



---



## Les relations entre la Suisse et les Etats-Unis pendant la guerre froide



Les débats des années 1990 sur ce qu'on a appelé les fonds en déshérence ont jeté une lumière crue sur les relations entre les Etats-Unis et la Suisse pendant la Deuxième Guerre mondiale et les années qui suivirent, et ont relancé l'intérêt pour la recherche. Berne se trouvait isolée en 1945, et ne surmonta cette situation que petit à petit. Avec l'Accord de Washington de 1946, où elle faisait certaines concessions au sujet des biens allemands en Suisse et réglait notamment la question de «l'or des nazis», la Confédération s'assurait une place dans le camp allié; la «liste noire» des entreprises suisses compromises par leurs relations commerciales avec l'Allemagne nazie fut supprimée. Plus de 40 ans plus tard, après la fin de la guerre froide, les anciens points de friction se retrouvaient au cœur des relations entre la Suisse et les Etats-Unis. Ces problèmes ont été réglés depuis lors. Sur les questions de politique extérieure américaine, sur la guerre en Irak ou sur les survols d'avions de la CIA, Berne a généralement adopté une position acritique et des relations économiques et financières étroites ont été rétablies. Face à la crise du système financier mondial, de nouveaux conflits éclatent en 2008/09. Le secret bancaire suisse et sa contribution à l'évasion fiscale – alors qu'il s'est déjà trouvé au cœur de tensions entre les Etats-Unis et la Suisse durant les années 1970 notamment – devient un enjeu crucial.



Notre numéro thématique s'intéresse à la période entre l'Accord de Washington et la crise des années 1990, donc au temps de la guerre froide. Ce qui s'est passé durant ces décennies n'a pas fait l'objet de beaucoup de recherches en histoire suisse. Quelques études qui portent sur la politique extérieure de la Suisse pendant la guerre froide – sur la question de la neutralité<sup>1</sup> ou de la défense<sup>2</sup> – et donc sur les rapports avec les Etats-Unis existent, mais rares sont les travaux consacrés directement à ces relations.<sup>3</sup> Cette absence est d'autant plus étonnante si l'on songe à l'importance de la grande puissance américaine pour la politique et l'économie suisses.

## Un partenaire économique de tout premier rang

En 1945, la Suisse avait perdu son principal partenaire commercial, l'Allemagne, et fut contrainte de réorienter sa politique économique extérieure. Celle-ci avait largement reposé depuis le début des années 1930 sur le système allemand d'accords commerciaux et de paiements. Peter Hug et Martin Kloter ont montré, il y a quelques années, comment le succès limité de cette politique avait déjà poussé avant la fin de la décennie une partie des élites économiques suisses à se tourner davantage vers les Etats-Unis, notamment pour les exportations de capitaux.<sup>4</sup> Juste après la guerre et pendant une dizaine d'années, les Etats-Unis prirent pour la Suisse une importance économique prépondérante, qui n'eut jamais son pareil ni auparavant ni ultérieurement. Le succès de la reconstruction européenne permit au milieu des années 1950 à l'Allemagne de reprendre sa place comme premier partenaire économique, tandis que le rôle des Etats-Unis pour les investissements suisses restait considérable, voire le devenait de plus en plus. Les investissements en dollars en Suisse et la politique monétaire américaine donnèrent aussi aux relations avec Washington une importance clef. Dans son ensemble, la stratégie économique suisse réussit bien aux Etats-Unis. Pendant toute la période de la guerre froide, la part du commerce extérieur de la Suisse avec les USA s'éleva à 8 pour cent, ce qui faisait de ce pays un de ses principaux partenaires commerciaux.<sup>5</sup> La balance commerciale était en outre positive pour la Confédération, circonstance non négligeable par rapport à sa balance commerciale généralement très déficitaire.

Hans Ulrich Jost a utilisé les images du bouclier et de l'épée pour la politique extérieure suisse dans l'après-guerre. Le bouclier est une métaphore pour la diplomatie officielle et la rhétorique de neutralité et de solidarité, une sorte de «carte de visite»; l'épée illustre une politique économique active et agressive, à laquelle le bouclier offre la couverture nécessaire.<sup>6</sup> Dans l'immédiat après-guerre, alors que les Etats-Unis étaient un partenaire commercial clef, les responsables de la politique économique extérieure suisse s'efforcèrent de ne pas créer une trop forte dépendance à l'égard de la zone dollar. Ils misèrent sur la Grande-Bretagne et la France et cherchèrent à renouer les relations économiques avec les pays d'Europe centrale et orientale, désormais sous contrôle soviétique. En même temps toutefois, la Suisse adhéra en 1948 à l'OECE, chargée de la mise en œuvre du Plan Marshall, assurant ainsi sa participation à la reconstruction lucrative de l'Europe occidentale. Elle entra à nouveau en conflit, lors de la «guerre des montres», avec les Etats-Unis ou plutôt avec la politique protectionniste américaine qui n'admettait le libre-échange que si celui-ci garantissait sa supériorité. Après 1950, Washington imposa des mesures contre l'importation de montres suisses et provoqua de la sorte un conflit

commercial qui ne put se résoudre qu'en 1967, avec la levée de ces mesures protectionnistes.<sup>7</sup> Un autre conflit juridique et diplomatique compliqué dura tout aussi longtemps, celui de l'affaire Interhandel portant sur les prétentions suisses sur d'anciennes possessions allemandes aux Etats-Unis.<sup>8</sup>

Les espoirs mis par la Suisse dans les échanges avec l'Europe de l'Est furent déçus: le potentiel du commerce extérieur de ces pays sous domination soviétique était faible. La politique états-unienne d'embargo sur le commerce avec les pays de l'Est aggrava cette situation. Dans ce contexte, on évoquera le *Hotz-Linder Agreement*, signé le 23 juillet 1951 par le directeur de la Division du commerce, Jean Hotz, et le diplomate états-unien Harold Linder. Cet accord obligeait les autorités suisses à n'autoriser aucune exportation de matériel «stratégique» vers les pays d'Europe de l'Est, et leur garantissait en échange un accès sans restriction aux marchés américains. De 1946 à 1989, 95 pour cent du commerce extérieur suisse s'est fait avec le monde non communiste, la grande majorité des transactions se produisant avec des pays membres de l'OTAN.<sup>9</sup> A peine plus de 4 pour cent des marchandises ont été échangées avec les pays du Pacte de Varsovie, la Chine, Cuba, le Nord-Vietnam et la Corée du Nord. Au niveau économique, la Suisse n'avait donc pas une position équilibrée entre les deux blocs; une forte majorité de ses intérêts commerciaux et financiers étaient liés au camp dominé par les Etats-Unis. Les tenants d'une stricte neutralité, comme par exemple le conseiller fédéral Markus Feldmann, s'opposèrent toutefois constamment – avec un succès discret – à la conclusion d'accords commerciaux exclusifs et à d'autres prétentions de la politique états-unienne, aspects que commentent Frédéric Joye-Cagnard et Bruno Strasser dans leur contribution. Ils examinent l'influence américaine sur la politique nucléaire suisse pendant la première décennie de la guerre froide. Ils montrent comment la Confédération a peu à peu abandonné sa première stratégie de développement autonome – et notamment le projet de construire une bombe atomique – pour conclure au milieu des années 1950 deux accords avec les Etats-Unis, qui prévoyaient que ces derniers céderaient partiellement leur monopole sur les connaissances et la technologie atomique. La Suisse acceptait ainsi une relation inégale avec Washington, qui n'était pas sans poser de problème à la neutralité; elle s'engageait à ne pas utiliser cette technologie à des fins militaires et à acquérir aux Etats-Unis l'uranium enrichi nécessaire à faire fonctionner son premier réacteur, ce qui entraîna en fin de compte l'échec du développement et de la commercialisation de réacteurs suisses.

## Neutralité, bons services – et exportations d’armes

Vers le milieu des années 1950, les relations longtemps difficiles avec les Etats-Unis se détendirent. La neutralité officielle de la Suisse, marquée par sa non-adhésion à l’ONU et à l’OTAN, fut à nouveau appréciée positivement par les Etats-Unis: le secrétaire d’Etat John Foster Dulles déclarait en 1956 que la Suisse était un «outstanding example of neutrality».<sup>10</sup> Cette appréciation nouvelle tenait essentiellement aux «bons services». Déjà à la fin de la guerre de Corée, des délégués suisses avaient participé à la surveillance du cessez-le-feu,<sup>11</sup> et, un an plus tard se tenait à Genève la Conférence sur l’Indochine. La neutralité était particulièrement utile pour les Etats-Unis, admettait le chef du Département politique fédéral Max Petitpierre.<sup>12</sup> Le mandat de puissance protectrice accepté pour représenter les Etats-Unis à Cuba en 1961, puis en Iran en 1980, a joué un rôle notable sur ces deux théâtres de la guerre froide américaine. En matière d’échanges d’informations, la Suisse jouissait même d’un privilège face aux autres alliés non anglo-saxons: à la fin de 1956, l’ambassade américaine fut autorisée à transmettre des études internes au Département politique, en échange de rapports de l’ambassade suisse en République populaire de Chine qui intéressaient fort les Etats-Unis.<sup>13</sup>

La contribution de Luc van Dongen porte sur les activités politiques secrètes, et en particulier sur la place de la Suisse dans la «guerre froide secrète» des Etats-Unis. Cette politique visait directement les pays voisins, pour y freiner l’influence des communistes, mais en Suisse le problème ne se posait pas. Elle avait pourtant de l’intérêt pour les Etats-Unis, comme le montre van Dongen: en raison de l’estime dont jouissait sa neutralité et de la présence d’organisations internationales; en raison de l’efficacité de la place financière (avec des versements en toute discrétion à des organisations anticommunistes); en raison de la possibilité de diffuser de la littérature anticommuniste depuis la Suisse. Toutes ces voies furent manifestement explorées, même si le gouvernement suisse exprimait officiellement des réserves à une coopération trop étroite avec les Etats-Unis.

Les exportations helvétiques d’armes sont un exemple de la prise de position unilatérale de la Suisse dans la guerre froide. En 1952 et 1953, la Confédération a accordé de généreuses licences d’exportation vers les Etats-Unis pour 340’000 roquettes d’avion Oerlikon de 8 cm, qui furent aussitôt employées par ceux-ci dans la guerre de Corée.<sup>14</sup> Cet important marché faisait des Etats-Unis le plus gros acquéreur d’armes suisses, et de loin. L’article de David Gaffino montre que la demande était aussi forte pour les produits suisses d’armement pendant la guerre du Vietnam, dans les années 1960. Il s’agissait alors de produits *dual use* de l’industrie horlogère, dont les usages militaires furent soigneusement

dissimulés au public suisse, en particulier par le contrôle exercé sur la presse: une initiative constitutionnelle pour l'interdiction des exportations d'armes devait en effet passer devant le peuple en septembre 1972. Elle échoua de peu, avec 49,7 pour cent de oui, et aurait bien pu être acceptée si cet engagement avait été connu. Des avions Pilatus Porter, soupçonnés d'être modifiés à des fins militaires, furent aussi engagés au Vietnam, comme le montre Gaffino. Favoriser officiellement des livraisons privées de matériel de guerre à un Etat en conflit constitue une violation du principe de neutralité, qui rappelle ce qui se pratiquait pendant la Deuxième Guerre mondiale. Lorsque des avantages économiques sont en jeu, la question de la neutralité ne compte plus.

L'étendard de la neutralité fut brandi de manière plus subtile au niveau diplomatique. Dans sa contribution d'histoire diplomatique, Philipp Rosin montre l'étroite coopération entre la Suisse et les Etats-Unis qui se mit en place pendant le «processus d'Helsinki», en particulier lors des réunions de Belgrade et de Madrid portant sur l'application de l'Acte signé à Helsinki en 1975 sur la sécurité et la coopération en Europe. Il fallait pour cela que l'ancienne génération de diplomates suisses, qui pouvait avoir quelques réticences du point de vue de la neutralité, soit remplacée par une nouvelle génération qui était très familière avec les Etats-Unis et avait été socialisée au cours de la guerre froide. Le conseiller fédéral Pierre Aubert, ministre socialiste des Affaires étrangères, était favorable à cette relève et milita pour une politique plus active en matière de droits humains – portant surtout sur leurs violations par l'URSS – aux côtés des Etats-Unis sous l'administration Carter. Cette évolution était due à la détérioration du climat international, après l'intervention soviétique en Afghanistan en 1979 et la proclamation de l'état de guerre en Pologne en décembre 1981. Ces deux événements annonçaient la dernière phase de la guerre froide.

### **Culture, anticommunisme et antiaméricanisme**

Les relations entre la Suisse et les Etats-Unis, dans les dix premières années de l'après-guerre, étaient obérées de rivalités tant économiques que politiques. Mais les positions des deux pays étaient largement convergentes au sujet de l'anticommunisme et du modèle de société libérale. L'anticommunisme fit son chemin par étapes en Suisse: en politique intérieure, il s'imposa très tôt, tandis que la politique extérieure était moins influencée par cette idéologie.<sup>15</sup> Ce n'est qu'avec la construction du mur de Berlin en 1961 que se déclencha une campagne publique contre le commerce avec les pays de l'Est. Matthieu Gillibert montre que la diplomatie culturelle suisse reposait elle aussi sur des valeurs communes comme celle de l'anticommunisme, et permit de donner aux

Etats-Unis, dès l'après-guerre, une image de la Suisse meilleure que celle qui avait marqué ses positions pendant la guerre, et de soutenir ainsi les intérêts de l'industrie d'exportation et du tourisme. Depuis 1962, avec l'apparition de mouvements internationaux de protestation, la politique culturelle s'émancipa peu à peu des influences politiques directes. La qualité des relations culturelles changea, passant d'une pure présentation de la culture officielle (selon un modèle calqué sur la publicité commerciale) à une véritable rencontre. La politique étrangère suisse permit ainsi à nombre de jeunes artistes de séjourner aux Etats-Unis, où ils découvrirent le double visage de la modernité, fascinant et repoussant à la fois, image probable de leur propre avenir.

Gianni Haver ne parle pas ici de la culture mais de la presse, réfléchissant à l'image donnée dans les illustrés suisses de la conquête de l'espace; il considère en effet que les couvertures des magazines constituent un média «en soi», qui a un public bien plus vaste que le périodique lui-même. La presse illustrée suisse a suivi la conquête de l'espace dans le camp des Américains; le nombre de couvertures consacrées aux succès américains (en particulier aux préparatifs et au lancement du module lunaire en 1969) contraste avec la discrétion qui caractérise les commentaires au succès des cosmonautes soviétiques. La presse a ignoré le lancement du premier satellite artificiel, le Spoutnik de 1957, tout comme le premier vol habité réussi par l'URSS en 1961, et ce de manière bien plus conséquente que la presse allemande, française, voire même américaine. L'auteur y voit une manière de marquer le choix du camp américain dans la guerre froide sans devoir l'affirmer par une prise de position explicite.

Si les positions étaient largement communes, la culture de masse américaine continuait toutefois de susciter des réserves chez l'élite conservatrice suisse. De ce point de vue, on peut dire que la société suisse a été marquée par un certain anti-américanisme, critiquant le prétendu matérialisme, la superficialité, l'uniformité, la standardisation au plus bas niveau, l'absence de dimension historique, le sens de supériorité et l'illusion de la faisabilité régnant aux Etats-Unis.<sup>16</sup> Une comparaison au plan européen donnerait sans doute des résultats intéressants; mais c'est là un aspect peu étudié, qui manque malheureusement dans notre recueil.<sup>17</sup>

*Janick Marina Schaufelbuehl, Mario König  
(Traduction: Marianne Enckell)*

## Notes

- 1 Jon A. Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität: schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg*, Zurich 2005; Daniel Trachsler, *Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947–1952*, Zurich 2002; Katharina Bretscher-Spindler, *Vom heissen zum Kalten Krieg. Vorgeschichte und Geschichte der Schweiz im Kalten Krieg 1943 bis 1968*, Zurich 1997; Marko Milivojevic, Pierre Maurer (éd.), *Swiss Neutrality and Security: Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*, New York 1990; André Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*, Berne 1987.
- 2 Thomas Fischer, *Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise, 1979–1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg*, Zurich 2004; Stefanie Frey, *Switzerland's Defence and Security Policy during the Cold War (1945–1973)*, Lenzburg 2003; Jürg Martin Gabriel, *The American Conception of Neutrality after 1941*, Basingstoke 2002; Christoph Breitenmoser, *Strategie ohne Aussenpolitik. Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg, 1947–1963. Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*, Fribourg-en-Brigau 1999; Mauro Mantovani «Die Schweiz und die NATO: Typologie einer Nicht-Beziehung (1947–1963)», in Hans-Joachim Harder (éd.), *Von Truman bis Harmel. Die Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von NATO und europäischer Integration*, Munich 2000, 209–217; Mauro Cerutti, «La politique de défense de la Suisse pendant les premières années de la guerre froide (1945–1950). Entre neutralité armée et solidarité avec les Occidentaux», *Itinera* 18 (1996), 98–129.
- 3 Pour les premières années après la guerre, voir: Catherine Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden: die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941–1949: eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung*, Coire 1991; Heinz Karl Meier, *Friendship Under Stress: U. S.-Swiss Relations 1900–1950*, Berne 1970; cf. aussi: Hans Ulrich Jost, «La Suisse dans le sillage de l'impérialisme américain», in Hans Ulrich Jost, *A Tire d'Ailes. Contributions de Hans Ulrich Jost à une histoire critique de la Suisse*, Lausanne 2005 (1988), 537–547; Hans Ulrich Jost, «Switzerland's Atlantic Perspectives», in Marko Milivojevic, Peter Maurer (éd.), *Swiss Neutrality and Security. Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*, New York 1990, 110–121; Jakob Tanner, «Switzerland and the Cold War: a Neutral Country between the «American Way of Life» and «Geistige Landesverteidigung»», in Joy Charnley, Malcolm Pender (éd.), *Switzerland and War. Occasional Papers in Swiss Studies*, Berne 1999, 113–128; Mauro Cerutti, «La Suisse dans la Guerre froide: la neutralité suisse face aux pressions américaines à l'époque de la guerre de Corée», in Michel Porret et al. (éd.), *Guerres et paix. Mélanges offerts à Jean-Claude Favez*, Genève 1999, 321–343; Jürg Martin Gabriel, *Swiss Neutrality and the «American Century»: Two Conflicting Worldviews*, Zurich 1998; Thomas U. Schöttli, *Brain-Drain: Schweizer Wissenschaftler in den USA*, Berne 1998.
- 4 Peter Hug, Martin Kloter (éd.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zurich 1999, 68 (Chiffres sur les investissements suisses aux USA), 36–37 (sur les importations et exportations).
- 5 Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich 1996, 698–714.
- 6 Hans Ulrich Jost, «La Suisse dans le sillage de l'impérialisme américain», in Jost (voir note 3), 537–547.
- 7 Dominique Dirlwanger, Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone, *La politique commerciale de la Suisse de la Deuxième Guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945–1966)*, Zurich 2004, 115–134.

- 8 Voir à ce propos Mario König, *Interhandel. Die schweizerische Holding der IG Farben und ihre Metamorphosen – eine Affäre um Eigentum und Interessen (1910–1999)*, Zurich 2001.
- 9 Ritzmann-Blickenstorfer (voir note 5), 698–714.
- 10 Cité par Gabriel (voir note 2), 186.
- 11 A ce propos, voir Martin Schwarb, *Die Mission der Schweiz in Korea. Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im kalten Krieg*, Berne 1986.
- 12 Mantovani, Schweizerische Sicherheitspolitik (voir note 2), 235.
- 13 *Ibid.*, 232.
- 14 *Ibid.*, 144–147.
- 15 Sur les aspects de la politique intérieure, voir Kurt Imhof, «Die Schweiz im Kalten Krieg oder der ‹Sonderfall› im Westblock», in Georg Kreis (éd.), *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950, Itinera* 18 (1996), 179–186; sur la politique extérieure Hug/Kloter (voir note 4).
- 16 Georg Kreis, «Überlegungen zum Antiamerikanismus», in Georg Kreis (éd.), *Antiamerikanismus. Zum europäisch-amerikanischen Verhältnis zwischen Ablehnung und Faszination*, Bâle 2007, 9–27, ici 10.
- 17 A ce propos, voir: Olivier Schorderet, *La vision critique de la civilisation américaine dans la presse et l'opinion romande au temps de la Guerre froide (1944–1956): thèmes, controverses, perspectives*, mémoire de licence, Université de Fribourg 1994; Eric Flury-Dasen, «Coca-Cola kontra Süssmost. Ein Fallbeispiel amerikanischen Einflusses auf die schweizerische Innenpolitik», *traverse* 1 (1999), 131–139; Claude Hauser, «Attirances nécessaires, amour impossible: les ambiguïtés des relations américano-suisse au sortir de la Seconde Guerre mondiale», in Olivier Dard, Hans-Jürgen Lüsebrink (Hg.), *Amérisations et anti-américanismes comparés*, Villeneuve d'Ascq 2008, 135–146.