

## LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

---

Marc Perrenoud<sup>1</sup>

*À la mémoire de Rita Thalman (1926-2013)<sup>2</sup>*

La Suisse est connue à la fois comme le pays des banques, comme une terre d'asile, comme une nation « propre en ordre<sup>3</sup> », comme un État préservé par les invasions pendant les deux guerres mondiales. Ces caractéristiques sont-elles des stéréotypes ? Dans quelle mesure correspondent-elles à la réalité historique ? Est-ce qu'elles constituent des mythes ? Qu'en est-il eu cours des années 1941 à 1945 ? En fait, la complexité des problèmes soulevés tient aussi à la nécessité de distinguer entre les images que la Suisse veut donner d'elle-même et les processus tels que les historiens, qu'ils soient suisses ou non, les analysent. De plus, la continuité institutionnelle et la stabilité politique qui caractérisent la Suisse au xx<sup>e</sup> siècle ne favorisent pas les débats et les interrogations qui peuvent survenir dans d'autres pays lors de la chute d'un régime politique ou lors de crises profondes. En Suisse, la mémoire contribue aussi à la stabilité sociale. La mémoire de la Seconde Guerre mondiale joue un rôle essentiel dans l'identité nationale. Il faut donc rappeler comment la mémoire des années de guerre a été établie en Suisse après 1945, puis évoquer les travaux historiques récents dont il est résulté des analyses nouvelles sur les années 1938, 1942 et 1945.

Les différences entre mémoire et histoire apparaissent dans les exemples suivants. En février 1947, le gouvernement helvétique explique ainsi l'afflux de capitaux en Suisse dès l'été 1940 : « Au milieu de l'Europe bouleversée, la Suisse devint une terre où chacun chercha asile pour sa personne ou pour

1 Historien, docteur ès lettres de l'Université de Genève. Après avoir été le conseiller scientifique de la commission Bergier de 1997 à 2002, il remplit la même fonction pour l'édition des Documents diplomatiques suisses et la base de données en ligne Dodis (<http://www.dodis.ch/fr/portrait/groupe-de-recherche/marc-perrenoud>).

2 Après d'autres personnalités qui ont rendu hommage à Rita Thalman dans le numéro 200, mars 2014, p. 637-678, de la présente revue, j'ai pu évoquer sa riche personnalité et ses relations avec la Suisse dans le numéro 201, octobre 2014, p. 584-590. Elle m'avait fait l'honneur de me proposer de diriger avec elle un numéro spécial de la revue *Matériaux pour l'histoire de notre temps* (n° 93, janvier-mars 2009), sur « La Suisse et les ambivalences de la neutralité ».

3 Sur l'état des travaux historiques au milieu des années 1990, voir notamment le numéro 163 de la *Revue d'histoire de la Shoah* qui publie les actes du colloque organisé à Paris en 1997 sur le thème « La Suisse propre en ordre ». L'article de Daniel Bourgeois, « La Suisse, les Suisses et la Shoah », est en ligne : [http://www.memorialdelashoah.org/attachments/article/167/A1\\_seltexes\\_163\\_bourgeois.pdf](http://www.memorialdelashoah.org/attachments/article/167/A1_seltexes_163_bourgeois.pdf).

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

ses biens<sup>4</sup>. » En fait, le gouvernement suisse a refusé d'introduire un contrôle des changes et n'a pas entravé l'entrée en Suisse de biens étrangers. Des mesures seront prises, mais seulement au début de 1945. Certes, l'afflux de capitaux en Suisse est massif, surtout après la Première Guerre mondiale, à la fin des années 1930 et après la Seconde Guerre mondiale. Envisagées dans la longue durée, les années 1939-1945 ne sont pas celles d'un afflux très massif de capitaux étrangers en Suisse, car les innombrables obstacles administratifs et techniques qui entravent alors les transactions internationales limitent les possibilités d'y envoyer des capitaux. Néanmoins, lorsqu'on établit une comparaison sur le plan international, la place financière suisse engrange, au cours de cette période, des montants considérables. Les autorités politiques ne tentent guère de limiter cet afflux. En revanche, elles multiplient les mesures de contrôle et même de fermeture de la frontière, afin d'empêcher des personnes en danger de se réfugier en Suisse.

Après la guerre, l'armée suisse valorise aussi son attitude et son rôle pendant le conflit mondial. En juin 1947, on peut lire dans la *Revue militaire suisse* : « Nous avons [...] été sur le continent *les premiers Résistants de l'Europe* [...] ou bien les derniers, si l'on veut, j'entends *les derniers qui fussent encore décidés à résister*. C'est là un fait historique qu'aucune considération ne pourra changer<sup>5</sup>. »

La mise en place de tels mythes s'opère dans l'immédiat après-guerre, alors que la Suisse est isolée et critiquée à cause de sa pratique restrictive de l'asile pendant la guerre et en raison de ses relations économiques intenses et constantes avec l'Axe. Au cours des années 1945 à 1947, les sympathies ou les complaisances de nombreuses personnalités suisses pour les dirigeants européens au pouvoir en Allemagne, en Italie, en France, en Espagne et au Portugal de 1933 à 1945 sont évoquées dans les débats sur la politique suisse.

Avec le début de la Guerre froide, une nouvelle phase s'ouvre. L'identité nationale helvétique se définit à travers la valorisation de l'armée suisse dirigée par le général Henri Guisan (1874-1960), dont la stratégie dissuasive du « réduit national » aurait impressionné Hitler. Cette identité se fonde sur l'image d'un pays humanitaire et généreux. La Suisse agit à la fois pour exploiter les avantages comparatifs dont a bénéficié et profité la place financière,

---

4 « 34<sup>e</sup> Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger (du 25 février 1947) », in *Feuille fédérale*, 1947, vol. I, p. 811.

5 Cité par Luc van Dongen, *La Suisse face à la Seconde Guerre mondiale : 1945-1948. Émergence et construction d'une mémoire publique*, Genève, Société d'histoire et d'archéologie, 1997, p. 144.

et pour renforcer son image de terre d'asile et de puissance humanitaire. Alors que la défense de la place financière s'opère avec discrétion et dans le secret, la politique d'asile est valorisée par des publications et des films qui diffusent l'image d'un pays généreux et hospitalier<sup>6</sup>.

Par la suite, cette image lisse va être ébréchée et raillée par la publication par les Alliés des documents allemands qui attestent le rôle des autorités suisses dans la conclusion de l'accord bilatéral de septembre 1938 : celui-ci instaure un tampon J sur les passeports des Juifs du Reich. Ces révélations sur l'antisémitisme helvétique amènent le gouvernement suisse à charger le juriste Carl Ludwig (1889-1967) de rédiger un rapport sur la politique suisse face aux réfugiés pendant la période du national-socialisme. Publié en 1957, ce rapport contient de nombreuses informations, notamment sur les refoulements à la frontière, rédigées sur la base de documents qui ont disparu par la suite<sup>7</sup>. Les critiques exprimées amènent les autorités suisses à définir de nouvelles règles pour l'accueil des réfugiés.

La publication d'autres documents allemands va pousser le gouvernement suisse à mandater un historien, le professeur Edgar Bonjour (1898-1991), à rédiger un grand rapport sur la neutralité qui sera publié en 1970. À propos de la politique restrictive face aux victimes des nazis, il écrit notamment : « C'est toute une génération qui a failli, qui porte une part de responsabilité. Dans un État comme la Suisse, où la démocratie est directe, le peuple, s'il s'était vraiment réveillé, n'aurait aucunement été obligé de supporter passivement durant dix ans une politique qui lui déplaisait. [...] L'égoïsme qui habite le cœur de chaque citoyen et un antisémitisme latent firent fermer les yeux sur ce qu'il y avait d'inhumain dans certains aspects de la pratique des autorités en matière d'asile<sup>8</sup>. »

Cette étude volumineuse n'approfondit pas l'analyse des aspects économiques et financiers. Comme d'autres contemporains, l'auteur a parfois tendance à désigner des boucs émissaires, notamment le chef de la diplomatie suisse Marcel Pilet-Golaz (1889-1958) et le directeur de la division de la Police Heinrich Rothmund (1888-1961), haut fonctionnaire qui dirigea la politique migratoire de la Suisse de 1919 à 1954<sup>9</sup>.

6 Marc Perrenoud, « Les Alpes, la Suisse et les réfugiés politiques. "La grande illusion" (1937) et "La dernière chance" (1945) », in *Le Refuge et le Piège. Les Juifs dans les Alpes (1938-1945)*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 95-113.

7 Ce rapport est consultable en ligne dans la base de données, [dodis.ch/10770](http://dodis.ch/10770).

8 Edgar Bonjour, *Histoire de la neutralité*, vol. VI, Neuchâtel, La Baconnière, 1970, p. 36-37.

9 Dans le système politique suisse, le gouvernement (Conseil fédéral) compte sept membres, élus par le Parlement (c'est-à-dire l'Assemblée fédérale, composée de deux chambres, le Conseil national et le Conseil des États). Ce système implique que les très hauts fonctionnaires restent souvent plus longtemps en fonction que les conseillers fédéraux et que certains ont autant de compétences que des membres du gouvernement dans d'autres pays.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

Au cours des années 1970 et 1980, l'ouverture des archives publiques suisses va permettre la publication d'études novatrices. Des informations inédites viennent alors nuancer les images résistancialistes et humanitaires propagées après 1945.

De plus, des concepts renouvellent la connaissance du passé et, par analogies, s'avèrent heuristiques pour la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. Afin de dépasser l'opposition binaire collaboration/résistance, Philippe Burrin propose le terme d'accommodation pour analyser la France de Vichy. Ses analyses de banquiers obsédés par la réussite professionnelle, qui s'engagent dans les relations avec l'Allemagne sans se fixer sur des positions qui empêcheraient un retournement opportun, peuvent être transposées en Suisse<sup>10</sup>. En définissant la zone grise comme une bande « aux contours mal définis qui sépare et relie à la fois les deux camps des maîtres et des esclaves », Primo Levi a montré la voie d'une recherche sans manichéisme ni oppositions binaires, qui considère et qui distingue les attitudes et comportements. Ces clairs-obscur, Levi les indique dans cette zone trouble du compromis, de la collaboration et du privilège. Il analyse cette « zone d'ambiguïté qu'irradient les régimes fondés sur la terreur et la soumission<sup>11</sup> ».

Ces notions contribuent à inspirer un renouvellement historiographique qui s'écartere des oppositions binaires telles que résistance/collaboration, refus/adaptation ou neutres/pleutres. Après la fin de la guerre froide et l'apparition de nouvelles générations, les attitudes face au passé de la Suisse évoluent considérablement. À la fin des années 1990, la Suisse est visée par plusieurs salves de critiques, notamment à cause des établissements financiers<sup>12</sup>. En décembre 1996, le Parlement décide de créer la commission indépendante d'experts Suisse Seconde Guerre mondiale (CIE), présidée par Jean-François Bergier (1931-2009)<sup>13</sup>. Chargée d'analyser les problèmes économiques et financiers, elle bénéficie d'une autorisation exceptionnelle de consulter les archives privées, ce qui lui permet de publier des informations que le secret bancaire et le secret des affaires occultaient auparavant. Il en résulte donc des analyses qui diffèrent des souvenirs transmis par les générations

---

10 Philippe Burrin, *La France à l'heure allemande 1940-1944*, Paris, Seuil, 1997, p. 277.

11 Primo Levi, *La Zone grise. Entretien avec Anna Bravo et Federico Cereja*, Paris, Payot & Rivages, 2014, notamment p. 14-16, 137-152.

12 Regula Ludi, « "Pourquoi la Suisse ?" Réflexions sur le rôle d'un pays neutre pendant et après la guerre », in Constantin Goschler, Philipp Ther et Claire Andrieu (dir.), *Spoliations et restitutions des biens juifs en Europe, xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Autrement, 2007, p. 269-310.

13 Sur son parcours et ses réflexions, voir Bertrand Müller et Pietro Boschetti, *Entretiens avec Jean-François Bergier*, Genève, Zoé, 2006. Sur les neuf experts, quatre ne sont pas suisses.

antérieures<sup>14</sup>. En 2002, Jean-François Bergier<sup>15</sup> résume les résultats des recherches sur la politique conduite à l'égard des victimes :

Comme d'autres historiens avant nous, nous avons dû constater que cette politique fut excessivement restrictive, et qu'elle le fut inutilement. L'incertitude qui règne sur les chiffres et les spéculations auxquelles cette incertitude conduit n'y changent rien : un grand nombre de gens menacés dans leur vie furent refoulés, sans nécessité ; d'autres furent accueillis, mais leur dignité humaine ne fut pas toujours respectée. Le courage de quelques citoyens et leur esprit de justice, l'engagement généreux de larges cercles de la population sont venus tempérer la politique officielle. Mais ils n'ont pu l'infléchir. Les autorités savaient pourtant le sort réservé aux victimes. Elles savaient aussi qu'une attitude plus flexible et généreuse n'eût pas entraîné de conséquences insupportables, ni pour la souveraineté du pays, ni pour le niveau de vie, fût-il précaire, de ses habitants<sup>16</sup>.

La publication, en 2002, du rapport final, qui montre la complexité des problèmes et élargit les analyses aux domaines économiques et financiers, va survenir dans un contexte politique de repli identitaire et conservateur en Suisse<sup>17</sup>. Dans certains milieux, il est de bon ton d'affirmer que la commission Bergier a exagéré, « n'a pas travaillé », a donné une « image noire » de la Confédération, « a sali la Suisse ». Bref, qu'il faut « en finir avec le rapport Bergier ». Il suffit de consulter Internet, par exemple les sites de la *Weltwoche* ou *Lesobservateurs.ch*, pour trouver des diatribes de cet acabit. Ces actes d'accusation sont reproduits dans des médias plus friands d'affirmations péremptoires que de nuances subtiles. Il est frappant de constater le silence assourdissant des journaux et médias suisses après le décès de Rita Thalman. Ses travaux historiques<sup>18</sup> et sa bienveillance à l'égard de la commission Bergier

14 Sur l'émergence de ces débats et sur les difficultés à tenir compte des résultats des recherches historiques, voir Thomas Maissen, *Verweigerte Erinnerung. Nachrichtenlose Vermögen und Schweizer Weltkriegsdebatte 1989-2004*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2005.

15 La commission Bergier a publié plus de 11 000 pages afin de répondre aux vastes questions qu'elle était chargée de traiter. Un résumé a été rédigé : Pietro Boschetti, *La Suisse et les nazis. Le rapport Bergier pour tous*, préface de Jean-François Bergier, Genève, Zoé, 2004.

16 Exposé introductif du professeur Jean-François Bergier à la conférence de presse du 22 mars 2002 pour la publication du rapport final. Ce texte, les rapports intermédiaires sur les transactions sur or (1998) et sur les réfugiés (1999, ci-après *La Suisse et les réfugiés...*), le rapport final de synthèse (ci-après RFS), des résumés des 25 volumes publiés et d'autres informations sont disponibles en ligne sur le site de la commission, [www.uek.ch](http://www.uek.ch).

17 Marc Perrenoud, « Or, diamant et refoulements : les historiens suisses et la Seconde Guerre mondiale », in *L'Historien, l'historienne dans la cité*, Lausanne, Antipodes, 2009, p. 153-175.

18 Rita Thalman, *Tout commença à Nuremberg*, Paris, Berg International, 2004. Voir aussi note 2 ci-dessus.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

n'en faisaient pas une bonne cliente pour les publicistes. Les mythes, roses ou noirs, peuvent apporter confort et quiétude. Ils en sont d'autant plus durables. Toutefois, les recherches historiques continuent, même si peu d'entre elles ne bénéficient d'échos médiatiques amplificateurs. Comme l'écrit le professeur Claude Hauser, dans sa préface à la thèse de doctorat de Christian Favre sur la frontière franco-suisse :

Il existe une ligne de démarcation claire dans l'historiographie de la Suisse face à la Seconde Guerre mondiale, soit un "avant" et un "après" la publication, en 2002, du rapport final de la commission indépendante d'experts Suisse-Seconde Guerre mondiale. La remise en cause du passé helvétique durant la période du nazisme qu'a consacré le rapport Bergier a en effet permis de définitivement tourner la page sur la vision mythifiée de cette histoire, construite et entretenue avec force moyens politiques et effets de propagande de l'immédiat après-guerre au dernier quart du xx<sup>e</sup> siècle<sup>19</sup>.

Les mythes d'une Suisse, parée de mille vertus, protégée par la Providence, repliée dans un volontaire isolement, sont dépassés par l'ouverture sur de nouvelles perspectives de recherches. Dans la foulée des travaux de la commission Bergier et comme celle-ci l'avait souhaité, des recherches ont approfondi des aspects encore méconnus. Ces travaux portent sur des zones géographiques : Valais<sup>20</sup>, Genève<sup>21</sup>, Neuchâtel<sup>22</sup>, Jura<sup>23</sup>, Bâle<sup>24</sup> ou Saint-Gall<sup>25</sup>. L'histoire d'organisations est aussi étudiée, notamment la Fédération suisse des communautés israélites qui a été instrumentalisée et en partie paralysée par les autorités fédérales<sup>26</sup>. Le président de celle-ci de 1936 à 1943 a fait l'objet d'une biographie<sup>27</sup>. D'autres associations

---

19 Christian Favre, *Une frontière entre la guerre et la paix. Les échanges au quotidien autour de l'Arc jurassien (1937-1945)*, préface de Claude Hauser, Neuchâtel, Alphil, 2010, p. 11.

20 *Les Réfugiés en Valais 1939-1945*, Martigny, Société d'histoire du Valais romand, 2005.

21 Sur les travaux de Ruth Fivaz-Silbermann, voir notamment son article dans le présent numéro, « Filières de passage de France vers la Suisse », p.23-50.

22 Philippe Hebeisen, *Une histoire de la frontière neuchâteloise durant la Seconde Guerre mondiale : administration et politique face aux réfugiés, Les Verrières, 1939-1945*, Neuchâtel, Alphil, 2007.

23 *Les Réfugiés en Suisse durant la Seconde Guerre mondiale. Actes de la Société jurassienne d'émulation*, Porrentruy, 2002. Les actes de ce colloque contiennent aussi des études sur le Tessin.

24 Noëmi Sibold, « ... Mit den Emigranten auf Gedeih und Verderb verbunden ». *Die Flüchtlingshilfe der Israelitischen Gemeinde Basel in der Zeit des Nationalsozialismus*, Zürich, Chronos, 2002.

25 Jörg Krummenacher, *Flüchtlings Glück. Die Flüchtlinge im Grenzkanton St. Gallen zur Zeit des Nationalsozialismus*, Zürich, Limmat, 2005.

26 Stefan Mächler, *La Fédération suisse des communautés israélites et la persécution nazie 1933-1945*, traduit de l'allemand par Ursula Gaillard et Marianne Enckell, Lausanne, Éditions d'En Bas, 2007. C'est la Fédération elle-même qui a mandaté cet historien pour rédiger cette étude publiée en 2005.

27 Hanna Zweig-Strauss, *Saly Mayer (1882-1950) : ein Retter jüdischen Lebens während des Holocaust*, Cologne, Böhlau, 2007.

encore ont été analysées : les organisations ouvrières<sup>28</sup>, le CICR<sup>29</sup>, la Croix-Rouge suisse<sup>30</sup>, le comité pour les enfants émigrés<sup>31</sup>, l'organisation des antifascistes allemands<sup>32</sup>, l'action pour accueillir des jeunes rescapés de Buchenwald<sup>33</sup>.

Simon Erlanger a publié plusieurs ouvrages sur les camps<sup>34</sup>, tandis que d'autres auteurs ont traité d'aspects plus généraux<sup>35</sup>. Des ouvrages sur les Justes suisses<sup>36</sup> ont été publiés, notamment sur Carl Lutz (1895-1975) vice-consul à Budapest, et Paul Grüninger (1891-1972), commandant de la police cantonale de Saint-Gall, licencié en mai 1939 et condamné pour avoir laissé entrer des Juifs<sup>37</sup>.

Les auteurs des rapports de la commission Bergier ont aussi publié leurs propres ouvrages : Saul Friedländer a publié sa grande synthèse sur les années d'extermination traduite en français en 2008<sup>38</sup>. Georg Kreis a continué de publier de nombreux ouvrages et a dirigé une nouvelle histoire de la Suisse, dont le chapitre sur les années 1914 à 1949 rédigé par Sacha Zala, directeur des Documents diplomatiques suisses, se base sur les travaux de la commission Bergier dans les pages qu'il consacre à la Seconde Guerre mondiale<sup>39</sup>. Avec Gregor Spuhler, Kreis a aussi publié et commenté un document exceptionnel : dans une lettre à sa femme, un officier décrit

28 *L'Autre Suisse, 1933-1945. Syndicalistes, socialistes, communistes. Solidarité avec les réfugiés*, sous la direction de Marc Vuilleumier et Charles Heimberg, actes de la journée d'étude du 27 mai 2000, Lausanne, Éditions d'en bas, 2003.

29 Voir l'article d'Isabelle Vonèche Cardia, « Les raisons du silence du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) face aux déportations », dans le présent numéro, p. 87-122.

30 Serge Nessi, *La Croix-Rouge suisse au secours des enfants, 1942-1945 et le rôle du docteur Hugo Oltramare*, Genève, Slatkine, 2011.

31 Salome Lienert, « *Wir wollen helfen, da wo Not ist* ». *Das Schweizer Hilfswerk für Emigrantenkinder, 1933-1947*, Zürich, Chronos, 2013.

32 Alix Heiniger, *Exil, résistance, héritage. Les militants allemands antinazis pendant la guerre et en RDA (1939-1975)*, Neuchâtel, Alphil, 2015.

33 Madeleine Lerf, « *Buchenwaldkinder* », *eine Schweizer Hilfsaktion. Humanitäres Engagement, politisches Kalkül und individuelle Erfahrung*, Zürich, Chronos, 2010.

34 Simon Erlanger, « *Nur ein Durchgangsland* » : *Arbeitslager und Interniertenheime für Flüchtlinge und Emigranten in der Schweiz 1940-1949*, Zürich, Chronos, 2006 ; Simon Erlanger et Peter Jakob Kelting (éd.), *Interniert in Schweizer Flüchtlingslagern. Tagebuch des jüdischen Autors Felix Stössinger 1942/43*, Bâle, Christoph-Merian Verlag, 2011.

35 Silvana Calvo, *A un passo dalla salvezza : la politica di respingimento degli ebrei durante le persecuzioni 1933-1945*, Turin, Zamorani, 2010 ; Helena Kanyar Becker (éd.), *Verdrängung, Verklärung, Verantwortung : schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940-2007*, Bâle, Universitätsbibliothek Basel, 2007 ; du même auteur, *Vergessene Frauen : humanitäre Kinderhilfe und offizielle Flüchtlingspolitik 1917-1948*, Bâle, Schwabe, 2010.

36 François Wisard, *Les Justes suisses. Des actes de courage méconnus au temps de la Shoah*, Genève, CICAD, 2007.

37 Wulff Bickenbach, *Gerechtigkeit für Paul Grüninger. Verurteilung und Rehabilitation eines Schweizer Fluchthelfers (1938-1998)*, Cologne, Böhlau, 2009 ; Stefan Keller, *Grüningers Fall. Geschichten von Flucht und Hilfe*, Zürich, Rotpunktverlag, 2014. Il s'agit de la 6<sup>e</sup> édition d'un ouvrage, dont une édition précédente a été traduite en français par Ursula Gaillard sous le titre *Délit d'humanité. L'affaire Grüninger*, Lausanne, Éditions d'En Bas, 1994.

38 Saul Friedländer, *L'Allemagne nazie et les Juifs*, t. 2 : *Les Années d'extermination, 1939-1945*, Paris, Seuil, 2008.

39 Sacha Zala, « Krisen, Konfrontation, Konsens (1914-1949) », in Georg Kreis (dir.), *Die Geschichte der Schweiz*, Bâle, Schwabe Verlag, 2014, p. 491-539.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

la situation dramatique et compliquée à la frontière en septembre 1943<sup>40</sup>. Spuhler a rédigé d'autres contributions importantes<sup>41</sup> et la biographie d'un réfugié juif<sup>42</sup>.

Plus rares, d'autres ouvrages concernent les aspects économiques et financiers, notamment la production d'aluminium<sup>43</sup> ou les relations entre banquiers et diplomates<sup>44</sup>.

Ce survol bibliographique des ouvrages parus depuis 2002 montre que ces nombreuses et différentes publications s'ajoutent aux études publiées avant la parution des rapports de la CIE. Il est évident que ces textes contribuent à élargir et à approfondir les connaissances historiques. Toutefois, comme auparavant, il faut constater une grande différence entre les informations du public féru d'histoire et celles d'un public plus large. Par exemple, le fait que des informations sur l'extermination des Juifs par les nazis soient parvenues en Suisse dès 1942 a fait l'objet d'une thèse de doctorat<sup>45</sup> publiée en 1994. La CIE l'a aussi montré dans ses rapports de 1999 et 2002. Des publications ultérieures l'ont aussi démontré<sup>46</sup>. Malgré ces solides études historiques, le fait que des informations sur le génocide soient parvenues en Suisse dès 1942 reste méconnu de nombreux journalistes et donc d'une grande partie de la population. En 2013, un contexte politique particulier a amené certains à considérer comme nouveaux des documents connus de longue date et cités dans les rapports de la CIE<sup>47</sup>.

---

40 Gregor Spuhler et Georg Kreis, « Eine Woche im September 1943. Die Rückweisung und Aufnahme jüdischer Flüchtlinge im Tessin durch Oberleutnant Erwin Naef », in *Traverse. Revue d'histoire*, 2014, n° 2, p. 131-146 ; consultable en ligne : <http://www.revue-traverse.ch/downloads/zusatzmaterial/trav2014n2s131-146.pdf>.

41 « Zurückgestellt, zugeführt, freiwillig ausgereist. Eine Liste deutscher Zivilflüchtlinge im Thurgau 1944 », in *Traverse. Zeitschrift für Geschichte*, n° 1, 2001, p. 114-122 (disponible en ligne : [retro.seals.ch/cntmng?pid=tra-001:2001:1::198](http://retro.seals.ch/cntmng?pid=tra-001:2001:1::198)) ; « Die Bergier-Kommission als "Geschichtsbarekeit" ? : zum Verhältnis von Geschichte, Recht und Politik », *Traverse. Zeitschrift für Geschichte*, n° 1, 2004, p. 100-114 (disponible en ligne : [retro.seals.ch/cntmng?pid=tra-001:2004:1::210](http://retro.seals.ch/cntmng?pid=tra-001:2004:1::210)) ; « Wiedergutmachung ohne Unrecht : die Aufarbeitung der Epoche des Nationalsozialismus in der Schweiz », *Zeitgeschichte*, vol. 31, t. 1, 2004, p. 242-258.

42 Gerettet-zerbrochen : das Leben des jüdischen Flüchtlings Rolf Merzbacher zwischen Verfolgung, Psychiatrie und Wiedergutmachung, Zürich, Chronos, 2011. En tant que directeur des Archives d'histoire contemporaine à l'École polytechnique de Zurich, Spuhler dirige l'équipe compétente pour le centre de documentation sur l'histoire juive contemporaine, qui conserve notamment les archives de la Fédération suisse des communautés israélites, d'autres organisations et de plusieurs personnalités, et qui soutient des recherches et publications. Voir [https://www.afz.ethz.ch/ueber\\_uns/fachbereiche/juedische-zeitgeschichte](https://www.afz.ethz.ch/ueber_uns/fachbereiche/juedische-zeitgeschichte).

43 Cornelia Rauh, *Schweizer Aluminium für Hitlers Krieg ? Zur Geschichte der « Alusuisse »*, 1918-1950, Munich, C. H. Beck, 2009.

44 Marc Perrenoud, *Banquiers et diplomates suisses (1938-1946)*, Lausanne, Antipodes, 2011.

45 Gaston Haas, « Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte ». 1941-1943. Was man in der Schweiz von der Judenvernichtung wusste, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1994.

46 Voir, par exemple, Michèle Fleury, « La Shoah : ce qu'on savait en Suisse », in Monique Eckmann et Michèle Fleury (dir.), *Racisme(s) et citoyenneté. Un outil pour la réflexion et l'action*, Genève, IES, et Zurich, Fondation pour l'éducation à la tolérance, 2005, p. 115-126.

47 Voir Marc Perrenoud et Sacha Zala, « Rien de plus inconnu que le connu ? Remarques sur les échos médiatiques de quelques images tirées d'un dossier électronique des Documents diplomatiques suisses sur la Shoah », *Le Cartable de Clio*, n° 13, 2013, p. 117-122.



Dans ce contexte médiatique et historiographique, il est nécessaire de rappeler les résultats des recherches récentes. Sur les problèmes économiques, je me permets de renvoyer aux articles publiés dans la présente revue en 1998<sup>48</sup> et 2007<sup>49</sup>, ainsi qu'à un dossier pédagogique publié en 2012 à l'occasion des 10 ans de la publication du rapport final de la CIE<sup>50</sup>. Il s'agit de montrer comment l'évolution du système nazi influe sur la Suisse, et comment réagissent les Suisses dans ce contexte, à la fois dans le domaine économique et face aux personnes en fuite, en particulier pendant trois années cruciales : 1938, 1942 et 1945.

### L'année 1938

Dès mars 1933, la politique des autorités fédérales face aux fugitifs est définie : la Confédération, confrontée à la crise économique, au chômage massif et à l'approvisionnement précaire, ne peut pas accueillir les personnes fuyant le III<sup>e</sup> Reich. Celles-ci peuvent éventuellement transiter par la Suisse, mais ne doivent pas y rester. De plus, les victimes des mesures antisémites ne peuvent être reconnues comme des réfugiés politiques. Le boycott économique ne constitue pas un argument pour bénéficier de l'asile. L'application de cette politique restrictive est effective, malgré les critiques qui restent minoritaires. À la veille de l'« Anschluss », on peut évaluer à cinq mille personnes environ l'effectif des réfugiés en Suisse dont le nombre s'était stabilisé depuis 1933. La prise du pouvoir par les nazis en Autriche et l'entrée des troupes allemandes dans ce pays, le 12 mars 1938, avec ce qu'elles impliquent pour la population juive autrichienne, ouvrent une situation de crise humanitaire européenne et mondiale. Le 28 mars 1938, les autorités suisses décident de rétablir le visa pour les Autrichiens et réitèrent les arguments exprimés en 1933. Le nombre des entrées illégales en Suisse augmente alors rapidement. En date du 19 août 1938, le Conseil fédéral adopte un arrêté contenant des directives sévères : renforcement du contrôle de la frontière, fermeture de celle-ci à tout porteur de passeport autrichien non muni d'un visa suisse d'entrée, refoulement de ceux qui

---

48 Marc Perrenoud, « Aperçu des relations économiques et financières de la Suisse avec l'Allemagne », in *Revue d'histoire de la Shoah*, 1998, n° 163 : « *Propre. En ordre* ». *La Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale*, p. 110-126. Consultable en ligne : [http://www.memorialdelashoah.org/attachments/article/167/A1\\_seltexes\\_163\\_perrenoud.pdf](http://www.memorialdelashoah.org/attachments/article/167/A1_seltexes_163_perrenoud.pdf).

49 Marc Perrenoud, « Les spoliations, la Suisse et les Suisses (1933-1946) : un survol des recherches récentes sur les banques suisses », in *Revue d'histoire de la Shoah*, 2007, n° 186 : *Spoliations en Europe*, p. 411-437.

50 <http://www.memorado.ch/bergierdixans.pdf>.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

tenteraient de passer clandestinement. Une circulaire du 7 septembre 1938 précise ces directives : il s'agit de refouler les réfugiés sans visa, en particulier ceux « qui sont juifs ou très probablement juifs » et d'apposer sur leurs passeports la mention « refoulé ».

En juillet 1938, l'échec de la conférence d'Évian démontre les fortes réticences des États face aux victimes des nazis, ce qui permet à ceux-ci de multiplier les mesures discriminatoires. Cette évolution aggrave la situation de la Suisse et les soucis des autorités fédérales, car les refus des autres pays multiplient les limites drastiques aux possibilités de faire repartir vers l'étranger, en particulier vers l'outre-mer, les personnes qui ne devraient que transiter par la Suisse. Les dirigeants suisses souhaitent pouvoir décider quelles personnes sont autorisées à entrer dans le pays. Le visa donne la possibilité d'appliquer plusieurs critères (politiques, religieux, économiques, etc.). Un accord germano-suisse de 1926 avait supprimé l'obligation du visa. Rothmund préconise la réintroduction du visa pour tous les Allemands. Mais les réticences s'expriment en Suisse, car le visa entraverait la circulation des personnes et donc les relations bilatérales germano-suisse. En Allemagne, cette proposition est refusée : il est très important pour le III<sup>e</sup> Reich que ses ressortissants, notamment les hommes d'affaires, puissent venir en Suisse sans entrave administrative. De plus, la politique d'émigration forcée des Juifs serait difficile à appliquer. D'où la recherche d'une formule permettant d'identifier l'immigrant juif sans avoir recours à un procédé aussi gênant pour les relations bilatérales que l'introduction généralisée du visa. Pendant les négociations de l'été 1938, ce sont les Suisses qui cherchent un moyen de s'opposer aux conséquences de la politique nazie d'expulsion des Juifs. Le 22 août 1938, Berne adresse à Berlin un projet d'accord sous la forme d'un échange de notes dont la formulation permettrait à la fois d'éviter de rétablir l'obligation générale du visa sur tous les passeports allemands et d'instaurer une mention sur les passeports des Allemands qui ne sont plus autorisés à retourner dans le Reich ou qui sont considérés comme « Nichtarier<sup>51</sup> ». En clair, ce sont les opposants politiques et les victimes de la politique antisémite qui seraient ainsi désignés par des formules administratives sur leurs passeports.

---

51 Dans les documents rédigés par l'administration suisse, les termes *Arier* et *Nichtarier* sont utilisés sans guillemets, c'est-à-dire sans distanciation par rapport aux critères antisémites du III<sup>e</sup> Reich. Il faut attendre décembre 1941 pour qu'un diplomate suisse à l'étranger exprime une distance critique à l'égard de cette attitude : René de Weck (1887-1950), représentant la Suisse à Bucarest, s'étonne que les services administratifs fédéraux « depuis quelque temps déjà » emploient des terminologies qui donnent à penser « que nous acceptons comme une vérité acquise les théories racistes ». Voir le rapport du 23 décembre 1941, consultable à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/document/14321>.

## Les négociations germano-suisse

Les exigences de Rothmund nécessitent donc à la fois un renforcement des structures administratives et une réglementation qui permettent aux fonctionnaires suisses de voir, du premier coup d'œil et sans ambiguïté, si la personne qui veut venir en Suisse est juive ou non selon les lois allemandes. La proposition de signe distinctif se concrétise lors d'une conversation du 2 septembre entre Rothmund et le ministre d'Allemagne en Suisse, Otto Köcher. Les négociations continuent à Berlin, en pleine crise des Sudètes et quelques jours avant la conférence de Munich. C'est sans enthousiasme que Rothmund négocie à Berlin et signe le protocole germano-suisse du 29 septembre 1938<sup>52</sup>. Les Allemands s'y engagent à respecter deux procédures : tous les passeports des ressortissants de « race juive » (selon les lois de Nuremberg) vont être munis le plus rapidement possible d'un signe indiquant que le titulaire est juif. En fait, il n'y est question que d'un « signe distinctif [...], qui indique que le détenteur est juif » ; mais les parties s'étaient mises d'accord sur le « J ». En outre, les organes allemands chargés de la surveillance de la frontière devront empêcher l'entrée en Suisse des Juifs allemands dont le passeport ne contient pas une autorisation d'entrée accordée par les autorités helvétiques. Seuls les Juifs dont le passeport correspond aux deux critères sont autorisés à franchir la frontière suisse.

Rothmund ne réussit pas à éviter toute discrimination des Juifs suisses puisque le texte prévoit une réciprocité à la deuxième procédure que le gouvernement allemand a accepté de respecter. Celui-ci a le droit d'obliger les Juifs de nationalité suisse à produire un document analogue à l'autorisation suisse, c'est-à-dire une « garantie d'autorisation pour le séjour dans le territoire du Reich » ; mais il y est précisé : « si, du côté allemand, la nécessité devait s'en faire ressentir » et « après s'être mis en rapport avec le gouvernement suisse », ce qui laisse à la Suisse la possibilité de réexaminer la situation si l'Allemagne veut faire usage de ce droit.

En transmettant ce protocole au Conseil fédéral, Rothmund prend soin de lui rappeler qu'il a exprimé plusieurs fois « ses réticences à l'égard d'une mesure dirigée uniquement contre les Juifs ». Le Conseil fédéral franchit quand même l'obstacle et adopte ce protocole par un arrêté non publié du 4 octobre 1938, faisant ainsi pénétrer la législation raciale allemande dans le droit administratif suisse.

---

52 Texte original en allemand, consultable à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/document/15384>.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

Si les documents ne permettent pas de se prononcer avec une certitude absolue sur la question de savoir qui, des Allemands ou des Suisses, a proposé un tampon « J » pour les Juifs dans les passeports allemands, ils établissent clairement que l'initiative et la dynamique qui ont fini par aboutir à ce signe discriminatoire sont du côté suisse. C'est la Suisse qui était à la recherche d'un moyen lui permettant d'identifier et de contrôler une population spécifique : les Juifs allemands et autrichiens que les nazis persécutaient et poussaient alors à l'émigration hors du Reich. Des diplomates font preuve d'une complaisance particulière et jouent un rôle décisif dans cette négociation. Si Rothmund est clairement favorable au visa généralisé, contre l'avis du Conseil fédéral et des diplomates, c'est autant par souci d'un contrôle plus efficace que par celui d'éviter une mesure spécifiquement dirigée contre les Juifs. Mais il est vrai qu'il manifeste jusqu'au bout des scrupules, ce qui amène le conseiller fédéral Motta à écrire, le 4 octobre 1938 : « Le Conseil fédéral a approuvé à l'unanimité *l'accord* avec l'Allemagne. Il a également (toujours à l'unanimité) voté le *communiqué*. M. Rothmund peut donc tranquilliser les *petits scrupules* qu'il avait encore<sup>53</sup>. »

Comme l'a écrit en 1995 l'historien André Lasserre (1927-2010), l'accord germano-suisse est une « capitulation morale et politique qui soumettait la Confédération aux lois allemandes et l'assujettissait aux critères du nouveau droit [c'est-à-dire aux] lois de Nuremberg qui définissaient le Juif<sup>54</sup> ». Lasserre précise qu'il est trop facile de fustiger Rothmund, mais qu'il est plus équitable de parler d'un climat général où baignent les différents participants aux négociations qui avaient tous la même préoccupation : détourner les Juifs d'une Suisse qui devient un cul-de-sac.

En effet, les autres gouvernements, en Europe et ailleurs, prennent des mesures contre les victimes du III<sup>e</sup> Reich, ce qui renforce les préoccupations des autorités suisses et les conforte dans leurs décisions restrictives. L'Italie adopte, en septembre 1938, des lois antisémites ; les autorités françaises multiplient, dès avril 1938, les restrictions et durcissent les règlements, renforcés par un décret-loi du 12 novembre 1938. En raison de sa position géographique et de son statut international, la Confédération se trouve en première ligne.

---

53 Cité par la CIE dans son rapport de 1999 sur les réfugiés, *op. cit.*, p. 83.

54 André Lasserre, *Frontières et camps. Le refuge en Suisse de 1933 à 1945*, Lausanne, Payot, 1995, p. 62 et 64.

### *Les suites de l'accord germano-suisse*

Le diplomate suisse en poste à Berlin qui joue un rôle primordial dans ces négociations écrit le 28 octobre 1938, à propos de l'accord assez similaire, mais sans référence explicite aux Juifs allemands, que la Suède venait de conclure avec le Reich :

Nos accords concernant les conditions d'entrée des Juifs allemands ont déjà fait école. Le 15 octobre, les représentants suédois et allemands ont signé un protocole qui reprend notre arrangement presque mot à mot. [...] Comme vous pourrez le constater, trois différences le distinguent de notre texte. D'abord, les Suédois ont soigneusement évité de parler explicitement des Juifs allemands. La tournure de phrase : les « personnes » qui quittent leur patrie pour ne plus y revenir, présente toutefois le gros désavantage de décrire le cercle des personnes concernées de manière très floue<sup>55</sup>.

Comme l'a écrit l'historien Jean-Marc Kernen, l'origine du tampon « J », c'est « une histoire de neutres<sup>56</sup> ». La comparaison des politiques suisse et suédoise fait ressortir les analogies et similitudes, même si la Suède semble plus lente, prudente et attentiste que la Suisse. Alors que les termes « Juif » et « Aryen » ne semblent pas déranger les fonctionnaires helvétiques, les Suédois proposent un riche éventail de tournures diverses pour ne pas utiliser les mêmes mots que dans le III<sup>e</sup> Reich. Toutefois, la volonté des deux pays neutres de limiter l'immigration juive dans leurs pays embarrasse l'Allemagne nazie pendant la phase de l'émigration forcée des victimes des persécutions antisémites.

Quelques jours après le terrible pogrome de la Nuit de cristal, le secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères du Reich, Ernst von Weizsäcker, qui se trouve à Paris pour les obsèques du conseiller vom Rath est invité à déjeuner chez l'ambassadeur de Suisse, Walter Stucki. Le 15 novembre 1938, celui-ci rapporte au chef de la diplomatie suisse ces propos du secrétaire d'État : « D'après lui, le parti national-socialiste est tellement engagé dans la lutte contre les Juifs qu'il ne peut plus faire marche arrière et encore moins s'arrêter. Les quelque 500 000 Juifs qui restent encore en Allemagne doivent être expulsés d'une manière ou d'une autre parce qu'ils

55 Rapport de Franz Kappeler à Heinrich Rothmund du 28 octobre 1938, texte original en allemand, dodis.ch/15388.  
56 Voir Jean-Marc Kernen, « L'origine du tampon "J". Une histoire de neutres », *Revue suisse d'histoire*, 2000, n° 1, p. 45-71. En ligne : <http://retro.seals.ch/digbib/view?pid=szg-006:2000:50::59>. Historien bilingue, Kernen a dépouillé les archives suédoises.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

ne peuvent pas rester en Allemagne. Si, comme jusqu'à présent, aucun pays n'est disposé à les accepter, ils seront tous exterminés à plus ou moins brève échéance<sup>57</sup>. »

À la fin de 1938, le total des fugitifs en Suisse atteint, selon les estimations, entre 10 000 et 12 000 personnes. Les dirigeants suisses réitèrent, à la tribune du Parlement comme dans la correspondance administrative, leur opposition de principe à l'immigration juive. En janvier 1939, Rothmund écrit à un diplomate : « Nous n'avons pas lutté depuis vingt ans grâce à la Police des étrangers contre l'augmentation de la surpopulation étrangère, et plus particulièrement contre l'enjuivement de la Suisse pour nous laisser aujourd'hui imposer les émigrants<sup>58</sup>. »

### Les conséquences au début de la guerre

En juin 1941, afin d'expliquer sa politique, Rothmund écrit au professeur William Rappard (1883-1958) : il justifie à nouveau les décisions prises. « Nous sommes cependant en droit d'affirmer aujourd'hui que nous n'avons pas manqué à notre tradition. Nous devons au contraire nous demander si nous n'avons pas péché par faiblesse en laissant entrer les réfugiés juifs au cours de cette difficile année de 1938. De toute manière une chose est claire : nous ne pouvons pas accepter de nouveaux réfugiés<sup>59</sup>. »

En juillet 1941, tout en justifiant les mesures adoptées en 1938, Rothmund exprime sa reconnaissance et ses remerciements aux fonctionnaires qui les ont appliquées consciencieusement à la frontière sans craindre de s'exposer à l'impopularité et à la critique. Il dresse une liste de six groupes de personnes qui ont entravé l'application de cette politique. Il s'agit de fonctionnaires qui, à Saint-Gall et ailleurs, ont exprimé des réticences (il pense certainement à Paul Grüniger), de policiers corrompus qui ont laissé entrer des réfugiés,

---

57 Rapport de Walter Stucki au conseiller fédéral Giuseppe Motta du 15 novembre 1938 (document original en allemand), consultable à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/document/46709>. Stucki rapporte ainsi les propos du dirigeant allemand : « Wenn, wie bisher, jedoch kein Land bereit sei, sie aufzunehmen, so gingen sie eben über kurz oder lang ihrer vollständigen Vernichtung entgegen. » Il considère que l'entretien s'est déroulé dans l'atmosphère amicale des nombreuses rencontres précédentes à Berne et à Berlin. Rien ne semble menacer les relations bilatérales germano-suisse. Stucki termine son rapport en décrivant le succès de propagande remporté à Dijon et dans les environs, où il a présidé les « Trois Glorieuses de Bourgogne », été reçu membre de la Confrérie des Tastevins et nommé citoyen d'honneur de la commune de Nuits-Saint-Georges. Comme ultérieurement, quand des rapports parviendront en Suisse dès 1942, les informations n'ébranlent pas les certitudes et les habitudes des personnalités qui lisent ces documents.

58 Lettre de Heinrich Rothmund à Arthur de Pury du 27 janvier 1939, [dodis.ch/46769](http://dodis.ch/46769). Dans le texte original en allemand, Rothmund écrit : « Gegen die Zunahme der Überfremdung und ganz besonders gegen die Verjudung der Schweiz. »

59 Lettre de Heinrich Rothmund à William Rappard du 25 juin 1941, [dodis.ch/47253](http://dodis.ch/47253) (document original en allemand).

de passeurs motivés par les gains obtenus grâce aux passages clandestins, de militants socialistes agissant pour des raisons politiques et humaines, d'« émigrants entrés sciemment de manière illégale », et les « Juifs qui, pour des raisons de solidarité raciale déplacée et par manque de sentiment patriotique ont participé à tout ce tintamarre autour des émigrants, poussés aussi en partie par le besoin de jouer un rôle, mais la plupart du temps sans motif lucratif<sup>60</sup> ».

Il ressort de cette énumération que les décisions prises en 1938 par l'administration fédérale ont été confrontées à plusieurs types d'oppositions qui ont compliqué la tâche des autorités, mais sans parvenir à remettre en cause la politique restrictive.

D'autres personnes sont informées des violences nazies qui s'opèrent en public, mais aussi dans les camps. Par exemple, un banquier note qu'un de ses clients autrichiens a été détenu pendant trois semaines, que sa dent en or lui a été arrachée, puis qu'il a été forcé à émigrer. Très ému, le banquier en éprouve un sentiment de pitié pour son client et l'écrit le 31 août 1938 dans une notice, fait exceptionnel dans la documentation bancaire d'habitude froide et impersonnelle<sup>61</sup>. De même, les sociétés suisses d'assurances, très actives sur le marché allemand, sont évidemment informées des violences subies par les victimes des nazis. Les restrictions supplémentaires qui entravent l'arrivée des étrangers inquiètent les milieux du tourisme qui redoutent de voir leurs clients, notamment juifs, partir dans d'autres directions. Ces soucis s'expriment, mais n'infléchissent pas la politique face aux fugitifs. Les autorités fédérales le répètent à d'innombrables reprises, la Suisse ne peut qu'être un pays de transit pour les personnes qui veulent fuir le III<sup>e</sup> Reich et qui doivent continuer leur route. Elles affirment encore plus souvent que la Suisse est un pays neutre. Toutefois, il reste très difficile de définir quelles sont les implications de la neutralité dans le domaine économique et financier. Avant la guerre, le Conseil fédéral décide, au nom de la neutralité, d'interdire les exportations de matériel de guerre. Mais, dès septembre 1939, les ventes d'armes et de munitions sont à nouveau autorisées, au nom de la lutte contre le chômage et pour satisfaire des demandes pressantes des gouvernements français et britannique. Ces

60 CIE, *La Suisse et les réfugiés*, op. cit., p. 85. Dans ses rapports, la CIE a montré, en retraçant des itinéraires de personnes en fuite, comment l'asile accordé résulte des multiples interactions de différents acteurs.

61 Voir Marc Perrenoud, Rodrigo López, Florian Adank, Jan Baumann, Alain Cortat et Suzanne Peters, *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, coll. « Publications de la CIE », vol. 13, 2002, p. 443.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

ambivalences de la neutralité amènent aussi le Conseil fédéral au cours de l'été 1940 à accorder des crédits pour financer les exportations vers l'Axe, afin de répondre aux pressions allemandes et italiennes.

### L'année 1942

La politique helvétique pour limiter la présence étrangère est efficace. Selon les recensements fédéraux de la population, la proportion d'étrangers en Suisse passe 14,7 % du total en 1910, à 10,4 % en 1920, 8,7 % en 1930, 5,2 % en 1941 et atteindra 6,1 % en 1950. Quant à la population juive, elle a passé de 0,28 % en 1888, à 0,37 % en 1900, 0,49 % en 1910, 0,54 % en 1920, 0,44 % en 1930, 0,46 % en 1941 et 0,42 % en 1950. Le nombre total d'habitants passe de 4 066 400 en 1930, à 4 265 703 en 1941 et à 4 714 992 en 1950.

### Les décisions d'août 1942

Au cours du mois de juillet 1942, Rothmund et ses collaborateurs s'inquiètent de l'augmentation du nombre de réfugiés qui parviennent en Suisse : ils sont environ 420 entre septembre 1940 et le 8 avril 1942 ; 100 entre le 8 et le 30 avril 1942, 132 en mai, 186 en juin et 248 en juillet. À ce moment-là sont encore bloqués en Suisse environ cinq mille émigrants juifs arrivés avant septembre 1939. Les hauts fonctionnaires redoutent de voir leur nombre augmenter encore de plusieurs milliers. Les difficultés d'approvisionnement de la Confédération, l'impossibilité de faire repartir les personnes arrivées, les soucis de l'ordre et de la sécurité intérieurs et les problèmes d'hébergement des émigrants sont autant d'arguments pour refuser de nouvelles arrivées. Mais la tradition d'asile qui existe en Suisse, les sentiments généraux humanitaires et certaines considérations de politique internationale plaident pour les accepter, d'autant plus que les informations qui parviennent d'Europe de l'Est permettent de comprendre que les fugitifs fassent absolument tout ce qui est possible afin d'échapper au sort qui les attend s'ils sont déportés<sup>62</sup>. Sur la base de ces arguments, faute de pouvoir réunir les membres du Conseil fédéral à cause des vacances d'été, une décision présidentielle est prise le 4 août 1942 : à cause de l'afflux croissant en Suisse de réfugiés aidés par des passeurs professionnels, les dispositions de police en vigueur depuis octobre

---

62 Lettre d'H. Rothmund du 30 juillet 1942, consultable à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/document/11987>. Voir aussi l'extrait du rapport de Robert Jezler du 30 juillet 1942, cité et traduit dans CIE, RFS, *op. cit.*, p. 103.



1939 doivent être appliquées avec plus de rigueur, et les réfugiés entrés illégalement doivent être refoulés même s'ils courent un danger de mort<sup>63</sup>. Le nombre des fugitifs qui parviennent à la frontière s'élève à vingt et un par jour au début du mois d'août 1942. La décision gouvernementale est justifiée par une circulaire de Rothmund du 13 août<sup>64</sup>. Les instructions datées du même jour apportent des précisions : « Ceux qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race, les Juifs par exemple, ne doivent pas être considérés comme réfugiés politiques<sup>65</sup>. » Elles indiquent aussi plusieurs exceptions qui permettent de renoncer à refouler ces personnes. En fait, l'application de cette décision gouvernementale se heurte à d'énormes difficultés. Rothmund lui-même l'écrit le 13 août à son supérieur, le conseiller fédéral Édouard von Steiger (1881-1962), en décrivant son inspection à la frontière franco-suisse. Il est alors confronté à trois familles avec des enfants, au total quinze personnes, des Juifs polonais et belges, venant de Bruxelles. Même si Rothmund considère ce groupe « peu recommandable » et estime qu'ils pourraient repartir sans tomber entre les filets de la police allemande, il hésite à ordonner le refoulement. « À vrai dire, je n'aurais pas pu m'y résoudre, car parmi eux se trouvaient deux enfants adorables et que je croyais, malgré tout, que ces gens seraient en danger de mort si on les refoulait<sup>66</sup>. » Le même jour, Rothmund signe les deux documents cités ci-dessus. Ces décisions provoquent un flot de critiques qui s'expriment de multiples manières en août et septembre 1942<sup>67</sup>.

### *Les débats et critiques*

Le 30 août 1942, à l'occasion d'un discours devant des jeunes protestants, le conseiller fédéral Édouard von Steiger compare la Suisse à un canot de sauvetage qui, déjà surchargé, risque d'être englouti par de nouveaux réfugiés<sup>68</sup>. Par la suite, sa déclaration a été résumée par la formule : « La barque est pleine<sup>69</sup> ». L'ampleur des critiques est telle que le Conseil

63 Décision du président de la Confédération du 4 août 1942, dodis.ch/11986.

64 Consultable à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/document/11988>.

65 Consultable à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/document/35326>.

66 Notice de Rothmund à von Steiger du 13 août 1942 (original en allemand), traduite et citée par la CIE. CIE, *La Suisse et les réfugiés, op. cit.*, p. 126-127.

67 Plusieurs ouvrages contiennent des analyses de l'été 1942. Voir notamment Stefan Mächler, *Le Grand Déchirement*, Lausanne, Éditions d'En Bas, 2007, p. 308-380. Les tensions dramatiques provoquées par les processus internationaux et suisses aboutiront à un changement de la politique de la Fédération suisse des communautés israélites, dont le président, Saly Mayer, démissionnera et sera remplacé dès mars 1943 par une personnalité moins timorée à l'égard des autorités fédérales.

68 Pour le texte en allemand de ce discours du 30 août 1942, voir dodis.ch/14256. Le sujet de l'exposé du conseiller fédéral devant une assemblée protestante est l'esprit de résistance. À cause de l'actualité, il a ajouté une paragraphe dans le corps du texte.

69 C'est notamment le titre d'un ouvrage, en partie basé sur le rapport de Carl Ludwig de 1957, publié d'abord en allemand en 1966, puis en français par Philippe Schwed en 1971 : Alfred A. Häslér, *La barque est pleine*. La

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

national en discute lors de la session parlementaire, le 23 septembre 1942. Les représentants les plus critiques de la position gouvernementale sont des élus de cantons frontaliers (Saint-Gall, Bâle, Neuchâtel) et de différents partis (radicaux, libéraux, socialistes). Dans les régions proches de la frontière, les informations sur l'Europe nazifiée et sur les drames survenus à la frontière circulent et parviennent aux parlementaires. On peut le remarquer dans l'intervention du socialiste Paul Graber (1875-1956), de La Chaux-de-Fonds. Personnalité souvent critique, il avait notamment dénoncé en 1941 l'attitude du Conseil fédéral qui n'intervenait qu'avec parcimonie et timidité pour défendre et protéger les Juifs suisses à l'étranger. En tant que directeur du quotidien *La Sentinelle*, il publie de nombreuses informations sur les persécutions, notamment sur la rafle du Vél d'hiv', ce qui lui vaudra des ennuis avec le contrôle de la presse<sup>70</sup>. À la tribune du Parlement, Paul Graber affirme :

Notre siècle, notre temps a porté jusqu'à ses derniers perfectionnements et raffinements les méthodes de violence, les méthodes de torture et de persécution. Il serait aisé de faire un tableau touchant et pathétique de ce que sont les souffrances qu'endurent et qu'ont endurées ceux qui se sont présentés chez nous. [...] Les ordres reçus ont été si draconiens, – je vais plus loin, je pèse mes mots – si inhumains que je sais que des gardes-frontière ont refusé parfois d'obéir. Je sais que des gendarmes et des gardes-frontière ont pleuré lorsqu'ils étaient obligés d'exécuter certains ordres. [...] C'est cela qui a froissé, c'est cela qui a créé dans le pays un profond malaise et un gros mécontentement. [...] N'y a-t-il pas dans certains bureaux fédéraux, surtout à la police des étrangers, un courant antisémite très net qui se manifeste ? Je le crois. On est inspiré par un courant antisémite. Or, le mal est déjà si grand que des théories raciales aussi stupides que néfastes qui ont gagné une partie de l'Europe, que ces théories raciales d'antisémitisme sont en contradiction avec ce qu'il y a de meilleur dans le christianisme qui a forgé vingt siècles, avec ce qu'il y a de meilleur dans l'esprit philosophique des hommes, dans la sagesse humaine, dans l'esprit démocratique et républicain. Est-ce que l'antisémitisme

---

*Suisse, terre d'asile ? La politique de la Confédération envers les réfugiés de 1933 à 1945*, Lausanne, Ed. M., 1992 (nouvelle édition, première édition : 1971).

<sup>70</sup> Voir, dans le présent numéro, l'article de Francine Edelstein « La presse suisse pendant la Seconde Guerre mondiale face à la Shoah », p. 123-148. À juste titre, elle qualifie d'« admirable » la lettre du 25 août 1942, qui est aussi citée par la CIE au début de la conclusion de son rapport de 1999, *op. cit.*, p. 273. Voir note 16 ci-dessus.

peu à peu ne gagne pas du terrain ici et là, à tel point qu'on n'ose presque plus le combattre, qu'on n'ose presque plus dire qu'on est contre l'antisémitisme, que c'est une déchéance, que c'est un retour aux siècles les plus mauvais de notre histoire ? [...] Nous avons à nous mettre à la hauteur des événements actuels, événements qui ont créé des situations toutes nouvelles, événements qui ont, autour de nous, tissé une trame qui nous émeut tous les jours. [...] Nous sommes au cœur d'une Europe ravagée par le cyclone. Nous devons nous affirmer comme des êtres humains tendant à mieux et à venir en aide à ceux qui peinent dans la souffrance<sup>71</sup>.

Ces arguments n'ébranlent pas la majorité des parlementaires qui approuvent la politique des autorités fédérales. Il est évident que le conseiller fédéral von Steiger ne communique pas aux parlementaires l'ensemble des informations sur les massacres massifs qui sont parvenues à Berne par différents canaux (représentants diplomatiques et consulaires, déserteurs allemands, membres des organisations humanitaires, hommes d'affaires, etc.). En 1942, les membres du gouvernement n'accordent qu'une importance secondaire à la politique d'asile, tout en reconnaissant qu'aucune pression extérieure n'a été exercée sur la Suisse pour fermer la frontière. Ce sont donc les fonctionnaires qui doivent assumer l'application des décisions prises.

### *Les points de vue des autorités*

À l'occasion de la conférence annuelle des directeurs cantonaux de police, les 25 et 26 septembre 1942, Rothmund justifie les décisions prises, en s'exprimant confidentiellement :

Les réfugiés constituent une lourde charge pour le pays. Le problème qu'ils nous posent aujourd'hui doit être considéré sous l'angle d'une longue durée, parce qu'il affecte la situation de notre population étrangère en général. Le bien du pays exige en effet qu'à la longue, le nombre des étrangers établis chez nous diminue. C'est le but que se proposent les autorités compétentes depuis de nombreuses années déjà. Ce but ne pouvant être atteint qu'à longue échéance, les dispositions en la matière doivent être prises en tenant compte d'un avenir lointain.

---

<sup>71</sup> Procès-verbal de la séance du Conseil national du 23 septembre 1942, p. 127-132. En ligne sur le site des Archives fédérales suisses : <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do>.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

Jusqu'ici, les efforts des autorités avaient porté leurs fruits. Le nombre des étrangers établis avait diminué. Les circonstances avaient d'ailleurs été favorables à ces efforts. Aujourd'hui en revanche, l'afflux des réfugiés compromet l'essentiel de cette œuvre.

Monsieur le Dr Rothmund estime que le danger principal de ce renversement réside dans le problème juif. Ce danger n'est pas à considérer du point de vue de l'antisémitisme, doctrine qui est étrangère à nos institutions comme à nos mœurs, mais du point de vue de l'israélisation du pays, de l'augmentation disproportionnée d'une seule catégorie d'étrangers. La question se complique du fait que le Juif est difficilement assimilable.

Jusqu'en 1914, la Suisse a vécu sous le régime de la liberté d'établissement. S'il n'a pas été israélisée, c'est à la santé de son peuple qu'elle le doit. Dans toutes les couches de la population, le Juif a toujours été considéré, chez nous, comme un étranger et il n'a été admis que pour autant qu'il consente à s'adapter à nos coutumes, à adopter les mœurs et les méthodes de travail du milieu dans lequel il voulait vivre. En bref, ceux des Juifs qui étaient adaptables sont restés en Suisse. Les autres sont partis ou se sont fait énergiquement remettre à l'ordre par la société qu'ils fréquentaient.

Cette réaction de notre peuple mérite d'être soutenue. Chez nous, comme ailleurs, il n'est pas souhaitable que la population juive dépasse une certaine proportion ; le Suisse n'entend pas se laisser mener par le Juif, pas plus qu'il ne voudrait être mené par un étranger quel qu'il soit. [...] Le peuple suisse a très violemment protesté contre ces mesures, moins par sympathie pour les Juifs que parce qu'il condamne leurs persécuteurs. Monsieur le Dr Rothmund juge ces réactions saines, parce qu'elles prouvent que notre pays a résisté, jusqu'ici, au virus de l'antisémitisme. Il ne faut cependant pas que de telles protestations nous détournent de l'aspect réel du problème. La pire des contre-réactions serait à craindre si les réfugiés juifs étaient autorisés à se répandre dans tout le pays. Il ne faut pas non plus oublier que nombre d'entre eux sont des sujets dangereux pour nos institutions, des individus qui ont vécu longtemps dans des pays désorganisés ou mal ravitaillés dans lesquels on vit d'expédients. Ils sont habitués à des conditions dans lesquelles l'instinct affairiste du Juif a tendance à se donner libre cours. Ceux d'entre eux qui ont été formés à cette école présentent un contraste frappant avec les

éléments qui sont établis chez nous et que nous apprécions à juste titre<sup>72</sup>.

On retrouve dans cet exposé plusieurs caractéristiques de l'attitude complexe de Rothmund. Il est évident qu'il ne partage pas l'antisémitisme nazi et que sa volonté de lutter contre l'« israélisation », pour reprendre cette traduction du terme de *Verjudung*, est intégrée dans une vision helvétiste, ce qui l'amène à soigner ses relations avec les organisations israélites suisses, en les instrumentalisant, et à intervenir, à plusieurs reprises, en faveur de Juifs suisses à l'étranger avec davantage d'énergie et de conviction que les diplomates. Confronté chaque jour aux fugitifs, en contacts constants avec les organisations d'entraide, Rothmund reçoit d'innombrables informations qui peuvent ébranler ses convictions et qui peuvent le rendre plus lucide que de nombreux autres dirigeants englués dans la gestion habituelle des affaires suisses.

Alors que Paul Graber et d'autres personnalités protestent contre les refoulements, en signalant que même des gardes-frontière ont refusé de les exécuter, et que les autorités fédérales assouplissent les décisions d'août, des dirigeants de l'armée et des gardes-frontière affirment que cette attitude est trop large et que des refoulements sont nécessaires. Dans son rapport de septembre 1942, le commandant de corps des gardes-frontière du V<sup>e</sup> arrondissement des douanes (chargé notamment de la frontière du Valais et du Jura avec la France), Frédéric Rapp préconise de refouler davantage de personnes :

Nous devons aussi relever toutes les ruses employées par ces Juifs pour pénétrer en Suisse. Le mensonge sous toutes ses formes les plus odieuses est à l'ordre du jour. Certains ont cherché à acheter la complicité de nos agents ; d'autres se sont fait passer pour malades, femmes enceintes. Certains menacent même de se donner la mort. À tout ceci vient encore s'ajouter la résistance passive : refus d'avancer, de se laisser conduire à la frontière, etc. C'est assez dire que la tâche de notre personnel est ardue. Il est très regrettable que l'opinion publique ne soit pas exactement renseignée sur la valeur de ces individus, qui sont souvent des communistes notoires, sur leur mentalité peu intéressante et le danger que constitue pour l'avenir de la nation suisse ce sang mélangé ! Les mesures d'hygiène devraient

---

72 Consultable à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/document/14255>.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

être prises par le Service de santé à la frontière déjà et non à l'intérieur du pays. Si les passeurs sont pour nous des gens dangereux, sur qui il faut mettre à tout prix la main, il est certaines personnes chez nous qui méritent également des sanctions pour avoir favorisé des réfugiés et pour avoir tenté de les soustraire à notre contrôle<sup>73</sup>.

Rapp termine son rapport en critiquant les passeurs, « des gens dangereux » et en fustigeant des curés qui ont aidé des réfugiés à parvenir à l'intérieur de la Suisse.

À son poste de commandement de l'armée suisse, l'officier de police de l'arrondissement territorial de Genève, Daniel Odier (1902-1991) signe le 3 octobre 1942 un rapport sur la situation et sur les problèmes rencontrés pour évacuer et refouler les requérants d'asile :

Actuellement nos frontières subissent un véritable assaut des réfugiés israélites qui s'étaient concentrés en France non occupée et qui provenaient pour la plupart des pays occupés en ce moment par les puissances de l'Axe. [...] Les nombreuses interventions de comités pour la protection des réfugiés, d'avocats, de pasteurs, d'associations de toutes sortes ne font qu'entraver sérieusement notre travail et ne font que le compliquer. Les multiples demandes téléphoniques, la correspondance échangée, les rendez-vous et surtout l'insistance arrogante de certains ne sont pas non plus pour nous aider et nous faciliter. [...] Il n'est pas de mon ressort de discuter les motifs qui ont poussé ces malheureux israélites à franchir notre frontière pour chercher refuge sur notre terre helvétique. Mais mon rapport ne serait pas complet si je ne disais pas que, malgré tous les sentiments humanitaires que le peuple suisse peut avoir, les sentiments de répression qui nous dominent contre des actes inhumains que subissent ces gens, la traditionnelle hospitalité de la Suisse, cité refuge, il est un devoir beaucoup plus grand qui doit nous guider : *celui de la sécurité du pays*. En lui-même, chaque cas de réfugié est peut-être tragique. Mais j'estime que le devoir de chacun de nous est de *penser suisse* et de se demander si la situation de notre pays ne sera pas également « tragique » un jour<sup>74</sup>.

---

73 Rapport de septembre 1942, cité par Anouchka Winiger, « Le refuge à la frontière valaisanne : Saint-Gingolph durant la Deuxième Guerre mondiale », *Annales valaisannes*, bulletin trimestriel de la Société d'histoire du Valais romand, 2003, n° 43, p. 32.

74 Rapport du 3 octobre 1942 du premier lieutenant Odier à l'intention de l'Inspectorat territorial I de l'armée suisse ; E27/1000/721#14880\*, Archives fédérales suisses, Berne.

Odier termine son rapport en signalant les interventions du banquier privé Gustave Hentsch (1880-1962) qui estime que les décisions des autorités sont trop sévères, qu'il faut accepter les personnes en fuite comme ce fut le cas lors de la révocation de l'édit de Nantes. Cette personnalité éminente, très active dans les milieux protestants genevois, préconise l'accueil des fugitifs et la création du « mouvement pro-sémitique ». Ceci provoque les critiques virulentes d'Odier.

Les affirmations de Rothmund, de Rapp et d'Odier indiquent qu'un large et hétérogène spectre de critiques et d'oppositions influe aussi la pratique de l'asile. Ainsi, le nombre de personnes admises passe de 475 en août 1942 à 2 895 en septembre 1942.

Au même moment, du 12 octobre au 6 novembre 1942, Rothmund séjourne à Berlin et rencontre plusieurs dirigeants. Dans son rapport, rédigé seulement en janvier 1943 car il est rentré malade de Berlin, il reproduit notamment un entretien avec le *SS-Gruppenführer* Heinrich Müller, au sujet des débats publics en Suisse sur la politique d'asile. Müller propose à Rothmund que la Suisse livre ces réfugiés à l'Allemagne. Lorsque Rothmund lui demande : « Qu'allez-vous en faire ? », le dirigeant de la Gestapo répond : « La question reste ouverte<sup>75</sup>. » Rothmund n'insiste pas, mais revient, plus longuement, après avoir visité le camp de concentration d'Oranienburg, dans un entretien ultérieur sur la « question juive ». Il explique à ses interlocuteurs que les méthodes allemandes de lutte contre la *Verjudung* sont fausses et dangereuses pour toute l'Europe, car c'est une chasse brutale, alors que les méthodes helvétiques tiennent mieux compte des avantages et des inconvénients de la présence juive dans un pays.

Au cours de l'année 1942, la politique suisse connaît des inflexions et des assouplissements temporaires. La multiplicité des acteurs de la politique helvétique face aux fugitifs implique que les pratiques effectives sont complexes et doivent être analysées en détail. Toutefois, les assouplissements perceptibles en automne vont être temporaires, car l'invasion de la zone non occupée de la France par l'Allemagne va entraîner en décembre 1942 un encerclement complet de la Suisse par l'Axe et donc des mesures plus restrictives face aux fugitifs.

Saul Friedländer retrace l'évolution de la politique suisse en 1942 et la compare avec celle de la Suède. Alors qu'auparavant les deux États neutres pratiquaient des politiques analogues, en novembre 1942, le début des

---

<sup>75</sup> Rapport de Rothmund de fin janvier 1943, consultable à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/document/11991> (texte original en allemand).

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

déportations de Norvège provoque une volte-face des Suédois qui vont multiplier les opérations de sauvetage. Friedländer laisse ouverte la question du rôle respectif des sentiments humanitaires et d'une appréciation plus prosaïque du cours de la guerre par les dirigeants suédois<sup>76</sup>.

### *Les problèmes économiques*

Tandis que les autorités politiques suisses n'opèrent pas de volte-face, qu'en est-il dans le domaine économique ? Au cours de l'année 1942, quelques faits peuvent être relevés, dans quatre domaines.

Le transit après les Alpes suisses est l'une des prestations les plus appréciées par le III<sup>e</sup> Reich. En été 1942, alors que les combats font rage en Afrique, « pour les Puissances de l'Axe, le libre passage des marchandises vers l'Italie par le Lötschberg-Simplon et le Gothard est d'intérêt vital », selon le secrétaire d'État von Weizsäcker<sup>77</sup>. Toutefois, les autorités helvétiques ne contrôlent guère le contenu des trains qui circulent dans les deux sens entre l'Allemagne et l'Italie. Il faut attendre le 16 octobre 1942 pour que le Conseil fédéral décide d'opérer des contrôles, ce qui posera toutes sortes de problèmes techniques. Comme dans d'innombrables circonstances, les problèmes posés par la guerre ne sont pas envisagés par les autorités fédérales. Dans une lettre du 23 juillet 1942, le plus haut fonctionnaire du ministère suisse des Affaires étrangères écrit : « Nous avons l'honneur de vous informer que nous préfererions ne pas nous prononcer, de façon générale et théorique, sur la question posée<sup>78</sup>. » Néanmoins, à aucun moment, la Suisse n'a autorisé – à la différence de la Suède – le passage, pour le compte d'administrations étatiques, de troupes, d'armes ou de munitions. La Suisse n'a jamais vu passer de soldats allemands, à la différence de la Suède. D'ailleurs, Berne n'a jamais été confrontée à cette question. Mais des armes, peut-être, ou du matériel de corps ont pu passer. Les autorités fédérales, averties des soupçons alliés à ce sujet, contrôlent mollement le trafic et préfèrent croire que l'approvisionnement de l'*Afrikakorps* emprunte d'autres routes. Contrairement à ce qu'a affirmé en 1997 un témoin anonyme dans un film de la BBC qui eut un écho retentissant, aucun train de personnes déportées vers les camps nazis n'a transité par la Suisse.

---

76 Friedländer, *L'Allemagne nazie et les Juifs*, t. 2 : *Les Années d'extermination, 1939-1945*, op. cit., p. 556-558. Il était aussi membre de la CIE.

77 Lettre de Weizsäcker à Köcher du 26 juin 1942, citée par Gilles Forster, *Transit ferroviaire à travers la Suisse*, Zurich, Chronos, « Publications de la CIE », vol. 4, 2001, p. 70.

78 Lettre au directeur général des douanes du 23 juillet 1942, citée par Forster, *Transit ferroviaire*, op. cit., p. 83.



Les transactions sur or entre l'Allemagne et la Suisse augmentent de manière considérable et atteignent leur maximum en 1943. Alors qu'il était de notoriété publique que l'Allemagne était endettée avant la guerre et que les réserves de sa banque centrale étaient minces, la Reichsbank peut, dès fin 1940, vendre de l'or en quantités exponentielles. Le 16 août 1942, dans la *Neue Zürcher Zeitung*, Salomon Wolff (1901-1977) décrit comment l'Allemagne s'est emparée des réserves des banques centrales dans les pays occupés et explique comment les *Devisenschutzkommando* prélèvent des quantités d'or considérables. Représentant de la Banque nationale suisse (BNS) aux États-Unis, Victor Gautier, passe par Lisbonne du 12 au 26 octobre 1942. Dans son rapport, il écrit à sa direction générale : « Le Portugal n'achète pas d'or directement de la Reichsbank, d'une part pour des raisons politiques, d'autre part, sans doute, pour des raisons de précaution juridique. Mais lorsque cet or est passé par notre intermédiaire, ces objections tombent. Il me semble qu'il y a là pour nous matière à réflexion<sup>79</sup>. » En fait, alors que les autres neutres, Suède et Portugal notamment, concentrent de plus en plus leurs transactions internationales sur la Suisse, la BNS n'avait pas mené de réflexion pour envisager les problèmes et risques liés à la guerre mondiale. Sur des questions comme la politique de neutralité, la Banque centrale a improvisé au fur à mesure de l'évolution du conflit mondial. À la fin de 1943, le directeur du service juridique attire l'attention des dirigeants de la BNS sur le fait que, dans les territoires qu'ils occupent, les Allemands s'emparent également de biens de particuliers, « par exemple de Juifs déportés<sup>80</sup> ». Toutefois, il faudra de longs mois pour que la Banque centrale et les autorités helvétiques prennent en compte toutes les informations sur le pillage financier de l'Europe par le III<sup>e</sup> Reich.

Un troisième exemple peut montrer comment les milieux financiers réagissent face aux mesures antisémites. Dès 1938, les banques et les sociétés d'assurances sont confrontées aux demandes allemandes de faire attester qu'aucune personne juive ne les dirige ou possède. Dans un premier temps, ces demandes sont traitées de manière un peu dilatoire. Étant donné que la présence juive dans le monde financier suisse est très marginale, il était simple d'attester l'absence d'influence juive. Toutefois, les dirigeants suisses estimaient que ces demandes posaient des problèmes délicats. Néanmoins, en 1941, plusieurs grandes entreprises suisses, comme Nestlé, font attester

79 CIE, *La Suisse et les transactions sur l'or pendant la Seconde Guerre mondiale*, Berne, 1998, p. 89 (en ligne sur [www.uek.ch](http://www.uek.ch)).

80 Procès-verbal de la conférence des directeurs du 1<sup>er</sup> décembre 1943, cité par CIE, *La Suisse et les transactions sur l'or*, op. cit., p. 13 (document original en allemand).

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

qu'elles n'ont « aucune attache avec le judaïsme<sup>81</sup> ». En décembre 1941, la Société de Banque Suisse (SBS), l'une des plus grandes banques suisses, est confrontée à la demande du commissariat général aux Questions juives de produire une attestation, à cause de ses investissements importants dans la société Félix Potin SA. Or la SBS était pratiquement la seule dont l'un des directeurs généraux était juif. Alfred Dreyfus (1875-1942), de plus en plus marginalisé au sein de la banque depuis 1933, émigre finalement aux États-Unis en avril 1940. Fin 1941, il démissionne de son poste de directeur général et de premier vice-président. Contacté par l'ambassadeur de Suisse à Berlin, un directeur de la Reichsbank se déclare prêt à attester que la SBS est considérée à Berlin comme une entreprise « aryenne<sup>82</sup> ». Le 18 mars 1942, le service fédéral de l'état-civil écrit à la direction générale de la SBS pour attester que tous les membres de sa direction générale « appartiennent à d'anciennes familles de souche suisse », de même que tous les membres de son conseil d'administration ayant domicile en Suisse, soit 19 des 20 messieurs qui en font partie. C'est ainsi que Berne peut écrire le 1<sup>er</sup> avril 1942 au consulat de Suisse à Paris : « Nous avons l'honneur de vous transmettre sous ce pli un certificat faisant foi que la SBS est une société strictement aryenne<sup>83</sup>. » C'est ainsi que fonctionne l'accommodation helvétique aux exigences de l'Europe nazifiée. Les banques étant actives outre-mer, elles se montrent prudentes dans leurs activités tant que la guerre n'est pas terminée. Elles restent présentes sur les marchés européens, mais évitent de s'impliquer dans des opérations risquées comme des activités d'aryanisation<sup>84</sup>. Les impératifs et calculs économiques restent prépondérants et priment sur les autres considérations.

Un quatrième cas concerne l'entreprise de négoce international André & Cie, sise à Lausanne, mais dont les activités s'étendent à travers le monde. Spécialisée dans les céréales et autres denrées, elle doit donc être très bien informée des évolutions et des opportunités. Les rapports adressés à Lausanne contiennent aussi des informations sur les persécutions antisémites. En octobre 1938, elle envisage de faire des affaires en Alsace, malgré la stagnation économique dans cette zone très vulnérable où les maisons juives restreignent leurs engagements et préparent leur retraite.

---

81 Déclaration des archives de l'État de Neuchâtel du 14 juin 1941 ; Archives fédérales suisses, E 2001(E)1967/113/479.

82 Lettre de la légation de Suisse à Berlin au consulat de Suisse à Paris du 17 janvier 1942 ; Archives fédérales suisses, E2200.41-04#1000/1685#565\*.

83 Lettre du département politique fédéral au consulat de Suisse à Paris du 1<sup>er</sup> avril 1942 ; Archives fédérales suisses, E2001D#1000/1552#7848\*.

84 Voir les études de cas dans « Antisémisme et aryanisation », in Marc Perrenoud et alii, *La Place financière...*, op. cit., p. 441-486.

Le fait que notre maison est aryenne et non juive doit nous donner la possibilité d'affirmer notre position prépondérante à Strasbourg. C'est précisément le moment de rester sur place. Rien ne serait plus faux que d'abandonner. Il n'est pas impossible qu'une guerre éclate l'année prochaine ou ces années prochaines. Nous ne pouvons le savoir, mais à nous de veiller à ne pas être outre mesure immobilisés soit en marchandises, soit en factures ouvertes dans le moment critique<sup>85</sup>.

Cette volonté de rester présentes sur les marchés extérieurs est une stratégie que l'on retrouve dans d'autres entreprises suisses actives à travers le monde. La neutralité de la Confédération permet d'envisager de ne pas démanteler des implantations économiques en fonction des aléas politiques. Tant que les affaires restent possibles, il convient de demeurer à l'étranger.

Après la débâcle française, le directeur d'André & Cie continue de voyager en France et outre-mer. Il se rend au Maroc en avril 1942 et constate que la situation économique y est florissante.

Le commerce d'exportation ira s'amplifiant ; il est aujourd'hui à peu de chose près entièrement entre les mains des Juifs. Le statut français des Juifs est depuis quelques semaines seulement appliqué en Algérie. Il le sera probablement au Maroc « sous peu », prétendent les hommes soi-disant compétents, comme le directeur de la B.N.C.I., ou « dans un temps encore très éloigné » prétendent les Juifs et leurs acolytes, sous prétexte que le Maroc ne peut pas se passer d'eux. Le sultan ne serait pas 100 % acquis à l'antisémitisme. La raison réside dans le fait que des milliers de Juifs arabes sont au Maroc depuis des générations. Que faire de cette population, qui vit dans le *mellah* et va de foire en foire, bien acclimatée et vivant comme des Arabes ? Si le problème des Juifs en Europe peut être résolu dans le sens de Hitler, il est beaucoup plus difficile de le solutionner dans le Nord Afrique. [...] Quoi qu'il en soit, dans les milieux officiels, à de rares exceptions près, les maisons juives n'ont plus la prépondérance. Une maison chrétienne, si elle est correcte, aura certainement des avantages. Ainsi sur le plan économique et commercial l'installation d'une maison chrétienne est désirable et se défend<sup>86</sup>.

85 Rapport d'octobre 1938, cité dans Marc Perrenoud et Rodrigo Lopez, *Aspects des relations financières franco-suisse (1936-1946)*, Zürich, Chronos, « Publications de la CIE », vol. 25, 2002, p. 141.

86 *Ibid.*, p. 142.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

La stratégie d'André & Cie implique d'être actif sur tous les marchés et donc de saisir les opportunités d'acquérir des parts de marché. Ayant son siège dans un pays neutre, l'entreprise peut ainsi observer les évolutions et transformations à travers le monde. D'autres sociétés suisses agissent de manière analogue : elles s'accommodent des effets du national-socialisme. Les analyses menées par la CIE ont montré des différences entre les entreprises, dans leurs attitudes par rapport aux employés victimes de mesures antisémites (de manière générale, elles tentent de les protéger) et dans leurs stratégies dans les pays occupés (certaines y développent leurs affaires ; d'autres s'en retirent). La complexité et la diversité du tissu économique suisse impliquent aussi que les entreprises savent jouer avec les marges de manœuvres qui subsistent dans les pays sous l'hégémonie de l'Axe.

### La fin de la guerre

#### *La Suisse, terre d'asile ?*

Après décembre 1942, l'encerclement de la Suisse par les armées de l'Axe aggrave la situation et donne des arguments supplémentaires aux partisans d'une politique restrictive et dissuasive face aux personnes en fuite. Toutefois, les informations sur les crimes nazis se multiplient et les organisations d'aide aux réfugiés renforcent leurs capacités d'action. Les autorités sont confrontées à des problèmes de plus en plus complexes. À l'automne 1943, l'invasion allemande en Italie du Nord provoque un afflux de population à la frontière suisse. Les refoulements se multiplient, tandis que le général Guisan insiste, pour des raisons de sécurité, sur la nécessité de limiter le nombre de réfugiés accueillis en Suisse. L'étude récente de Kreis et Spuhler montre les pressions contradictoires qui s'exercent, les marges de manœuvre des différents acteurs (militaires, autorités civiles, fugitifs) et l'impossibilité de dresser des statistiques précises des refoulements<sup>87</sup>.

Au cours de l'année 1943, un frémissement est perceptible. Le nombre de fugitifs admis passe de 8 436 personnes en 1942 à 14 520 en 1943, dont 4 519 au cours du seul mois de septembre. Le 6 septembre 1943, à l'occasion d'un entretien avec un diplomate polonais impliqué dans un trafic de faux papiers pour des Juifs, Rothmund note la différence entre *Vernichtungslager*

---

87 Spuhler et Kreis, « Eine Woche im September 1943 », *art. cit.*, p. 131-146.

et *Internierungslager*<sup>88</sup>. Comme d'autres personnalités dirigeantes, il est relativement bien informé de l'extermination en cours. Toutefois, il faudra attendre le 12 juillet 1944 pour que le Conseil fédéral autorise l'admission de toutes les personnes civiles en danger de mort ou courant un risque pour leur intégrité physique. De manière implicite, cette directive reconnaît les Juifs en tant que réfugiés, ce qui n'était pas le cas dans celles de 1933, 1938 et 1942. Toutefois, des refoulements seront encore opérés par la suite. En fait, il est évident que la pratique de l'asile ne se réduit pas aux directives officielles. Les études de cas individuels, retracés notamment par la CIE, montrent les inflexions et exceptions consenties. Après la guerre, les autorités dressent des statistiques qui montrent l'évolution des admissions.

Réfugiés civils admis en Suisse du 1<sup>er</sup> septembre 1939 au 8 mai 1945<sup>89</sup>

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Janvier		4	3	38	468	858	356
Février		3	3	32	814	577	1 452
Mars			2	49	777	1 032	422
Avril		7	3	55	557	1 206	6 032
Mai		4	4	77	477	1 180	1 793
Juin		12	2	95	511	640	
Juillet		3	3	243	530	682	
Août			9	475	699	908	
Septembre	26	4	15	2 895	4519	1 520	
Octobre	5	3	17	1 845	1 814	6 678	
Novembre	6	5	39	1 031	1 537	777	
Décembre	8	2	20	1 601	1 817	1 848	
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>47</b>	<b>120</b>	<b>8 436</b>	<b>14 520</b>	<b>17 906</b>	<b>10 055</b>

Sur l'ensemble, l'administration suisse compte 19 495 Juifs et 1 809 personnes persécutées en raison de leurs origines juives. Si l'on ajoute aux cinquante et un mille réfugiés civils les quelque deux mille personnes qui avaient obtenu une autorisation de tolérance cantonale, on peut dire que la Suisse a admis plus de cinquante-trois mille réfugiés civils pendant la guerre. Par ailleurs, en prenant en compte les sept à huit mille émigrants, en majorité juifs, qui séjournèrent déjà en Suisse au début des hostilités, ainsi que les quelques rares réfugiés politiques, la CIE affirme que, sur toute la durée du conflit, la

88 Notice du 6 septembre 1943, consultable à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/document/11958>.

89 CIE, *La Suisse et les réfugiés*, op. cit., p. 24.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

Suisse a offert un abri sûr, pour une période allant de quelques semaines à plusieurs années, à quelque soixante mille civils, et qu'elle leur a ainsi permis d'échapper à la persécution du régime national-socialiste. Un peu moins de la moitié de ces gens étaient des Juifs. Pour que la statistique soit exhaustive, il faudrait aussi compter les militaires israélites, notamment polonais, internés conformément au statut de neutralité. Mais il est impossible de donner des chiffres sur ces militaires.

Il est encore plus difficile de déterminer le nombre de personnes refoulées. En 1997, Jean-Claude Favez avait évoqué le chiffre probable d'une trentaine de milliers<sup>90</sup>. Les recherches assidues de ces dernières années montrent que l'on doit admettre que près de vingt-quatre mille cinq cents refoulements ont été opérés à la frontière pendant la guerre. Des fugitifs (juifs ou non-juifs) ont toutefois tenté de franchir la frontière à deux ou à plusieurs reprises, et certains ont fini par être admis. On doit dès lors supposer qu'une même personne peut apparaître plusieurs fois dans les statistiques de refoulement et figurer ainsi parmi les personnes admises. Enfin, il est certain que les refoulements n'ont pas été tous enregistrés. Dès lors, la CIE écrit en 2002, dans son rapport final de synthèse, que, pendant la guerre, la Suisse a refoulé un peu plus de vingt mille fugitifs, soit directement à la frontière soit après leur entrée clandestine dans le pays. De plus, de 1938 jusqu'à novembre 1944, les représentations suisses à l'étranger ont rejeté quelque quatorze mille cinq cents demandes de visa déposées par des personnes désireuses de se réfugier en Suisse<sup>91</sup>. Nul ne sait combien de ces personnes ont tout de même tenté de fuir vers la Suisse, ni combien figurent dans les statistiques des réfugiés admis ou des fugitifs refoulés. Enfin, il est impossible de déterminer la religion des personnes refoulées.

Il faut insister sur le fait que l'antisémitisme helvétique n'est pas meurtrier, encore moins exterminatoire. La Confédération n'est pas la France de Vichy, ce qui implique que le but de la politique officielle était de limiter la présence juive en Suisse et de refouler les personnes pour les éloigner du territoire national. Leurs destins ultérieurs n'étaient pas une préoccupation prioritaire pour les autorités suisses. C'est pourquoi des listes et des fichiers des personnes refoulées ne sont pas tenus avec minutie et constance. Non seulement, d'innombrables refoulements, en particulier au début de la guerre,

---

90 Voir sa réponse à la question sur le nombre de personnes refoulées pendant la guerre : « Une trentaine de milliers, probablement. On avait dit 10 000 et quelque à la fin de la guerre. Mais ce chiffre me paraît trop faible. » [Entretien] « La Suisse, les Juifs et l'or des nazis », *L'Histoire*, n° 209, avril 1997, p. 78-85, ici p. 84.

91 Il en résulte des déchirements dans des familles. Par exemple, Rita Thalmann et son frère purent s'enfuir et furent admis en Suisse en septembre 1942, tandis que leur mère mourut de maladie à Dijon en février 1943. Rita Thalmann, *Tout commença...*, op. cit., p. 106-135.

n'ont laissé aucune trace écrite, mais beaucoup d'archives ont disparu, même après 1957. Dans les documents encore conservés, on trouve souvent des indications sur le nombre de refoulements, sans indications de noms. Quand des noms sont notés, les renseignements sont trop fragmentaires pour déterminer la religion des personnes refoulées. C'est pourquoi la CIE et d'autres historiens, comme Daniel Bourgeois, Jörg Krummenacher ou Christian Favre, constatent qu'il est impossible de dresser une statistique du nombre de personnes refoulées sur toute la frontière suisse pendant toute la guerre, et encore moins de déterminer la proportion des personnes juives.

### *L'essor des activités humanitaires en 1945*

Au cours des derniers mois de la guerre, les autorités suisses s'engagent dans ce que Jean-Claude Favez a appelé le « rattrapage humanitaire<sup>92</sup> ». Elles sont convaincues que la Confédération sera jugée sur ce qu'elle a accompli pendant la dernière phase du conflit mondial et non sur son comportement pendant l'ensemble de la guerre. Cette générosité implique désormais de mettre l'embarcation de sauvetage à la disposition de victimes et de la faire naviguer dans des conditions moins périlleuses, en obtenant la bienveillance des pays étrangers.

Dans ce contexte, des enfants survivants de Buchenwald sont accueillis en Suisse<sup>93</sup>. Toutefois, le délégué du Conseil fédéral aux œuvres d'entraide internationale, Édouard de Haller (1897-1982), insiste sur la nécessité d'obtenir que les Alliés « débarrassent » la Suisse de ces survivants après un séjour de six mois<sup>94</sup>. Dans la continuité des déclarations officielles depuis 1933, la Suisse reste un pays de transit ; des réfugiés peuvent y séjourner provisoirement, mais ils doivent repartir après quelques mois. Dans ce contexte, Rothmund quitte provisoirement la direction de la division fédérale de police. Du 1<sup>er</sup> avril 1945 au 30 septembre 1947, il occupe la fonction de délégué en Suisse du Comité intergouvernemental pour les réfugiés, qui avait été fondé lors de la conférence d'Évian de 1938. À ce titre, il cherche des solutions pour que les fugitifs puissent quitter la Suisse et soient accueillis dans d'autres pays.

Les fondements politiques et culturels de la politique helvétique d'asile persistent, bien que désormais, on utilise à profusion les termes de « La Suisse, terre d'asile » ou « La dernière chance ».

92 Cité par la CIE, RFS, *op. cit.*, p. 153.

93 Voir Madeleine Lerf, « *Buchenwaldkinder* », *op. cit.*

94 Haller utilise deux fois le verbe « débarrasser » dans la notice qu'il rédige le 28 mai 1945 pour le conseiller fédéral Max Petitpierre ; voir [dodis.ch/5](http://dodis.ch/5).

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

### Bilan économique

Au cours de la guerre, les milieux dirigeants de l'économie et de la politique multiplient les gestes afin de démontrer l'utilité de la Suisse intacte pour les belligérants. Les produits agricoles (fromage, bois) et industriels (armes, machines, montres, aluminium, produits de haute technologie) deviennent des atouts pour les négociations avec l'Axe. Les autorités suisses parviennent ainsi à augmenter les exportations vers l'Axe et à obtenir le maintien d'échanges même réduits avec les Alliés et les autres pays. Les analyses récentes fournissent des statistiques détaillées sur les échanges économiques. La répartition du commerce extérieur suisse peut être synthétisée ainsi.

#### Exportations suisses (en pourcentage)<sup>95</sup>

Années	Allemagne	Italie	É.-U.	G.-B.	France	Suède	Amérique du Sud	Autres
1924- 1938	17,1	7,3	8,2	13,8	11,1	1,7	3,1	37,8
1939	14,8	6,2	10,0	12,8	10,8	4,0	4,1	37,3
1940	21,6	10,8	10,6	7,3	8,5	5,1	4,1	31,9
1941	39,4	12,7	7,4	1,6	6,3	5,1	3,4	24,0
1942	41,7	10,1	6,5	1,5	4,3	5,8	4,2	25,9
1943	36,7	5,7	9,4	2,3	3,2	6,6	4,7	31,4
1944	25,9	0,4	12,4	3,3	2,1	14,0	6,0	35,8
1945	0,8	0,8	26,1	2,5	11,2	7,8	11,1	39,8

Il est évident que l'Axe se taille la part du lion en 1941 et 1942, tandis que les exportations vers la France subissent les conséquences de la débâcle, puis récupèrent en 1945 leur importance traditionnelle. Les Alliés, malgré le contre-blocus mis en place par l'Axe, peuvent acquérir des marchandises suisses. Les échanges avec le marché mondial persistent, même si l'Allemagne et l'Italie occupent des positions hégémoniques en Europe. En 1940-1943, elles peuvent ainsi absorber la plus grande partie des produits stratégiques fabriqués en Suisse.

Afin d'obtenir ces marchandises fort utiles, le Reich accepte de livrer du charbon et d'autres matières premières. De plus, il doit tolérer des importations en Suisse qui proviennent d'outre-mer, y compris des produits achetés aux Alliés.

<sup>95</sup> Tableau tiré de Martin Meier, Stefan Frech, Thomas Gees et Blaise Kropf, *Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930-1948. Strukturen - Verhandlungen - Funktionen*, Zurich, Chronos, 2002, p. 67.



### Provenances des importations en Suisse (en pourcentage)<sup>96</sup>

Années	Allemagne et Italie	Neutres européens	Grande-Bretagne et Amériques (du Nord et du Sud)	Autres
1938	30,48	2,16	21,72	45,64
1939	30,47	2,28	21,92	45,33
1940	31,06	4,22	27,11	37,61
1941	44,50	12,89	16,22	26,39
1942	39,76	16,04	21,63	22,57
1943	38,42	18,81	15,49	27,28
1944	38,92	19,92	11,65	29,50
1945	8,26	18,61	41,10	32,03

Pendant la guerre, les dirigeants de l’Axe continuent de s’efforcer d’assumer leurs engagements commerciaux et financiers. En fait, la Suisse n’est pas seulement créancière à cause des ventes de ses marchandises, mais aussi en raison des « exportations invisibles » opérées par les banques et les sociétés d’assurances. Même après 1940, l’Allemagne accepte de satisfaire une partie des créances financières (notamment les titres allemands que les banques suisses avaient acquis en grandes quantités dans les années 1920 et revendus à leurs clients). Mais les marchandises vendues à la Suisse ne permettent pas à l’Allemagne d’acquérir assez de ressources pour payer les factures des exportateurs suisses et satisfaire les créanciers financiers. Dans ces conditions, il est nécessaire que le gouvernement suisse accorde des crédits qui permettent à la fois aux industriels d’exporter vers le Reich et aux détenteurs de titres allemands de recevoir une partie des intérêts promis aux propriétaires de ces papiers-valeurs. Ces crédits de clearing (qui atteindront en 1945 1 121 millions pour l’Allemagne et 340 millions de francs suisses pour l’Italie) constituent des violations du droit de la neutralité, car ils sont destinés, comme l’ont démontré les études récentes, à financer des exportations de matériel de guerre<sup>97</sup>. En comparaison internationale, la Suisse est le pays neutre qui a fourni les prestations financières les plus importantes, ainsi qu’il ressort des synthèses élaborées au sein du système national-socialisme<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 402.

<sup>97</sup> Voir en particulier l’étude de Dietrich Schindler, « Fragen des Neutralitätsrechts im Zweiten Weltkrieg », in CIE (éd.), *La Suisse, le national-socialisme et le droit*, vol. 1 : *Droit public*, Zurich, Chronos, 2001, p. 79-126.

<sup>98</sup> Pour des informations et une comparaison entre la Suisse et la Suède, Harold James, « Switzerland and Sweden in the Second World War », in Christoph Buchheim et Marcel Boldorf (éd.), *Europäische Volkswirtschaften unter deutscher Hegemonie 1938-1945*, Munich, Oldenburg, 2012, p. 211-227. L’auteur met en garde contre des exagérations récentes dans l’évaluation de l’importance des neutres pour l’ensemble du conflit mondial.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

En effet, en particulier au cours du premier semestre 1943, les dirigeants allemands discutent d'une éventuelle guerre économique contre la Suisse. À deux reprises, arbitrant le conflit interne, Hitler lui-même décide que le Reich doit continuer de se comporter avec modération à l'égard de la Suisse dont les prestations sont importantes et qui ne doit pas passer dans le camp des ennemis de l'Axe. Préserver la Confédération apporte au Reich un certain nombre d'avantages, en particulier sur le plan financier.

Comme l'a démontré la CIE, c'est par la Suisse que sont passé près des quatre cinquièmes de l'or livré à l'étranger par la banque centrale allemande (la Reichsbank). Depuis 1931 et surtout depuis janvier 1939 (après la démission de Schacht), il est connu que le Reich très endetté ne dispose que de maigres réserves monétaires. Toutefois, les importations d'or par la Reichsbank vont se multiplier à partir de 1940, ce qui permet aux Allemands d'obtenir des francs suisses en échange de métal jaune qui appartenaient auparavant à d'autres banques centrales et à des personnes privées. D'autres transactions portent sur des papiers-valeurs et peuvent s'opérer avec d'autant plus de discrétion que le contrôle étatique sur les Bourses est réduit au strict minimum.

Le volume des transactions normales augmente entre les banques allemandes et suisses, mais celles-ci restent prudentes à cause des pertes subies après l'euphorie des années 1920. La place financière suisse constitue un espace préservé et discret dans lequel l'Axe peut écouler une partie des produits de ses rapines. Dès 1939, lors de l'invasion de la Tchécoslovaquie, les méthodes utilisées par les nazis sont de notoriété publique. Il était assez évident que la place financière suisse serait impliquée dans ces transactions.

Bien que les transactions avec des biens pillés aient déjà provoqué des problèmes pendant la Première Guerre mondiale, les autorités suisses ne prennent pas de mesures préventives afin d'entraver le commerce et le transit d'avoirs volés. Aucune restriction à l'afflux en Suisse de valeurs n'est introduite, tandis que des obstacles supplémentaires se dressent pour limiter au maximum l'entrée en Suisse des personnes. La Suisse fonctionne alors comme une plaque tournante des transactions internationales pour l'Axe. La Reichsbank y effectue des transferts bilatéraux (de 1940 à 1945, elle vend pour 101,2 millions de francs d'or à des banques commerciales suisses et pour 1 231,1 millions à la BNS), mais aussi pour d'autres banques centrales et pour la Banque des règlements internationaux (sise à Bâle depuis 1930). À partir de l'été 1940, le franc suisse devient une monnaie internationale, utilisée à la place du dollar ou de la livre sterling dans de nombreuses transactions internationales. Pour des activités humanitaires ou clandestines et pour des

achats commerciaux, les Alliés ont aussi besoin d'acquérir des francs suisses. La BNS achète donc de grosses quantités d'or : pour 668,6 millions de francs à la Grande-Bretagne et pour 2 442,1 millions aux États-Unis. Ces contributions monétaires et d'autres arguments d'ordre commercial ou politique motivent une certaine clémence britannique pendant les premières années de la guerre. Officiellement neutres jusqu'en 1941, les États-Unis se montrent aussi assez compréhensifs au début de la guerre. Après Stalingrad et la capitulation italienne, les pressions alliées s'accroissent sur la Suisse. La BNS se justifie au nom de la politique monétaire (les reprises d'or allemand lui permettraient de stabiliser le franc suisse) et par la neutralité (elle achète de l'or aussi bien à l'Axe qu'aux Alliés, et même en quantités supérieures à ceux-ci). Ces arguments formels et techniques négligent les aspects les plus graves. En effet, on ne saurait comparer directement les achats d'or aux deux belligérants : tandis que le métal jaune a été acquis par les Alliés dans des conditions légitimes, l'or cédé par la Reichsbank provient en grande partie de cessions opérées sous la contrainte (dans le cas des banques centrales) et même dans la violence la plus extrême. En effet, presque 120 kilogrammes d'or provenant des camps nazis ont été vendus par la Reichsbank à la BNS sans que celle-ci ne puisse savoir que cet or avait été arraché aux victimes. La CIE écrit que cela « constitue le lien matériel le plus direct entre le système bancaire suisse et le génocide nazi<sup>99</sup> ».

Dès 1942 et surtout à partir de 1943, les informations sur les transferts forcés d'or vers la Reichsbank se multiplient, mais la BNS reste fidèle à ses règles habituelles, sans tenir compte de la rupture dans la normalité que les nazis ont provoquée.

Il faudra pourtant attendre mars 1945 pour que des mesures importantes soient prises (réductions des exportations et des reprises d'or, entraves au transit, recherche des biens pillés, etc.). Il s'agit de décisions qui marquent une nette évolution que le gouvernement n'accepte qu'après de longues discussions, tout en soulignant que la notion de neutralité économique ne peut être déterminée de manière rigide et permanente. Il justifie ainsi cette inflexion : « Le Conseil fédéral est allé à l'extrême limite des solutions compatibles avec la politique de neutralité qu'il a suivie jusqu'à présent. Il considère sa décision comme un acte de politique réaliste qui doit permettre de créer le contact nécessaire entre notre économie et celle des pays alliés<sup>100</sup>. »

---

<sup>99</sup> CIE, RFS, *op. cit.*, p. 234-255.

<sup>100</sup> Procès-verbal du Conseil fédéral du 6 mars 1945, dodis.ch/47990.

## 2 / LA SUISSE, LES SUISSES, LA NEUTRALITÉ ET LE III<sup>e</sup> REICH (1941-1945)

L'application des engagements pris vis-à-vis des Alliés va provoquer de multiples tensions sur le plan international et en Suisse. Les banquiers privés se montrent par exemple compréhensifs pour le blocage des avoirs allemands en Suisse et pour la recherche de biens pillés par les nazis, mais ils refusent avec virulence toute mesure qui pourrait menacer les avoirs français déposés en Suisse ou faire séquestrer les biens des collaborationnistes français ou d'autres clients. Il faudra de longues négociations qui aboutiront en mai 1946 à Washington pour que les tensions avec les Alliés occidentaux s'apaisent. La guerre froide permettra à la Suisse de surmonter son isolement et d'estomper les critiques émises de 1941 à 1945. Un des piliers de l'expansion de la place financière suisse après 1945 sera le secret bancaire qui érigera une muraille impénétrable pour les autorités politiques, suisses et étrangères, qui n'obtiendront guère d'informations sur les capitaux qui affluent dans les établissements financiers après la guerre. Dans ce contexte, la question des avoirs que des victimes des nazis avaient déposés en Suisse est soulevée. En mai 1946, par la signature de l'accord de Washington, le Conseil fédéral s'engage à examiner ce problème « avec bienveillance<sup>101</sup> ». Toutefois, les milieux bancaires vont multiplier les entraves dilatoires. En août 1947, ils refusent de revenir sur des « questions aussi stupides<sup>102</sup> ». Il ne s'agissait pas d'une volonté de s'emparer des biens des victimes, mais de la crainte que la recherche de ces biens ne soit comme un cheval de Troie devant la muraille du secret bancaire suisse. Entrouvrir cette forteresse pourrait avoir des conséquences incalculables et dangereuses, en ouvrant la porte à d'autres revendications. Ce problème va donc persister et se compliquer au cours de l'après-guerre. L'attitude des banquiers suisses en 1945-1947 montre que, comme d'autres Suisses, ils n'ont pas saisi dans toute son ampleur la rupture historique qu'a entraînée la destruction des Juifs d'Europe. Pays complexe, la Confédération est un État dont les ressortissants peuvent être, face aux nazis, hostiles, complices, attentistes ou accommodants, tout en étant, à l'égard des victimes, indifférents, réservés, généreux ou bons samaritains. Ce large spectre d'attitudes s'est inscrit dans l'histoire. Il s'agit d'analyser comment ces attitudes s'articulent, se hiérarchisent, se confrontent et évoluent.

---

101 Lettre échangée et signée le 25 mai 1946, dodis.ch/1730. Pour une analyse de ces négociations et de l'attitude des Suisses face aux responsables juifs, voir Marc Perrenoud, *Banquiers et diplomates suisses*, op. cit., p. 441-448.

102 Ce sont les termes employés par le secrétaire général de l'Association suisse des banquiers lors d'une séance avec les diplomates suisses le 21 août 1947, voir dodis.ch/2004. Sur les problèmes des avoirs en déshérence dans les banques suisses, voir Barbara Bonhage, Hanspeter Lussy, Marc Perrenoud, *Nachrichtenlose Vermögen bei Schweizer Banken. Depots, Konten und Safes von Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit*, Zurich, Chronos, « Publications de la CIE », vol. 15, 2001.