, l'affirmation de la neutralité trouve en même temps une réalité parfaitement tangible, dans le domaine militaire et diplomatique.<sup>46</sup> Alors qu'à la Belle Epoque, l'attachement

---

<sup>44</sup> Sur l'application des sanctions suisses pendant la crise éthiopienne, Dario Gerardi, *La Suisse et l'Italie, 1923-1950 : commerce, finance et réseaux*, Neuchâtel, Alphil, 2007, p. 54-72 ; Mauro Cerutti, « L'élaboration de la politique officielle de la Suisse dans l'affaire des sanctions contre l'Italie fasciste », *Itinera*, 7, 1987, p. 76-90.

<sup>45</sup> Voir par exemple à ce sujet : Mémoire du Conseil fédéral relatif à la neutralité de la Suisse, transmis aux puissances représentées à la Conférence de la Paix, 8 février 1919, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/1, *op. cit.*, p. 352-354.

<sup>46</sup> Hans Ulrich Jost, « A rebours d'une neutralité suisse improbable », *Traverse, Revue d'histoire*, 1, 2013, p. 206.



des dirigeants suisses à la neutralité reste contestable, ainsi qu'on l'a vu avec l'exemple édifiant de Wille, il ne fait aucun doute qu'après la Grande Guerre, quelles que soient leurs préférences internationales, ils ne misent plus sérieusement sur une participation aux hostilités de la Confédération en cas de déclenchement d'un conflit en Europe. La longueur de la guerre mondiale et les pertes qu'elle a causées, auxquelles s'ajoutent le retard de l'armement suisse en comparaison des belligérants pendant la guerre et durant les années 1920, rendent obsolète une telle option.<sup>47</sup> D'un point de vue diplomatique, le tournant formel vers la neutralité différentielle a poussé les dirigeants suisses à contrebalancer immédiatement cette concession par un positionnement à mi-chemin entre les puissances européennes. Dès le début des années 1920, la Confédération n'a pas substitué son intégration à la Société des Nations à l'orientation allemande d'avant-guerre : ses dirigeants adoptent *une stratégie d'équilibre*, justifiée par l'attachement à la neutralité.

Même aux grandes heures de la tentation germanique d'avant-guerre, les décideurs de la politique extérieure suisse ont certes toujours eu une certaine propension à maintenir des rapports équilibrés avec les grandes puissances, ce qui est favorisé par l'extraversion et la dépendance multilatérale de son économie ainsi que par sa situation géographique, très exposée militairement. Toutefois, l'équilibre qui s'installe au début des années 1920 est mieux visible et il est le fruit de nouveaux calculs politiques. À côté des conséquences de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, il résulte fondamentalement de trois facteurs. Le premier d'entre eux constitue les incessantes tensions qui surgissent avec la France, la force motrice de la réorganisation de l'Europe jusqu'au plan Dawes. Bien que les Suisses soient obligés de chercher des compromis avec le vainqueur de la guerre, ces profonds désaccords les amènent en second lieu à maintenir des rapports cordiaux avec le Reich malgré la détérioration des relations économiques entre les deux pays. Cette tendance est renforcée par la persistance d'un lobby germanophile et anti-genevois parmi les élites suisses, représenté par la Ligue populaire pour l'indépendance de la Suisse, une influence associée à la droite dure créée en 1921 pour contrer la participation à la Société des

---

<sup>47</sup> Sur la régression de l'armement suisse après la guerre, par exemple, Hans-Rudolf Kurz, *Histoire de l'armée suisse*, Lausanne, Editions 24 heures, p. 75-78.

Nations.<sup>48</sup> Troisièmement, en dépit des concessions politiques faites à Paris et de l'intégration de la Suisse dans l'organisation genevoise, les dirigeants helvétiques ont de plus grandes capacités à défendre après la guerre une politique étrangère autonome vis-à-vis des grandes puissances, ce qui est dû surtout à l'affirmation internationale de la finance helvétique. Ce facteur, qui est surtout perceptible à partir de 1924, sera traité dans la dernière section de l'article. Au final, quelles que soient les affinités personnelles des dirigeants suisses et les fluctuations des rapports bilatéraux, à l'opposé de la Belle Epoque, jamais durant tout l'entre-deux-guerres la Confédération ne se place dans l'orbite de l'une ou l'autre des grandes puissances.

Pour ce qui est des conflits avec la France, l'histoire diplomatique s'est beaucoup attardée sur les contentieux les plus visibles entre les deux pays qui découlent de l'interprétation du Traité de Versailles, comme le litige sur l'accès de la Suisse au transport fluvial par le Rhin, le refus en 1921 par le Conseil fédéral du passage des troupes internationales par le territoire suisse pour intervenir dans l'affaire de Vilnius et surtout la remise en cause des zones franches autour du territoire de Genève par le gouvernement français. Ce dernier litige, qui, il est vrai, met en jeu des intérêts commerciaux relativement substantiels pour les territoires frontaliers, devient un véritable serpent de mer de la politique extérieure suisse, qui ne sera résolu au relatif avantage de la Confédération qu'en 1933, après plusieurs décisions du Tribunal de La Haye.<sup>49</sup> Mais ce ne sont là que des symptômes d'un antagonisme plus profond sur l'organisation de l'Europe après la Grande Guerre, les Suisses refusant aux Français le leadership international qu'ils revendiquent et faisant peser sur leurs épaules la responsabilité de la détérioration de la situation politique et économique sur le continent européen, en raison de la dureté des conditions de paix imposées aux vaincus. Bien que l'hyperinflation allemande cause des dommages économiques considérables en Suisse, beaucoup plus étendus que la hausse du protectionnisme français, la faute de la dépréciation du

---

<sup>48</sup> Gilbert Grap, *Differenzen in der Neutralität. Der Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz (1921-1934)*, Zurich, Chronos, 2011.

<sup>49</sup> On trouvera un résumé des multiples péripéties sur cette affaire dans Daniel Bourgeois, « La neutralité de la Savoie du Nord et la question des zones franches. Rappel historique, présentation des sources, indications de recherches », *Etudes et sources*, 8, 1982, p. 7-48. Pour les tensions dans les relations diplomatiques franco-suisse, voir les diverses contributions dans Raymond Poidevin et Louis-Edouard Roulet (éd.), *Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939*, Neuchâtel, La Baconnière, 1982.

mark est attribuée avant tout aux demandes de réparations.<sup>50</sup> Il ne faudrait certes pas sous-estimer les désaccords qui surgissent en parallèle avec le Reich. Pendant que les exportations helvétiques vers le marché allemand s'effondrent, des contingents douaniers sont institués dès février 1921 en Suisse afin d'éviter que l'économie, plongée dans une crise intense, ne soit submergée par l'importation de marchandises allemandes à bas prix. Il s'en suit d'interminables et difficiles négociations commerciales entre les deux pays, qui ne trouveront une issue satisfaisante qu'après la stabilisation de la devise allemande.<sup>51</sup> La dépréciation du mark occasionne également d'énormes pertes pour les banques suisses, très engagées sur le marché germanique. En ce domaine également, les litiges financiers, concernant le remboursement des crédits et des hypothèques octroyés avec des clauses de changes par des banques helvétiques, seront levés seulement au milieu des années 1920. Il n'en reste pas moins que, pour la majorité des dirigeants helvétiques, c'est la France, et non l'Allemagne, qui est le pays qui entrave le retour à normale après la guerre. Formulé dès la Conférence de Paris, ce jugement, qui est conforté par l'occupation de la Ruhr en janvier 1923, est largement partagé parmi les autres pays neutres européens, comme les Pays-Bas ou la Suède. Devant cette attitude, les soupçons de germanophilie ne

---

<sup>50</sup> L'attitude des Suisses, comme celle des autres Neutres, à la Conférence de Gênes est caractéristique, attribuant au problème des dettes internationales la cause de la dépréciation des monnaies, ce qui n'est rien d'autre qu'une façon voilée d'exprimer leur désaccord à l'égard des Réparations, dans une conférence qui n'est pas habilitée à en parler. Voir, par exemple, Déclaration suisse à la deuxième séance plénière de la Conférence internationale, 3 mai 1922, dans *Documents diplomatiques suisses*, Berne, Benteli, 8, 1988, p. 522-523.

<sup>51</sup> On notera qu'on manque à ce jour d'une analyse historique digne de ce nom sur les relations commerciales de la Suisse durant les années 1920. Pour un survol, René Vogel, *Politique commerciale suisse*, Montreux, Editions Léman, 1966, p. 168 sq. Ces négociations avec l'Allemagne sont également résumées dans Hubert Miele, *Die deutsch-schweizerischen Handelsbeziehungen von Kriegsausbruch bis zur Gegenwart*, Telgte, Hansen, 1926. Ce genre de publications juridiques ne peut aucunement remplacer la valeur d'une recherche d'archives. Il faudra qu'un jour ou l'autre, au lieu de réfléchir à un hypothétique colonialisme d'une Suisse transnationale, un doctorant ou une doctorante soit invité à écrire une thèse sur les relations économiques entre la Suisse et l'Allemagne pendant le premier après-guerre, tant ceux-ci sont bouleversés par la sortie du conflit et l'inflation. Je serais ravi de fournir à l'heureux élu ou à l'élue, non moins heureuse, la très abondante documentation que j'ai récoltée au cours des mois passés à Lichterfeld et à la Willhelmstrasse pendant les étés 2016 et 2017.

se dissipent pas après l'armistice au Quai d'Orsay, contribuant à détériorer les relations.<sup>52</sup>

La volonté de contrer la puissance française est perceptible également dans l'attitude des dirigeants helvétiques à l'intérieur de la Société des Nations. Dès la première session de l'Assemblée à Genève en automne 1920, le nouveau chef du Département politique, le catholique-conservateur tessinois Giuseppe Motta, qui restera Ministre des Affaires étrangères jusqu'à sa mort au début de l'année 1940, milite ouvertement pour l'intégration des vaincus dans l'organisation internationale au nom de la globalité de sa mission.<sup>53</sup> La défense de l'universalité de la Société des Nations, véritable leitmotiv de la politique fédérale au début des années 1920, ne vise pas à consolider le pouvoir de l'institution : au contraire, les dirigeants suisses s'évertuent systématiquement à tenter d'édulcorer ses capacités d'intervention. Ils montrent, par ailleurs, de très fortes réticences à participer au multilatéralisme naissant, que ce soit dans le domaine économique, y compris à l'Organisation internationale du travail, ou celui militaire, du désarmement.<sup>54</sup> Si l'on fait exception de la clique d'experts intégrées dans l'institution internationale, l'esprit de Genève n'illumine pas les couloirs austères du palais fédéral à Berne : jusqu'au milieu de la décennie, les Suisses continuent de

---

<sup>52</sup> Vincent Laniol, « Les diplomates français et les neutres européens au sortir de la Grande Guerre (1918-1920) », *Relations internationales*, 159, 2014, p. 83-100.

<sup>53</sup> Mais, même si c'est bien la référence implicite à l'Allemagne par Motta qui retient à l'époque l'attention, on oublie souvent qu'à cette occasion, le Conseiller fédéral défend non seulement l'intégration des Etats-Unis, mais également celle de la Russie. Discours de Motta à la Première Assemblée de la Société des Nations, 15 novembre 1920, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/2, *op. cit.*, p. 885-890.

<sup>54</sup> Sur un exemple de ces réticences concernant les travaux économiques : Beatrix Mesmer, « Wirtschaftsbarometer und Unternehmerfreiheit. Eine Fallstudie zum Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die schweizerische Völkerbundspolitik », dans Urs Altermatt, Judit Garamvölgyi (éd.), *Innen- und Aussenpolitik. Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*, Berne, Paul Haupt, 1980, p. 315-330. Pour celles sur le contrôle international sur le commerce d'armement : Peter Hurni, « Die Haltung der Schweiz zur Kontrolle des internationalen Waffenhandels im Rahmen des Völkerbundes 1919-1925 », *Etudes et sources*, 6, 1980, p. 112-130. Concernant l'Organisation internationale du travail, la Suisse n'approuve pas la Convention de Washington de 1919. Voir par exemple Lettre de Schulthess à Thomas, directeur du Bureau international du travail, 23 septembre 1920, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/2, *op. cit.*, p. 822-823. Au-delà des études de cas spécifiques, la question de l'implication plus générale de la Confédération dans l'organisation mériterait de plus amples recherches. Pour un survol historiographique : Jasmien Van Daele, « The International Labour Organization in Past and Present Research », *International Review of Social History*, 53, 2008, p. 485-511.

chercher à minimiser le coût politique de leur engagement dans la Société des Nations.<sup>55</sup> Dès la fin de l'année 1919, cette orientation a été encouragée par une démarche initiée paradoxalement par Gustave Ador au moment de son départ du Conseil fédéral.<sup>56</sup> Le libéral genevois a préconisé alors l'établissement d'un réseau de traités d'arbitrage sur les contentieux bilatéraux avec les pays étrangers. Au-delà du discours pacifiste qui soutient la démarche, cette initiative permet à la Suisse, au cours des années suivantes, de conforter ses liens politiques en dehors du multilatéralisme de la Société des Nations. Le premier pays avec lequel la Confédération signe un tel traité est l'Allemagne, le 3 décembre 1921.<sup>57</sup>

Au début des années 1920, la vision des rapports internationaux des dirigeants suisses se rapproche de l'appréciation des dirigeants britanniques, qui, dès 1921, se distancient de la politique de force française et prônent un apaisement à l'égard du Reich. Même si le gouvernement suisse déplore le désintéressement britannique des affaires européennes et que les Anglais, de leur côté, se montrent assez indifférents au sort de la petite Confédération neutre, il est juste de considérer qu'au moment wilsonien a succédé, en quelque sorte, non pas une orientation, mais une certaine affinité britannique dans la politique extérieure suisse au début des années 1920, ce qui n'existait pas avant la guerre en raison des soupçons de germanophilie chez les dirigeants anglais.<sup>58</sup> Contrairement aux

---

<sup>55</sup> Antoine Fleury, « La politique étrangère de la Suisse ... », *art. cit.*, p. 54-75 ; Madeleine Herren et Sacha Zala, *Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik, 1914-1950*, Zurich, Chronos, 2002, p. 132-137.

<sup>56</sup> « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les traités internationaux d'arbitrage (11 novembre 1919) », dans *Feuille fédérale suisse*, 50/5, 1919, p. 809-826. On voit donc que ce rapport est transmis au parlement, une année après l'armistice et le jour de la nomination du successeur d'Ador, Jean-Marie Musy.

<sup>57</sup> « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la ratification du traité d'arbitrage et de conciliation conclu, le 3 décembre 1921, entre la Confédération suisse et le Reich allemand (2 février 1922) », dans *Feuille fédérale*, 1/6, 1922 p. 187-208. Pour le résumé du début des négociations, PAA, Bern, 1769, Lettre de l'Auswärtiges Amt à Wirth, Chancelier du Reich, 9 août 1921. Le symbole est important puisqu'il s'agit aussi du premier accord du genre conclu par le Reich. Il inspirera en 1925 ses conventions d'arbitrage conclues à Locarno.

<sup>58</sup> Sur l'avant-guerre et notamment les tensions pendant la Guerre des Boers : Othmar Uhl, *Die diplomatisch-politischen Beziehungen*, *op. cit.*, p. 77 sq. Pour la teneur des rapports anglo-suisses au milieu des années 1920, voir par exemple les rapports annuels des Ministres britanniques à Berne qui attestent tant le crédit dont jouit la Grande-Bretagne en Suisse que l'indifférence des diplomates anglais pour la Confédération: PRO, FO 500/17, Annual Reports, 1919-1929, notamment le Rapport de Russell, transmis à Curzon, Foreign

relations avec l'Allemagne, une homologie entre l'évolution des rapports politiques et économiques anglo-suisse est d'ailleurs décelable. Pendant que le commerce avec les Etats-Unis se contracte très fortement, en 1922, en raison de la récession et du protectionnisme américain, la Grande-Bretagne devient le premier marché d'exportation des produits helvétiques.<sup>59</sup> Les dirigeants des deux pays trouvent un autre terrain d'entente sur la politique financière internationale, dénonçant les conséquences néfastes des dépréciations des monnaies européennes alors qu'ils engagent leurs pays dans une déflation rigoureuse pour stabiliser leur devise. Ceci amènera la Banque nationale suisse, assez timidement il est vrai, à participer à la coopération monétaire sous l'égide de la Banque d'Angleterre.<sup>60</sup> Bien loin de la grande rhétorique pacifiste sur le nouveau rôle international que la Confédération helvétique est appelée à jouer à la fin de la guerre, la politique extérieure suisse navigue donc à vue dans le tumulte des confrontations des puissances. Entre la nécessité de trouver des accommodements difficiles avec la France, la volonté de ménager le Reich et les affinités distantes avec une Grande-Bretagne, soucieuse avant tout des intérêts de son empire, les élites helvétiques, à l'instar de leurs homologues dans les autres pays neutres, poursuivent une *realpolitik* en miniature. Parfois, un bloc des neutres voit le jour afin de proposer une solution commune aux réparations ou à la crise des changes européens, en marge de la Conférence de Gênes par exemple, mais cette collaboration demeure assez embryonnaire.<sup>61</sup> Avant toute chose, cette politique consiste à temporiser devant la crise européenne et à

---

Secretary, le 1<sup>er</sup> janvier 1921, dans lequel le Ministre estime que la position britannique en Suisse est prédominante, ce qu'il attribue à l'éclipse momentanée de l'Allemagne et aux tensions entre la Confédération et la France (p. 4).

<sup>59</sup> Entre 1922 et 1925, l'Angleterre absorbe deux dixièmes de la valeur des exportations totales de la Suisse dans le monde. En dépit d'une chute vertigineuse pendant l'hyperinflation, l'Allemagne n'absorbant plus que 7% de la valeur des exportations suisses en 1923, le Reich reste, en moyenne, pendant cette période le second marché par ordre d'importance et il conserve le premier rang pour les importations. Statistique historique de la Suisse, Tableaux L 18 - L 26.

<sup>60</sup> Voir la correspondance entre la Direction de la Banque nationale suisse et celle de la Banque d'Angleterre, en particulier toutes les lettres entre Bachmann et Norman, dans Archives of the Bank of England, Londres, OV 69/19, 20 et 21.

<sup>61</sup> Pour les démarches avant et pendant cette conférence, voir leur entame en mars, Procès-verbal du Conseil fédéral, 1<sup>er</sup> mars 1922, dans *Documents diplomatiques suisses*, 8, *op. cit.*, p. 450-451.

trouver des solutions d'urgence pour atténuer la récession économique.

Autant que la recherche d'un équilibre diplomatique entre les puissances, un trait dominant de la politique extérieure suisse après la guerre aura en effet consisté à soutenir le capitalisme helvétique face aux difficultés nouvelles qui surgissent dans les rapports économiques internationaux. La fin des grandes heures du libéralisme financier de la Belle Epoque, la montée de l'Etat causée par la guerre et les secousses monétaires en Europe, tout ceci ébranle profondément une économie helvétique très dépendante du commerce extérieur et dont les investissements à l'étranger étaient, en rapport de la population, les plus considérables au monde avant la guerre. Après la brève flambée d'activités économiques de la sortie du conflit, la crise du début des années 1920, une des plus virulentes que la Suisse ait connue durant toute l'histoire contemporaine, est très étroitement associée à la détérioration de la situation économique internationale : entravées par la force du franc, les protections douanières et la baisse de la demande étrangère, la valeur des exportations helvétiques se contractent de près de moitié entre 1919 et 1922, pendant que le dumping des changes des pays limitrophes menace une agriculture helvétique peu compétitive.<sup>62</sup> Aux problèmes commerciaux s'ajoutent, comme on l'a dit, ceux financiers. Les investissements suisses hors des frontières sont considérablement lésés par les nouvelles régulations sur les capitaux, la hausse de la fiscalité et les dépréciations monétaires au point qu'il n'est pas impossible que le portefeuille étranger d'avant-guerre ait été amoindri de moitié au cours d'une décennie, annulant les bénéfices occasionnés par l'afflux massif de capitaux vers la Suisse depuis la guerre. Au niveau des relations extérieures, la réaction confédérale à la récession aura consisté d'abord à ériger des barrières commerciales pour protéger l'économie suisse de la concurrence des pays aux monnaies dépréciées et pour se doter d'armes dans les négociations

---

<sup>62</sup> L'ouvrage de référence sur la crise économique du début des années 1920 est un mémoire de licence, rédigé il y a quarante ans, ce qui en dit long sur les lacunes de l'historiographie sur cette période : Dieter Fahrni, « Die Nachkriegskrise von 1920-1923 in der Schweiz und ihre Bekämpfung », Mémoire de licence, Université de Bâle, 1977. Pour une nouvelle interprétation du sens de l'évolution de la société, de la politique et de l'économie suisse pendant les années 1920 : Christophe Farquet, « Le retour à l'ordre en Suisse après la Grande Guerre, ou l'édification d'un bastion libéral-conservateur au centre de l'Europe », *Vingtième siècle*, 143, à paraître, juillet-septembre, 2019.

internationales : à partir de l'adoption du tarif de 1921, la Confédération devient un des pays les plus protectionnistes d'Europe pour l'importation de produits alimentaires.<sup>63</sup> La tentative initiée en 1919 par la Confédération de stimuler les exportations suisses en mettant en place un système de trafic de compensation avec les pays de l'Est, soutenu par l'octroi de crédits, échoue rapidement pour sa part : elle est abandonnée deux ans plus tard sans avoir donné de résultats satisfaisants.<sup>64</sup> Par contre, la protection des intérêts financiers suisses à l'étranger fait l'objet après la guerre d'une activité diplomatique frénétique, ce que les historiens suisses ont minimisé jusqu'à présent<sup>65</sup>, à laquelle collaborent étroitement la Division des affaires étrangères, les légations et les consulats, ainsi que l'Association suisse des banquiers, non sans remporter quelques succès probants.<sup>66</sup>

Au-delà du pragmatisme de la diplomatie économique, il est frappant de constater combien les dirigeants helvétiques ont été enclins à voir dans l'avènement de régimes autoritaires à l'étranger une heureuse solution à la crise européenne. Cette tolérance, voire cette complaisance, pour les dictatures qui prolifèrent au Sud et à l'Est de l'Europe bien avant la Grande Dépression ne résulte pas seulement de ce que ces régimes font barrage à la révolution et au socialisme. Elle est plus encore fondée sur ce que la stabilisation des changes s'appuie très souvent sur des forces autoritaires compte tenu de la rigueur économique extrême qu'exige le rétablissement de l'étalon-or après l'inflation.<sup>67</sup> Rien ne démontre mieux l'écart qui sépare le

---

<sup>63</sup> Cédric Humair, « Qui va payer la guerre ? Lutttes socio-politiques autour de la politique douanière suisse 1919-1923 », dans *Economie de guerre et guerres économiques*, Société suisse d'histoire économique et sociale, Zurich, Chronos, 2008, p. 157-176.

<sup>64</sup> Pour le début de cette initiative, par la création de la Société coopérative suisse pour l'échange de marchandises, voir Lettre de la Société coopérative suisse à Schulthess, 10 juillet 1919, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/2, *op. cit.*, p. 26-27. La seule réalisation importante est un crédit de 40 millions de francs suisses accordés en 1921 à la Roumanie : Severin Gerber, « Ein wirtschaftliches Eldorado des Ostens ? Die schweizerisch-rumänischen Handelsbeziehungen 1919-1924 und 1940-1954 », dans Peter Hug et Martin Kloter (éd.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960 : Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zurich, Chronos, 1999, p. 203-232.

<sup>65</sup> Par exemple, voir la thèse, ratée par ailleurs, de Marc Perrenoud : Marc Perrenoud, *Banquiers et diplomates (1938-1946)*, Lausanne, Antipodes, 2011, p. 129 sq.

<sup>66</sup> Christophe Farquet, *La défense du paradis fiscal suisse*, *op. cit.*, p. 92-99.

<sup>67</sup> Christophe Farquet, « Dettes publiques et politiques économiques en Europe pendant les années folles », *L'Economie politique*, 81, 2019, p. 86-104.



discours wilsonien prôné à la fin de la guerre des conceptions dominantes chez les élites helvétiques durant les années 1920 que leur réaction à l'avènement du fascisme en Italie. Surtout parmi les milieux économiques, l'accession au pouvoir du Duce est considérée comme un retour à l'ordre opportun en raison du programme de libéralisation financière qui est immédiatement appliqué par la coalition dirigée par Mussolini.<sup>68</sup> De fait, les relations économiques et politiques de la Suisse avec l'Italie s'améliorent après octobre 1922, amenant à la conclusion le 27 janvier 1923 d'un accord commercial, puis l'année suivante à la signature d'une convention d'arbitrage, bien que, tout au long de la décennie, les activités menées par les fascistes sur le sol helvétique et les critiques de socialistes suisses contre le régime de Mussolini demeurent une pomme de discorde entre les deux pays.<sup>69</sup> Evidemment, s'il est un autoritarisme qui déroge à cette tendance et provoque une opposition vigoureuse de la part des dirigeants suisses après la guerre, c'est le régime bolchevique. Après l'expulsion de la mission soviétique en novembre 1918, la Confédération ne reconnaît pas officiellement le pouvoir soviétique, ce qui est dû autant aux dissensions politiques qu'aux immenses pertes sur les investissements suisses en Russie générées par la socialisation. Certains dirigeants helvétiques, à l'instar d'un Schulthess, ont pu être tentés de prendre le sillage du Reich après le traité de Rapallo, voulant renouer les relations diplomatiques avec l'URSS et ouvrir des marchés d'exportation pour les industries suisses frappées par la crise. Mais l'assassinat du représentant soviétique

---

<sup>68</sup> Voir, par exemple, la réaction édifiante de l'Association suisse des banquiers : *XI. Jahresbericht der Schweizerischen Bankvereinigung über das Geschäftsjahr vom 1. April 1922 bis zum 31. März 1923*, Bâle, Frobenius, 1923, p. 135-136. Pour l'appréciation globalement positive de Motta, au début de l'année 1923 : Lettre de Motta à Wagnière, Ministre suisse à Rome, 8 janvier 1923, dans *Documents diplomatiques suisses*, 8, *op. cit.*, 1988, p. 663-664. Pour les réactions à chaud de Wagnière aux événements de l'automne 1922, voir sa correspondance dans le dossier des AF, E 2200.19 1000/1712, vol. 1. Notons, pour l'anecdote, que le Roi Vittorio Emanuele est allé jusqu'à croire que la marche sur Rome avait été financée par les banques suisses : Katharina Spindler, *Die Schweiz und der italienische Faschismus (1922-1930)*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1976, p. 222, note 200.

<sup>69</sup> Pour l'amélioration des relations, mais en attribuant la cause trop exclusivement à l'antisocialisme des fascistes, Dario Gerardi, *La Suisse et l'Italie*, *op. cit.*, p. 43 sq. Les difficultés diplomatiques sont précisément relatées dans Mauro Cerutti, *Le Tessin, la Suisse et l'Italie de Mussolini, Fascisme et antifascisme 1921-1935*, Lausanne, Payot, 1988. Pour le traité d'arbitrage du 20 septembre 1924, important pour la politique européenne de Mussolini après la crise de Corfou, Marzio Rigonalli, *Le Tessin dans les relations entre la Suisse et l'Italie*, Locarno, Tipografia Pedrazzini, 1984, p. 66-68.

Vorovsky, le 10 mai 1923, en marge de la Conférence de Lausanne, suivi de l'acquittement du meurtrier, fait barrage à une telle orientation, même si en 1927 un arrangement bilatéral rétablit un léger courant commercial.<sup>70</sup> La Suisse, qui avait servi de refuge depuis la fin du XIXe siècle à quantité de révolutionnaires russes, est devenue un foyer de l'antibolchevisme en Europe, ce qui est la résultante tant des conflits avec l'URSS que de l'évolution vers la droite de la politique suisse après la guerre.<sup>71</sup>

La politique d'équilibre au début des années 1920 n'empêche pas des inclinations et des distanciations qui puisent leurs origines à la fois dans la politique intérieure et dans la teneur des rapports économiques et diplomatiques. Il n'en reste pas moins que, comme les dirigeants suisses refusent de se mettre dans le sillage d'une puissance après la guerre et qu'ils ne disposent pas des moyens pour peser sur les grandes questions internationales, la plasticité domine les choix de politique étrangère. Cette souplesse a été encouragée après la guerre par l'accentuation de deux sources d'influence. La première est l'intervention populaire dans les décisions de politique extérieure, qui est rendue possible par l'institution en 1921 du référendum facultatif pour les traités internationaux de longue durée.<sup>72</sup> L'extension de la démocratie directe aux affaires extérieures ébranle, plus d'une fois, les choix des dirigeants suisses, les obligeant à des revirements inattendus, comme par exemple le 18 février 1923, après le début de l'occupation de la Ruhr, lorsqu'ils sont désavoués par huit dixièmes environ des votants au sujet d'un compromis conclu avec la France sur les zones franches. La seconde est l'accroissement de l'emprise des intérêts économiques sur la politique étrangère, stimulant une conduite opportuniste de la politique extérieure.<sup>73</sup> Les associations

---

<sup>70</sup> Walther Hofer, « Der Abbruch der Beziehungen mit dem revolutionären Russland 1917-1927 », *Revue suisse d'histoire*, 43, 1993, p. 223-240. Sur le meurtre de Vorovsky : Annetta Gattiker-Caratsch, *L'affaire Conradi*, Berne, Herbert Lang, 1975. Sur l'évolution après la révolution russe des relations bilatérales, Peter Collmer, *Die Schweiz und das Russische Reich 1848-1919*, Zurich, Chronos, 2004, p. 389 sq.

<sup>71</sup> Michel Caillat, Mauro Cerutti, Jean-François Fayet et Stéphanie Roulin (éd.), *Histoire(s) de l'anticommunisme en Suisse*, Zurich, Chronos, 2009.

<sup>72</sup> Peter Stettler, *Das aussenpolitische Bewusstsein in der Schweiz (1920-1930). Bundesrat und öffentliche Meinung in Fragen schweizerischer Aussenpolitik im ersten Jahrzehnt nach dem Beitritt der Schweiz zum Völkerbund*, Zurich, Leemann, 1969, p. 82-99.

<sup>73</sup> Peter Hug, « Innenansichten der Aussenpolitik - Akteure und Interessen », dans Brigitte Studer (éd.), *Etappen des Bundesstaates, Staats-und Nationalbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zurich, Chronos, 1998, p. 209-211.

patronales, au premier rang desquelles l'Union suisse du commerce et de l'industrie, sont constamment intégrées dans les processus de décisions économiques jusqu'à être représentées à l'intérieur des délégations lors des pourparlers bilatéraux ou des conférences multilatérales. Ces organismes peuvent d'autant plus facilement infléchir les orientations de la politique suisse que la sphère étatique confédérale reste restreinte en raison du fédéralisme et de l'absence de participation de la Suisse à la guerre, alors que les associations faitières sont, elles, très bien structurées à l'échelle du pays. La création en 1927 de l'Office suisse d'expansion commerciale, un organe paraétatique chargé de promouvoir l'économie helvétique à l'étranger, consacre ce mode corporatiste-libéral de prise de décisions. Il est usuel en Suisse après la guerre de critiquer la 'Verwirtschaftlichung' de la politique confédérale.<sup>74</sup> La conduite des relations internationales ne fait assurément pas exception.

La consolidation du Département politique fédéral, dont la direction faisait l'objet jusqu'à la guerre d'un tournus annuel entre les Conseillers fédéraux, n'a donc pas contribué à dessiner une ligne très tranchante dans la politique extérieure suisse. La malléabilité de la politique du Conseil fédéral trouve une autre traduction dans ce que les dirigeants helvétiques rechignent à créer de nouvelles légations à l'étranger, préférant à la suite des milieux économiques le modèle moins politisé des consulats pour défendre les intérêts nationaux hors de Suisse.<sup>75</sup> Dans les grands pays, il a tendance de plus à maintenir durant de longues années à la tête des légations des personnalités très bien disposées à l'égard de leur pays hôte. A Paris, le Ministre suisse Alphonse Dunant est assurément un francophile, avec lequel des désaccords assez fréquents surviennent à la Division des affaires étrangères, dirigée par Paul Dinichert. A Rome, Georges Wagnière fait preuve de son côté d'un enthousiasme qui frise l'indécence envers

---

<sup>74</sup> Emil Dürr, *Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch- politische Betrachtung über die Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1928. Sur les activités de l'Office suisse d'expansion commerciale : Peter Frei, *60 Jahre OSEC : Chronik, 1927-1986*, Zurich, 1987.

<sup>75</sup> Bruno Suter, *Der Ausbau der Schweizer diplomatischen Vertretung in den Nachfolgestaaten der Donaumonarchie 1918 bis 1921*, Berne, Peter Lang, 2001 ; Claude Altermatt, *Deux siècles de représentations extérieures de la Suisse, 1798-1998*, Berne, Département fédéral des affaires étrangères, 1998, p. 24-31.

la personne de Mussolini.<sup>76</sup> Mais c'est la désignation à Berlin en octobre 1919 d'Alfred von Planta, réputé très germanophile lorsqu'il était en poste à Rome pendant la guerre, qui est la plus frappante de cette pratique.<sup>77</sup> La plasticité de la politique étrangère est finalement alimentée par les orientations personnelles des responsables de la politique extérieure, assez diverses à Berne, ainsi que par l'attitude réservée qu'adopte Motta à partir de 1920. Après le mouvement de balancier entre le germanophile Hoffmann et le francophile Ador à la tête des affaires étrangères, suivi pendant une année par la direction de Calonder, qui peut être associé jusqu'à un certain point au wilsonisme, le Conseiller fédéral tessinois tente, en général, de maintenir des rapports cordiaux avec les puissances européennes, à mi-chemin entre l'Italie, l'Allemagne et la France.<sup>78</sup> Jeu d'équilibre entre les puissances appuyé par la défense de la neutralité, pragmatisme économique et éclectisme des orientations personnelles, tout ceci sur fond d'une adhésion partagée à des valeurs conservatrices et au libéralisme financier : tels peuvent être résumés les grands axes de la politique étrangère suisse au début des années 1920.

---

<sup>76</sup> Dunant, à Paris entre 1917 et 1938, est d'ailleurs critiqué parce qu'il serait trop proche du point de vue du gouvernement français pendant la Conférence de la Paix : Lettre de Dunant à Calonder, 7 mars 1919, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/1, *op. cit.*, p. 452-454. Pour Wagnière, à Rome de 1918 à 1936, voir toute la correspondance des *Documents diplomatiques suisses*, 8, *op. cit.* et *Documents diplomatiques suisses*, Berne, Benteli, 9, 1980, au cours de laquelle il décharge constamment Mussolini de la responsabilité des tensions diplomatiques entre la Suisse et l'Italie.

<sup>77</sup> Voir les propos du Ministre allemand à Berne, lui-même très satisfait de la nomination de von Planta, que l'on comparera à la réaction négative britannique : PAA, 709, Bern, Lettre secrète de Müller à Müller, Ministre des Affaires étrangères allemand, 10 juillet 1919 ; PRO, 371/4138, Lettre de Rumbold à Curzon, 28 août 1919. Von Planta a été mêlé à une importante affaire de contrebande entre l'Italie et l'Allemagne au début de l'année 1918, où il aurait agi pour le compte du Reich.

<sup>78</sup> Jean von Salis, *Giuseppe Motta, 30 Jahre eidgenössische Politik*, Zurich, Orell Füssli, 1942, p. 294-296.

## Libéralisme financier et affinités multiples

### *Les relations de la Confédération pendant les années folles*

Comment a évolué la place de la Suisse dans les échanges internationaux durant les années 1920 ? S'il y a une constance avec la Belle Epoque, c'est que, excepté la sortie de guerre où le commerce avec les Etats-Unis s'est accru vertigineusement, les relations économiques restent confinées pour l'essentiel à un cadre européen. Plus de sept dixièmes du commerce et la grande majorité des transactions financières sont effectués avec l'Europe.<sup>79</sup> La guerre cause néanmoins plusieurs modifications, qui sont par certains aspects contradictoires. A partir de 1914, mais plus encore dès l'armistice, la Suisse devient d'abord le refuge privilégié des capitaux issus des autres pays européens qui fuient le conflit, la déstabilisation politique, la dépréciation des devises et l'accroissement de la fiscalité.<sup>80</sup> Les fortunes expatriées trouvent à l'intérieur de la Confédération des conditions extrêmement favorables, très proches de celles qui existaient sur les marchés financiers avant la guerre. Même s'il souffre de quelques accès de faiblesse face au dollar, le franc suisse reste stable parce que la Confédération ne connaît pas une crise de la dette publique comparable à celle des belligérants en raison des coûts moindres engendrés par le conflit. Les contrôles sur les mouvements de capitaux et les banques sont presque inexistants, les impôts restent très légers et, last but not least, le secret bancaire garantit une protection hermétique contre les tentatives de contrôle des Etats. C'est donc par le maintien du libéralisme financier, à contre-courant de l'accroissement de l'interventionnisme étatique dans les pays belligérants, que la Suisse devient un immense paradis fiscal au centre de l'Europe. Bien que cette mutation soit pour l'essentiel le fruit de la neutralité, cela n'enlève rien à ce que les dirigeants helvétiques l'ont volontairement favorisée par leurs choix de politique monétaire et financière, ce qui se traduit également, à l'échelle cantonale, par l'amorce d'une concurrence fiscale pour attirer les holdings et les sociétés de domicile. Entre le début de la guerre et le milieu des années 1920, il est probable que quelque 8 milliards CHF de capitaux

---

<sup>79</sup> Pour une vue d'ensemble, Paul Bairoch, « L'économie suisse dans le contexte européen, 1913-1939 », *Revue suisse d'histoire*, 34, 1984, p. 468-497.

<sup>80</sup> Pour la transformation de la Suisse en paradis fiscal à partir de la Première Guerre mondiale : Christophe Farquet, *Histoire du paradis fiscal suisse. Expansion et relations internationales du centre offshore suisse au XXe siècle*, Paris, Sciences Po, 2018, p. 75-135.

étrangers ont été délocalisés en Suisse, un montant d'autant plus extraordinaire, égalant presque le produit intérieur brut, que les avoirs proviennent de pays possédant des monnaies très fortement dépréciées. En 1921, il est tout à fait possible que la somme de la fortune déplacée de l'Allemagne vers la Suisse depuis la guerre équivaille à près de la moitié de la valeur des dépôts et comptes dans les vingt plus grandes banques allemandes. Après les stabilisations monétaires, les activités du centre offshore helvétique ne faiblissent pas, au contraire : grâce essentiellement à son attractivité fiscale et à son secret bancaire, son expansion est frénétique jusqu'à la crise bancaire de 1931.<sup>81</sup>

S'il constitue sans doute le phénomène le plus marquant de l'histoire économique suisse des années 1920, l'essor du paradis fiscal helvétique contient deux paradoxes. D'une part, il ne stimule pas une croissance très vigoureuse du secteur bancaire jusqu'au début du plan Dawes. Ceci s'explique par la profondeur de la crise économique de 1921-1923 et surtout par les pertes considérables essuyées sur les placements à l'extérieur du pays, qui sont d'ailleurs souvent formés à la base des capitaux d'origine étrangère. Les retombées de l'envol du marché de l'évasion fiscale sont engrangées par les banquiers dans un deuxième temps, durant la seconde moitié de la décennie. Après que la position internationale des banques allemandes et françaises a été considérablement diminuée par l'inflation, la Suisse est alors en Europe une puissance financière de tout premier ordre : derrière les Etats-Unis, elle dispute le second rang des détenteurs d'investissements sur les marchés européens à la Grande-Bretagne et à un autre centre offshore, les Pays-Bas. Cette extraversion financière est simultanément raffermie par une multinationalisation des firmes industrielles.<sup>82</sup> D'autre part, pendant qu'après la guerre, la Confédération assoit sa position de carrefour financier international, où d'immenses mouvements de capitaux européens sont brassés, une tendance inverse, au nationalisme financier, voit le jour au même moment en Suisse. En continuité avec les pratiques de l'impérialisme

---

<sup>81</sup> Pour les estimations sur le déplacement de la fortune en Suisse pendant et après la guerre, voir le premier papier de cette série sur l'après-Première Guerre mondiale : Christophe Farquet, « L'envol du centre financier suisse. Le déplacement de la fortune européenne après la Grande Guerre, une enquête statistique », Documents de travail, Département d'histoire contemporaine, Université de Fribourg, 2019.

<sup>82</sup> Par exemple à ce sujet Albert Masnata, *L'émigration des industries suisses*, Lausanne, Vaney-Burnier, 1924.

financier d'avant-guerre, les Allemands et les Français, dans une moindre mesure les puissances anglo-saxonnes, ont envisagé après l'armistice la mise en application d'un programme d'expansion sur le marché suisse afin de profiter de ses conditions favorables pour engager des opérations internationales de vaste envergure.<sup>83</sup> Outre qu'ils ont été contrecarrés par les difficultés monétaires et financières des pays européens, ces plans ont buté sur la résistance des dirigeants helvétiques, qui mettent en place, à partir de 1919, des barrières élevées contre les prises d'influence étrangère dans le capitalisme suisse.<sup>84</sup> De fait, très peu de banques européennes s'implantent dans la Confédération après la guerre. A l'opposé de la période de la Belle Epoque, ce sont surtout les fortunes fébriles qui viennent se réfugier en Suisse et non plus le capital conquérant des puissances impérialistes.

Pendant que, dans le domaine financier, des tendances à l'internationalisation et au nationalisme apparaissent simultanément, ce second mouvement domine clairement les flux de personnes et de marchandises. Après la Grande Guerre, la Suisse est assurément *un bastion du libéralisme financier en Europe*. Cela ne fait pas cependant d'elle un exemple de libéralisme, il s'en faut de beaucoup. Alors que la Confédération, en raison de l'attrait des salaires élevés et d'une législation accommodante, était avant la guerre de loin le pays européen possédant la population étrangère la plus élevée en rapport du total de résidents, avec un pourcentage de près de 15%, des restrictions importantes contre l'immigration sont établies pendant et après la guerre, si bien qu'en 1920, le nombre d'étrangers a diminué d'un tiers environ, et la tendance à la baisse continue par la suite.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Pour des exemples de ces pratiques avant la guerre, voir Raymond Poidevin, *Les relations économiques et financières entre la France et l'Allemagne de 1898 à 1914*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1998, p. 489, 506 et 553. Ce pan des rapports entre la Suisse et l'étranger mériterait d'être examiné plus en profondeur concernant la sortie de guerre. Voir par exemple les craintes émises à la fin de la guerre du côté français sur une action financière de grande envergure de la part de l'Allemagne : AMAE, Suisse, no 138, Rapport du service commercial de l'Ambassade française à Berne, « La pénétration économique allemande en Suisse », mai 1918.

<sup>84</sup> Martin Lüpold, « Der Ausbau der « Festung Schweiz » : Aktienrecht und Corporate Governance in der Schweiz, 1881-1961 » », Thèse de doctorat, Université de Zurich, 2010, p. 217 sq.

<sup>85</sup> Gérald Arlettaz et Silvia Arlettaz, « La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste », dans *La Suisse dans l'économie mondiale*, Société suisse d'histoire économique et sociale, Zurich, Chronos, 1990, p. 324.

Dans le même temps, le commerce extérieur s'avère peu vigoureux. On a déjà souligné au sujet des importations que le protectionnisme douanier est sensiblement accentué après la guerre en Suisse. Malgré la conclusion d'accords bilatéraux durant les années 1920, le courant des exportations helvétiques vers les marchés étrangers est, lui, difficilement ravivé après les dommages causés aux industries suisses par les inflations européennes : entre 1924 et 1928, la valeur des exportations mondiales de la Confédération passe de 2,07 milliards à 2,13 milliards de francs, une augmentation insignifiante, tandis que les importations croissent légèrement plus rapidement, de 2,52 milliards à 2,74 milliards de francs.<sup>86</sup> A l'instar de la plupart des autres pays occidentaux, la contribution du commerce extérieur au revenu national décline en comparaison de la Belle Epoque. Ce repli intérieur de l'économie trouve d'autres traductions en Suisse, dans la mutation du secteur du tourisme par exemple, la clientèle indigène se substituant à celle étrangère à cause de la cherté du franc.<sup>87</sup> A l'exception des affaires bancaires et de l'extraversion des grandes multinationales, le libéralisme financier, puisqu'il a pour corollaire la force monétaire, a encouragé, non pas l'ouverture internationale de l'économie suisse, mais au contraire les protections et le repli national.

L'expansion de la finance helvétique et la transformation de la Suisse en paradis fiscal n'ont pas non plus généré des performances économiques exceptionnelles dans l'ensemble du pays, c'est le moins que l'on puisse dire au regard de la croissance du produit intérieur brut durant l'entre-deux-guerres. Mais, au point de vue des rapports avec les puissances, elles ont amélioré la position de la Suisse à plusieurs niveaux. La force monétaire et l'abondance de capitaux sur le marché helvétique ont doté d'abord les dirigeants suisses d'une arme financière grâce à laquelle ils ont pu mieux faire valoir leurs revendications dans les négociations internationales. Le maniement

---

<sup>86</sup> Pour ces données : Statistique historique de la Suisse, tableau L 18-L 26. Il faut toutefois faire remarquer que la stagnation du commerce est aussi une conséquence de la multinationalisation des firmes suisses. Voir, par exemple, le cas de l'industrie du textile : Michael Bernegger, « Die Zürcher Seidenindustrie von der Industrialisierung bis zur Gegenwart », dans *Seide. Zur Geschichte eines edlen Gewebes*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung, 1986, p. 85-87.

<sup>87</sup> Cédric Humair, « Le tourisme comme moteur du développement socio-économique et vecteur du rayonnement international de la Suisse (XIXe-XXe siècles) », dans Cédric Humair et Laurent Tissot (éd.), *Tourisme suisse et son rayonnement international (XIXe-XXe siècles)*, Lausanne, Antipodes, 2011, p. 9-54.



de l'emprunt lié, cet instrument classique de l'impérialisme français à la Belle Epoque, au moyen duquel des concessions économiques ou politiques sont exigées contre des crédits, est, à partir de la Première Guerre mondiale, une pratique récurrente des élites suisses dans les relations internationales. Souvent avec le concours de l'Etat, les entreprises helvétiques obtiennent maintes fois des conditions plus favorables sur les marchés étrangers grâce à l'octroi d'emprunts, une technique de négociations qui est favorisée par la crise des dettes publiques en Europe et par la proximité en Suisse entre les chefs d'industrie et des dirigeants bancaires. Il serait excessif toutefois de déceler ici l'émergence d'un impérialisme helvétique à la sortie de la guerre.<sup>88</sup> Non seulement les Suisses n'ont pas l'ascendant économique et la force étatique pour mettre en situation de dépendance un pays à leur égard, mais encore ils montrent d'assez fortes réticences à placer de gros emprunts étrangers sur le marché helvétique, comme le démontre la ligne des délégués helvétiques à la Conférence de Bruxelles d'automne 1920 et à celle de Gênes du printemps 1922.<sup>89</sup> Après les crédits de change accordés aux belligérants pendant le conflit, en raison de la récession et des quelques fluctuations du franc suisse face au dollar, ce qui oblige la Confédération d'emprunter aux Etats-Unis entre 1919 et 1924, ce n'est qu'à partir de 1926 que les emprunts internationaux émis sur le marché helvétique deviennent substantiels.<sup>90</sup> Il n'en reste pas moins que la transformation de la Suisse en paradis fiscal a, de ce point de vue, consolidé la position extérieure du pays, d'autant plus qu'elle s'est accompagnée d'une émancipation de l'influence étrangère à l'intérieur de la finance helvétique. Rien ne démontre mieux le tournant occasionné par le conflit mondial que le rôle joué par les banques suisses lors de la

---

<sup>88</sup> Pour une déconstruction théorique de l'improbable impérialisme suisse : Christophe Farquet, « L'étincelle, les flammes et le phare. Pour une méthode d'analyse historique du capitalisme suisse. Conceptualisation, internationalisation et représentation », [www.infoclio.ch/fr](http://www.infoclio.ch/fr).

<sup>89</sup> Procès-verbal du Conseil fédéral, 20 septembre 1920, dans *Documents diplomatiques suisses*, 7/2, *op. cit.*, p. 812-816 ; Procès-verbal du Conseil fédéral, 8 avril 1922, dans *Documents diplomatiques suisses*, 8, *op. cit.* p. 478-481.

<sup>90</sup> Voir la statistique dans Werner Stauffacher, *Der Schweizerische Kapitalexpert unter besonderer Berücksichtigung der Kriegs- und Nachkriegsperiode*, Glaris, Tschudy, 1929, p. 295 et dans Banque nationale suisse, *Manuel statistique du marché financier suisse*, Zurich, Schulthess, 1944, p. 24-25. Voir également pour l'évolution des mouvements de capitaux, Eduard Kellenberger, *Kapitalexpert und Zahlungsbilanz*, Berne, A. Francke, vol. 1, 1939, p. 129-309.

stabilisation du franc français entre 1926 et 1928. Alors qu'avant la guerre, la Confédération était subordonnée financièrement à la France et que le cours de la devise française avait tendance à faire prime sur celui du franc suisse, Raymond Poincaré doit s'adresser désormais à la finance helvétique pour contribuer par des emprunts à l'arrêt de la dépréciation monétaire qui a fait perdre quatre-vingts pourcents de la valeur du franc français depuis 1914.<sup>91</sup>

Plus généralement, l'érection de la Suisse en un bastion du libéralisme financier a rehaussé sa réputation internationale et lui a amené l'apport d'un capital symbolique élevé auprès des élites des autres pays au cours des années folles. Un fort vent conservateur souffle en effet sur le continent européen durant la seconde moitié de la décennie et, jusqu'à certain point, l'orientation des dirigeants helvétiques, combinant libéralisation financière et conservatisme social, tout ceci consolidé par une alliance stratégique entre le grand capital et la paysannerie, fait figure de modèle en Europe occidentale après les troubles politiques et l'inflation. L'établissement de la Banque des règlements internationaux à Bâle en 1930 peut être vu comme la consécration de ce nouveau statut acquis par le centre financier suisse. Il est vrai que la transformation de la Confédération en paradis fiscal a également soulevé quelques critiques à l'étranger, en France surtout, non seulement parce que les pertes d'impôts et la dépréciation monétaire causées par le drainage des capitaux par les banques helvétiques attisent la crise financière française, mais aussi parce qu'elles diminuent la capacité de paiement des réparations de guerre par l'Allemagne.<sup>92</sup> Au début des années 1920, les dirigeants helvétiques, par la voix du directeur de l'Administration fédérale des contributions Hans Blau, doivent faire barrage aux premières démarches multilatérales pour l'instauration d'une coopération fiscale internationale qui présente une menace pour le secret bancaire. Toutefois, à cause de l'obstruction des Suisses, du manque de soutien

---

<sup>91</sup> Pierre Guillen, « Les relations financières franco-suisse après la Première Guerre mondiale », dans Raymond Poidevin et Louis-Edouard Roulet (éd.), *Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939*, Neuchâtel, La Baconnière, 1982, p. 155-171. Voir également, Christophe Farquet, « L'argent de l'or. Les relations financières franco-suisse de la Belle Epoque à la Seconde Guerre mondiale », article à paraître en 2019.

<sup>92</sup> Sur l'affirmation du centre financier suisse et les critiques contre le secret bancaire durant la décennie qui fait suite à la Première Guerre mondiale, Christophe Farquet, *La défense du paradis fiscal*, op. cit., p. 61-298 ; Christophe Farquet, *Histoire du paradis fiscal*, op. cit., p. 75-135.

des dirigeants britanniques, du tournant à droite en Europe, ainsi que de l'orthodoxie économique prêchée par l'institution genevoise, ces initiatives ont rapidement disparu de la scène internationale. Parmi les élites, la volonté de renouer avec le système de l'étalon-or de la Belle Epoque est tellement puissante au cours de la seconde moitié des années 1920 qu'il n'est pas question de s'attarder sur les pratiques douteuses du centre offshore suisse : ne précipite-t-il pas la libéralisation financière en Europe dont elles appellent si vivement de leur vœux ? L'attractivité des centres offshore a exercé une influence indéniable sur les politiques des autres pays européens après la guerre. Par le jeu de la concurrence fiscale internationale, après les inflations, les systèmes d'impôt des grands Etats convergent vers ceux du havre fiscal suisse, au point que le secret bancaire est partiellement réintroduit en France et en Allemagne.<sup>93</sup>

A Genève, de toute façon, ce ne sont pas les réunions d'obscurs directeurs des administrations fiscales qui sont sous les feux de la rampe durant les années 1920, mais les actions du Comité financier pour stabiliser les monnaies européennes par l'application de programmes d'austérité, qu'il est correct de considérer comme les ancêtres des plans d'ajustement structurel du Fonds monétaire international. Dominé par la Banque d'Angleterre, ce club informel composé de financiers privés, de banquiers centraux et de hauts fonctionnaires administre aux pays inflationnistes des cures drastiques afin de raviver la confiance jugée nécessaire au reflux des capitaux.<sup>94</sup> Plus que partout ailleurs, c'est peut-être là qu'il faut chercher l'esprit de Genève des années 1920, tout comme un des échecs les plus cinglants de l'organisation genevoise, tant la dureté de ces programmes a asséné un coup terrible aux économies meurtries de l'Europe de l'Est, les plongeant en récession bien avant la Grande Dépression. La Suisse a été impliquée assez profondément dans cette

---

<sup>93</sup> Christophe Farquet, « Capital Flight and Tax Competition after the First World War : The Political Economy of French Tax Cuts, 1922-1928 », *Contemporary European History*, 27, 2018, p. 537-561.

<sup>94</sup> Sur l'influence de la Banque d'Angleterre, par exemple, Robert Boyce *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*, New York, Palgrave MacMillan, 2009, p. 145-146. Sur la rigueur des plans, voir l'exemple autrichien analysé dans Christophe Farquet, « Théories et pratiques budgétaires du Comité financier de la Société des Nations lors de la stabilisation monétaire autrichienne des années 1920 », dans Gérard Béaur et Laure Quennouelle-Corre (éd.), *Les crises de la dette publique*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, in press, 2019.

restauration du système monétaire international durant les années 1920, d'abord par ses immenses placements extérieurs, souvent issus de transactions offshore, qui succèdent à l'accueil massif des fortunes européennes pendant et après la guerre, bien que les plus grandes tranches des emprunts internationaux de stabilisation soient émises en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Certains financiers ont été mêlés en outre à la préparation et à la surveillance de ces plans de stabilisation, à l'instar de Léopold Dubois de la Société de banque suisse, une personnalité aussi autoritaire, que compétente et écoutée, qui détient un siège au Comité financier jusqu'à son décès en 1928.<sup>95</sup> Lors de la mise en œuvre du premier programme financier, à l'attention de l'Autriche à partir de l'automne 1922, le Conseil fédéral a montré pourtant de fortes réticences à participer à l'action internationale : il refuse de signer les protocoles de Genève, au sein desquels figurent les conditions imposées à l'Autriche pour obtenir l'aide de la Société des Nations et des créditeurs internationaux.<sup>96</sup> Ce geste assez surprenant n'est pas un désaveu des principes économiques défendus par l'organisation genevoise, ni un refus de prêter son concours financier à l'Autriche : les banques helvétiques participent à l'émission de l'emprunt international et, à partir de mai 1923, avec le soutien du Gouverneur de la Banque d'Angleterre Montagu Norman, le directeur de la Banque nationale suisse Charles Schnyder de Wartensee devient pendant une année le superviseur étranger de la banque centrale autrichienne.<sup>97</sup> Le gouvernement helvétique contrebalance lui-même son opposition en octroyant un crédit de 20 millions de francs suisses à l'Etat autrichien.<sup>98</sup> Justifié par

---

<sup>95</sup> Sur Dubois, on ne manquera pas de consulter l'œuvre volumineuse de son biographe : Malik Mazbouri, *L'émergence de la place financière suisse (1890-1913). Itinéraire d'un grand banquier*, Lausanne, Antipodes, 2005. Pour l'activité de Dubois à la Société des Nations, voir sa correspondance avec Motta entre 1924 et 1928, dans les dossiers suivants : AF, E 2001 B, 1000/1508, vol 34 ; E 2001 C, 1000/1535, vol. 4 ; E 2001 C, 1000/1535, vol. 13.

<sup>96</sup> Rolf Zaugg-Prato, *Die Schweiz im Kampf gegen den Anschluss Oesterreichs an das Deutsche Reich, 1918-1938*, Berne, Peter Lang, 1982, p. 116-129.

<sup>97</sup> Il est vrai que la participation des banques suisses à l'emprunt international est faible toutefois, de 25 millions CHF, ce qui représente 3% du total. Sur la nomination de Schnyder, Archives de la Banque nationale suisse, Zurich, Procès-verbal du Comité de banque, 16 mai 1923 ; Nicole Piétri, « La Reconstruction économique et financière de l'Autriche par la Société des Nations (1921-1926) », Thèse, Université de Paris I, 1981, p. 656-666.

<sup>98</sup> « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la participation financière de la Suisse à la reconstitution de l'Autriche (1<sup>er</sup> décembre 1922) », *Feuille fédérale*, 3/49, 1922, p. 833-880.

le respect de la neutralité, ce refus doit être interprété comme une nouvelle marque diplomatique de la prise de distance par rapport aux interventions politiques supranationales de la Société des Nations, à un moment où les relations entre la France et l'Allemagne sont tendues à l'extrême.

Tout au long des années 1920, les élites helvétiques ont continué en effet à maintenir leurs réserves à l'égard du multilatéralisme genevois. Certes, dès 1926, une amélioration de l'attitude des dirigeants suisses envers la Société des Nations est perceptible après l'intégration de l'Allemagne, dont ils supportent vigoureusement l'accession au Conseil de l'organisation internationale.<sup>99</sup> Dans la seconde moitié des années 1920, le meilleur crédit dont jouit en Suisse la Société des Nations concerne autant les discussions politiques que ses autres travaux, économiques par exemple. A côté de l'adhésion au programme du Comité financier, les dirigeants suisses adoptent, par exemple, une ligne assez accommodante à l'égard de l'initiative de libéralisation commerciale préconisée par la Conférence économique de Genève de 1927.<sup>100</sup> Pendant quelques courtes années, avec la stabilisation monétaire, l'atténuation éphémère des tensions entre les puissances après la Conférence de Locarno et le tournant politique à droite en Europe, les élites occidentales caressent le songe du rétablissement d'un concert des nations, élargi aux petites nations, fondé sur un consensus très conservateur. Par sa contribution au rétablissement de l'étalon-or, son soutien à la consolidation des Empires coloniaux grâce au système des mandats et ses activités dans les domaines médicaux ou culturels, qui paraissent assez douteuses rétrospectivement, la Société des Nations n'est-elle pas le fer de lance du programme passéiste du retour à la normale ? Or, que Genève soit

---

<sup>99</sup> Walther Hofer, « Die Schweiz, das Deutsche Reich und der Völkerbund (1919-1926) », dans *Deutsche Frage und europäische Gleichgewicht : Festschrift für Andreas Hillgruber zum 60. Geburtstag*, Cologne, Böhlau, 1985, p. 111-132.

<sup>100</sup> Procès-verbaux du Conseil fédéral, 13 septembre 1927 et 13 octobre 1927, dans *Documents diplomatiques suisses*, 9, *op. cit.*, p. 564 et 589-594. Au sujet des dossiers politiques traités par l'organisation genevoise, sans pouvoir entrer ici dans tous les détails, le gouvernement suisse garde, dans l'ensemble, une attitude prudente entre 1924 et 1929 : il apporte son soutien au protocole de Genève du 2 octobre 1924, parce qu'il renforce l'arbitrage international dans la résolution des conflits, et au pacte Kellogg de 1928, rendant symboliquement la guerre illégale. Par contre, il maintient ses réserves sur le désarmement, notamment lors de la Conférence sur le contrôle du commerce d'armes de 1925 et ses suites, et il prend immédiatement ses distances avec le projet européen de Briand en 1929. Voir *Documents diplomatiques suisses*, 9, *op. cit.*

le porte-voix d'un tel système international est une perspective parfaitement admissible pour une bonne partie des dirigeants helvétiques, d'autant plus que les neutres sont valorisés à l'intérieur d'une institution qui revendique sa contribution à la pacification de l'Europe. Paradoxalement au regard de sa politique au début de la décennie, un Motta est érigé, dans cette atmosphère, en une figure de proue de l'organisation genevoise. Mais il faut comprendre que ce nouvel enthousiasme des dirigeants suisses repose beaucoup sur ce que la Société des Nations n'est plus considérée comme un danger pour la politique étrangère helvétique parce qu'elle tend à devenir rien de plus qu'un forum de discussion internationale, très loin des ambitions initiales formulées après la guerre. Les belles heures du multilatéralisme genevois sont aussi celles de la dissolution de son projet politique, ce qui a toujours représenté un objectif du Conseil fédéral.

Quoi qu'on ait pu écrire sur la question, les relations extérieures, économiques comme politiques de la Suisse, demeurent ainsi conditionnées par un cadre bilatéral pendant la seconde moitié des années 1920.<sup>101</sup> A partir du plan Dawes, le changement le plus déterminant pour la politique extérieure de la Confédération ne se situe pas à Genève, mais à Berlin où l'aigle impérial renaît peu à peu sur les cendres de la défaite. Incontestablement, une tentation allemande est décelable chez les élites suisses suite à la stabilisation du mark. Elle dure jusqu'à l'éclatement de la crise bancaire de 1931, qui amorce une nouvelle rupture dans les relations germano-suisses en raison de l'acuité de la récession et du début de la mise en autarcie financière de l'Allemagne.<sup>102</sup> Commercialement, après la conclusion d'un traité entre les deux pays et la virulente crise qui frappe l'Allemagne en 1926, le Reich redevient le premier partenaire de la Suisse à partir de l'année suivante, tant pour les importations que

---

<sup>101</sup> Au point de vue économique, Hug et Kloter surévaluent l'importance du multilatéralisme durant les années 1920. A l'exception des actions dans les pays administrés lors des stabilisations monétaires, qui ne concernent pas directement les relations économiques de la Confédération, il se résume pour l'essentiel à la formulation de recommandations aux Etats, et non à l'élaboration de traités ou de normes contraignants. Peter Hug et Martin Kloter, « Der « Bilateralismus in seinem multilateralen Kontext », dans Peter Hug et Martin Kloter (éd.), *Aufstieg und Niedergang*, op. cit., 1999, p. 16-41.

<sup>102</sup> La rupture est aussi momentanément commerciale : Sébastien Guex, « Relations commerciales entre l'Allemagne et la Suisse : histoire d'une rupture, 1930-1932 », dans Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances*, op. cit., p. 265-299.

pour les exportations. Mais la marque la plus frappante du nouveau rapprochement économique se situe au niveau des investissements. Dans le sillage de la finance anglo-saxonne, les banques suisses choisissent de concentrer la majeure partie de leurs placements extérieurs en Allemagne : chez les grandes banques commerciales, les placements allemands représentent près des six dixièmes de la totalité de leurs actifs à l'étranger à la veille de la crise bancaire.<sup>103</sup> Le financement de quantité d'industries et d'affaires de commerce allemands repose alors sur les crédits à court terme attribués par les établissements financiers helvétiques. A l'été 1931, au moment du blocage des prêts étrangers à court terme par l'Allemagne, la Suisse possède quelque 16% de la valeur totale d'entre eux, une proportion se situant au même niveau environ que celle de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, devancés uniquement par les Etats-Unis.<sup>104</sup> L'exportation de capitaux prend d'autres formes encore. Les Länder émettent de considérables emprunts sur le marché financier helvétique à la fin de la décennie, et, pour les multinationales suisses, l'Allemagne devient la terre d'élection pour l'implantation des filiales et des succursales pendant les années folles.<sup>105</sup> Cette intensité du courant financier depuis la Suisse vers le Reich trouve, dans une certaine mesure, une réciprocité dans la constitution par des entreprises allemandes de très grosses holdings en charge de leur portefeuille d'investissements internationaux à la fin de la décennie. La plus célèbre d'entre elles est évidemment IG Farben qui établit avec le concours de financiers suisses une telle entité à Bâle en 1928. Elle devient l'année suivante rien de moins que la société disposant du plus grand capital dans toute la Suisse.<sup>106</sup>

En parallèle de cette nouvelle interpénétration des capitalismes suisse et allemand, la politique étrangère que mène le Reich durant la

---

<sup>103</sup> Willi Loepfe, *Finanz- und Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland 1923 bis 1946*, Weinfelden, Wolfau Druck, 2006, p. 40.

<sup>104</sup> League of Nations, « Europe's Capital Movements, 1919-1932. A Statistical Note », papier non publié, juin 1943, p. 24.

<sup>105</sup> Pour des exemples d'enchevêtrement entre le tissu industriel du Nord de la Suisse et celui du Sud de l'Allemagne en raison de l'importance des établissements helvétiques installés de l'autre côté de la frontière : Sophie Pavillon, « Aux frontières du profit : les relations entre la société suisse Alimentana AG et sa filiale Maggi GmbH en Allemagne du Sud (1925-1943) », dans Jean-Claude Favez, Hans Ulrich Jost et Francis Python (éd.), *Les relations internationales et la Suisse*, Lausanne : Antipodes, 1998, p. 127-142.

<sup>106</sup> Mario König, *Interhandel. Die schweizerische Holding der IG Farben und ihre Metamorphosen. Eine Affäre um Eigentum und Interessen (1910-1999)*, Zurich, Chronos, 2001, p. 33-38.

seconde moitié des années 1920 est vue d'un bon œil à Berne. Le révisionnisme de Gustav Stresemann, même s'il fait planer une menace latente sur la stabilité de l'Europe, obtient une large adhésion auprès de nombreux Suisses, à l'instar des autres pays neutres, qui n'ont eu de cesse de dénoncer la rudesse des conditions imposées à Versailles. Cet appui est activement recherché par le Ministre allemand des affaires étrangères pour conforter sa position économique, si ce n'est politique, face à la France.<sup>107</sup> Peut-on affirmer pour autant que la Confédération renoue avec son orientation allemande d'avant-guerre ? Au regard de l'évolution des relations économiques et politiques, il est très tentant d'envisager la période de la sortie de guerre comme une simple parenthèse dans la politique extérieure du pays, dictée par la situation exceptionnelle causée par la victoire alliée. Cette interprétation semble confortée par ce que, même lorsque le commerce suisse avec l'Allemagne s'était effondré pendant l'inflation, les dirigeants helvétiques ont pris garde de conserver des rapports satisfaisants avec le voisin du Nord. Il n'empêche que, s'il existe indéniablement une tentation allemande parmi les dirigeants helvétiques durant les années folles, elle se différencie assez nettement de l'orientation de la Belle Epoque. Une grande partie des élites suisses avait été alors entraînées par la puissance économique et politique de l'Allemagne au point de vouloir faire de la Suisse un junior partner du Reich. Rien de tel ne se reproduit durant les années 1920, non seulement parce que l'Allemagne n'a pas encore recouvré son influence d'avant-guerre sur l'Europe, mais également parce que les rapports bilatéraux entre les deux pays sont devenus plus équilibrés en raison de la nouvelle force de frappe économique dont la Suisse dispose. A cela s'ajoute qu'un examen attentif de l'évolution des rapports économiques entre les deux pays atténue la réalité du revirement de la seconde moitié des années 1920, ce que les historiens n'ont pas vu ou n'ont pas voulu voir. En comparaison de la Belle Epoque, l'importance relative de l'Allemagne pour le commerce suisse a tout de même décliné assez nettement.<sup>108</sup> Quant aux placements des banques suisses sur le

---

<sup>107</sup> Johannes Houwink ten Cate, « Deutschland und die neutralen Kleinstaaten in Nord- und Nordwesteuropa in der Zwischenkriegszeit. Ein Abriss », dans Harm Schröter et Clemens Wurm (éd.), *Politik, Wirtschaft und Internationale Beziehungen. Studien zu ihrem Verhältnis in der Zeit zwischen den Weltkriegen*, Mainz, von Zabern, 1991, p. 1-36.

<sup>108</sup> Entre 1926 et 1929, l'Allemagne absorbe en moyenne 17% du total de la valeur des exportations suisses et expédie 22% du total de la valeur des importations vers la Suisse.



marché allemand, contrairement à ceux américains, ils sont effectués principalement à la toute fin de la décennie, ce qui s'explique par ce que la plupart d'entre eux ne sont pas à proprement parler suisses.<sup>109</sup> La masse de capitaux est composée en large partie de fortunes évadées, qui fuient les premiers signes de déstabilisation de l'économie allemande et qui sont réexportés dans un second temps sous pavillon helvétique vers leur pays d'origine.<sup>110</sup> Ces immenses transactions offshore, même si elles consolident le positionnement des banques helvétiques à la pointe du marché international de l'évasion fiscale, ne sont pas comparables à des investissements suisses au point de vue de l'interconnexion des deux économies.

Par ailleurs, il faut insister sur ce qu'avec la France également, les relations bilatérales s'améliorent à partir de 1926, ce qui est autant dû à la situation politique intérieure dans l'Hexagone, à sa politique étrangère moins agressive à l'égard de l'Allemagne, qu'aux relations financières entre les deux pays. Au même moment que la finance suisse commence à investir massivement en Allemagne, on se souvient qu'elle joue un rôle de premier plan dans la stabilisation monétaire française. Bien que quantitativement les placements extérieurs n'atteignent pas les sommes colossales dirigées vers l'Allemagne, politiquement, la contribution des banques helvétiques est jugée essentielle par le gouvernement de Poincaré qui parvient à éviter la dépendance des puissances financières anglo-saxonnes.<sup>111</sup>

---

Statistique historique de la Suisse, Tableaux L 18 - L 26. Entre 1910 et 1913, le pourcentage des exportations se montait à 23% et celui des importations à 33%. Statistique historique de la Suisse, Tableau L. 17.

<sup>109</sup> Pour l'importance des placements à la fin des années 1920, Marc Perrenoud et al., *La place financière et les banques suisses à l'époque du national-socialisme. Les relations des grandes banques avec l'Allemagne (1931-1946)*, Zurich, Chronos, 2002, p. 205-207. Pour les réticences des banques suisses à concéder des emprunts à l'Allemagne après le plan Dawes, voir par exemple PAA, Bern, 2541, Lettres de Rheinboldt, Consul allemand à Zurich, à l'Auswartiges Amt, 8 mai 1925 et 10 mai 1927. C'est durant l'année 1930 que les emprunts allemands émis sur le marché suisse sont vraiment substantiels : Banque nationale suisse, *Manuel statistique...*, op. cit., p. 24-25.

<sup>110</sup> Selon des estimations contemporaines, la moitié des placements des Pays-Bas et de la Suisse en Allemagne seraient en réalité des réexportations de capitaux allemands : Stephen Schuker, « American « Reparations » » to Germany, 1919-1933 : Implications for the Third-World Debt Crisis », *Princeton Studies in International Finance*, 61, 1988, p. 117.

<sup>111</sup> Pour l'importance politique des emprunts accordés par la Suisse et les Pays-Bas à partir de l'été 1926, voir les dossiers suivants, aux Archives de la Banque de France, Paris, 1069199543/2, « Prêt de 60 millions de francs en 1926 » et aux AMAE, Suisse, no 127, « Emprunts de la France (1918-1929) ». Pour les négociations d'emprunts, voir également Centre des archives économiques et financières, Savigny-Le-Temple (Paris), B 00064582-

Après que les exportations de la Suisse en direction de l'Hexagone se sont effondrées à partir de la crise du franc de 1924, les deux pays parviennent en outre à trouver un arrangement en 1928, suivi d'un accord l'année suivante, qui met fin au régime provisoire existant depuis la dénonciation des traités de commerce par la France à la fin de la guerre. Le courant commercial de la Suisse vers la France est quelque peu réactivé durant les années suivantes.<sup>112</sup> L'émancipation financière, couplée à l'attachement stratégique à la neutralité et à la configuration des rapports bilatéraux avec la France et l'Allemagne, a donc participé à l'adoption, puis à la conservation d'une politique étrangère fondée plus clairement sur la préservation d'un équilibre dans les relations avec les puissances en comparaison de la période d'avant-guerre. Au cours des années suivantes, l'éclatement de la crise économique, puis l'avènement du nazisme bouleversent une nouvelle fois la donne des rapports de force internationaux et redistribuent les cartes du jeu diplomatique entre les pays européens. Jusqu'au début des années 1930, c'est toujours la France qui est considérée par les dirigeants suisses comme la source fondamentale des tensions politiques internationales. Désormais, c'est leur ancien partenaire d'élection qui devient la menace absolue en Europe.

La défense de la neutralité prend alors, face au nazisme, une signification tout autre.<sup>113</sup>

---

0064584. Pour le cadre général des relations financières franco-suisses : Christophe Farquet, « L'argent de l'or... », *art. cit.*

<sup>112</sup> René Rusterholz, *Les rapports économiques franco-suisses depuis la guerre*, Bordeaux, Librairie Delmas, 1938, p. 98 sq. La valeur des exportations suisses vers la France passe de 135,2 millions CHF à 181,8 entre 1927 et 1929. Statistique historique de la Suisse, Tableau L 22.

<sup>113</sup> Voir à ce sujet l'ouvrage de Bourgeois qui reste, près d'un demi-siècle après sa parution, la meilleure synthèse sur les relations germano-suisses jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale, ce qui laisse ouvertes de très réjouissantes perspectives de recherche : Daniel Bourgeois, *Le Troisième Reich et la Suisse 1933-1941*, Neuchâtel, La Baconnière, 1974. Par ailleurs, je me permets d'utiliser cette dernière note en bas pour un conseil de lecture adressé aux historiens suisses : Robert Gerwarth, *Les Vaincus, 1917-1923*, Paris, Seuil, 2017. Il sera judicieusement complété par le titre de Kershaw, *To Hell and Back, 1914-1949*.