

Neutralité suisse et exportation d'armes: l'expérience de la Seconde Guerre mondiale

OPINION

CHRISTOPHE FARQUET
HISTORIEN

Sans grande marge de manœuvre, la Suisse s'immisçait dans une voie dangereuse

Depuis quelque temps, à cause de la guerre en Ukraine, les références historiques à la neutralité foisonnent dans les médias de Suisse. L'implication de la Confédération helvétique dans les sanctions contre la Russie, puis, récemment, la question soulevée de l'exportation d'armes pour soutenir l'effort militaire de l'Ukraine ont ravivé un débat qui avait été quelque peu oublié depuis une décennie. Dans ce contexte, il peut être judicieux de revenir sur l'expérience de la Seconde Guerre mondiale, non seulement parce que celle-ci a profondément marqué la conception de la neutralité suisse, mais aussi parce que l'exportation d'armement en direction des pays belligérants a représenté à l'époque un enjeu majeur des relations extérieures de la Confédération.

A la veille de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse, comme on le sait, a misé sur la défense d'une neutralité stricte dans ses rapports diplomatiques avec les puissances pour préserver le pays du conflit imminent. Cette orientation neutraliste n'était pas en soi entièrement nouvelle. Alors que, durant la Belle Époque, il avait pu paraître envisageable pour une partie des élites helvétiques de participer militairement à un conflit européen aux côtés de l'Allemagne, une guerre courte étant anticipée, l'expérience de la Grande Guerre avait démontré tout l'avantage qu'il y avait à maintenir le pays en dehors des hostilités. Certes, à la sortie du conflit, dans un effort de rapprochement avec les puissances victorieuses, la Suisse avait dû légèrement amender sa neutralité, en entrant en 1920 dans la Société des Nations et, par conséquent, en acceptant son système de sanctions économiques. Toutefois, cette décision, de peu de conséquences pratiques au demeurant, ne doit pas cacher le fait

que la politique étrangère helvétique était désormais conçue selon le principe d'un équilibre strict entre les puissances et dans l'optique d'éviter absolument toute implication dans un conflit militaire à l'avenir.

En 1938, alors que les tensions s'intensifiaient en Europe, la Suisse décida d'accentuer cette orientation en recouvrant une neutralité dite intégrale, c'est-à-dire en refusant désormais l'application du système des sanctions de la Société des Nations. Si elle s'inscrivait globalement dans la volonté suisse de paraître pleinement neutre, cette décision résultait surtout du désir des dirigeants suisses de soigner les relations avec l'Italie, dont ils espéraient qu'elle dissuaderait l'Allemagne nazie, sa partenaire dans l'Axe, d'envahir le pays. En effet, le système des sanctions n'avait été utilisé qu'une seule fois jusqu'alors, contre l'Italie précisément, après l'invasion de l'Éthiopie en 1935-1936, et, même si la Suisse prit le soin de les mettre en pratique avec une grande retenue et de placer un embargo sur l'exportation d'armes à l'encontre de l'agresseur et de l'agressé, les relations avec Mussolini en pâtirent. Ainsi, lorsque l'Italie décida de sortir de la Société des Nations en 1937, les Suisses curent devoir engager ce pas vers une neutralité plus intégrale. Le conseiller fédéral chargé de la politique extérieure, Giuseppe Motta, y vit là son grand œuvre.

L'année suivante, un autre choix témoigna de ce penchant neutraliste de la Confédération. Après l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes allemandes, la Suisse prit la décision de mettre un embargo sur l'exportation d'armes en direction des pays belligérants en cas d'éclatement d'un nouveau conflit européen; l'interdiction fut en effet instaurée le 2 septembre 1939. Il faut rappor-

ter que le droit international, tel qu'il avait été établi par les Conventions de La Haye, n'obligeait pas un pays neutre à agir de la sorte. La règle qui devait être respectée voulait seulement que les dispositifs fussent appliqués uniformément aux

camps belligérants et que l'État n'apportât pas un soutien unilatéral à l'effort militaire de l'un d'eux. Par conséquent, la décision suisse fut immédiatement contestée à l'étranger. Les plaintes ne vinrent pas de l'Allemagne nazie, très



(GAECHLINGEN, 1ER FEVRIER 1945/PHOTOPRESS-ARCHIV/KEYSTONE)

peu intéressée à l'époque par les possibilités limitées de l'industrie d'armement suisse, mais des Alliés qui escomptaient tout de même en profiter. Après des pressions économiques, le Conseil fédéral céda immédiatement, de telle sorte que les commandes alliées à Oerlikon-Bührle purent être honorées.

Jusqu'à la défaite française de juin 1940, parmi les belligérants, seuls les Alliés bénéficièrent des exportations d'armement suisse. Le droit international continuait certes d'être respecté, puisque en théorie l'Allemagne conservait la possibilité d'importer des armes. Mais, comme elle n'en usait guère, cette situation mit à mal la défense de la neutralité par la Confédération. D'autant plus que les Anglais ne cachèrent pas que des intentions politiques présidaient à ces commandes: il s'agissait aussi de la sorte de forcer la Suisse à un rapprochement envers le camp allié. Lorsque, au début de l'année 1940, Londres demanda de bénéficier de facilités financières pour acheter ces armes, les banquiers suisses furent appelés à la rescousse pour éviter que le droit international ne fût enfreint par l'octroi d'une aide étatique unilatérale. Finalement, le débat français solda le problème; les 100 millions de francs concédés à l'Angleterre dans le cadre d'un accord économique général ne furent jamais attribués.

Désormais, en position hégémonique sur le continent européen, ce serait l'Allemagne nazie qui demanderait des commandes d'armement à crédit. A l'origine, l'exigence était essentiellement de nature politique; les négociateurs allemands, au courant des tractations précédentes avec les Alliés, voulurent qu'en offrant au Reich ce qu'elle avait promis à la Grande-Bretagne, la Suisse neutre démontrât son accepta-

tion du nouvel ordre européen. L'Allemagne était d'ailleurs en situation d'exiger plus: le crédit, initialement de 100 millions, fut porté à 150 millions de francs pendant l'été 1940, et dut être accordé par la Confédération elle-même dans l'accord de clearing du 9 août, ce qui constituait une infraction de la neutralité au point de vue du droit international. Sans grande marge de manœuvre, la Suisse s'immisçait dans une voie dangereuse. Après que des industriels de l'armement, à l'instar d'Emil Bührle, se furent activés pour étendre les commandes allemandes, le crédit serait porté, une année plus tard, à une somme bien plus substantielle de 850 millions de francs, soit environ un douzième du PIB de la Suisse à l'époque.

Que retenir de cette histoire pour aujourd'hui? Il faudrait certes se garder de transposer sans prudence l'expérience de la Seconde Guerre mondiale à la situation actuelle, ne serait-ce que parce que la neutralité suisse était alors pensée dans le cadre d'une menace militaire très concrète sur le territoire national; le cas de l'Ukraine est différent de ce point de vue. Cela dit, il serait bien entendu possible de retenir de cet exemple que la politique de neutralité suisse a toujours contenu une part d'adaptation. Si la Seconde Guerre mondiale a contribué, plus que tout autre événement, à mythifier en Suisse la neutralité, elle a contraint les dirigeants helvétiques à remettre en réalité des écarts par rapport aux règles qui sont censées la régir. Les historiens suisses parlent d'une seule voix pour rappeler cette malléabilité aujourd'hui. Toutefois, l'histoire peut aussi être lue d'une autre manière, en soulignant combien les exportations d'armes à des démocraties ont provoqué des conséquences imprévisibles. ■