

# La Suisse et le retour au multilatéralisme dans les échanges internationaux après 1945

Autor(en): **Fleury, Antoine**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte  
= Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale**

Band (Jahr): **8 (1990)**

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871724>

## **Nutzungsbedingungen**

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

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

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

## **Haftungsausschluss**

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

## La Suisse et le retour au multilatéralisme dans les échanges internationaux après 1945

Pour un pays aussi dépendant du commerce international que la Suisse, on pourrait escompter que l'approche multilatérale des échanges internationaux irait de soi. Partisans d'une économie de marché, les agents économiques suisses sont supposés défendre des vues libre-échangistes en matière de commerce international; étant donné la multiplicité des partenaires commerciaux non seulement en Europe, mais dans tous les continents, les dirigeants de l'économie suisse devraient épouser quasi naturellement des conceptions libérales en matière d'échanges commerciaux. Par ailleurs, la tradition des grandes maisons de commerce et de production manufacturière n'avait pas créé, en Suisse, un réflexe étatiste ou national qui aurait été, à vrai dire, contraire à la structure fédéraliste du pays.

Or, en y regardant de plus près, on découvre que la politique économique extérieure a été fortement influencée par celle de ses principaux partenaires. Le développement d'un nationalisme économique tout au long du XIXe siècle a eu sa réplique en Suisse puisque dans les années 1880 un protectionnisme douanier y fut introduit.<sup>1</sup> En outre, les conflits internationaux, la Première Guerre mondiale en premier lieu, puis la crise des années trente et la Deuxième Guerre mondiale, ont renforcé considérablement les mesures étatiques de sauvegarde économique. Il est inutile de rappeler ici l'influence considérable qu'a exercée l'économie de guerre tant sur le plan des conditions et de la structure du commerce extérieur que sur le plan de la politique économique intérieure.<sup>2</sup> On sait aussi que la réorganisation de l'économie mondiale à l'issue de la guerre en 1918 a été une préoccupation majeure des hommes d'Etat réunis à la Conférence de la Paix à Paris. Les pays neutres qui avaient subi les contrecoups

---

1 René VOGEL, *Politique commerciale suisse*, Montreux, 1966, p. 85 ss.

2 Sur cette question capitale des effets économiques provoqués par la Première Guerre mondiale, cf. Heinz OCHSENBEIN, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit, 1914–1918. Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz*, Berne, Stämpfli, 1971; Pierre LUCIRI, *Le prix de la neutralité*, Genève, IUHEI, 1976; Traugott GEERING, *Handel und Industrie in der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkrieges*, Bâle, Schwabe, 1928.

économiques positifs et négatifs de la guerre se préparaient aussi aux nouvelles perspectives.

### *L'expérience du premier après-guerre*

La nécessité de réorganiser les relations économiques internationales sur une base libre-échangiste semblait répondre aux nouveaux principes d'un ordre international libéral, inspiré des idéaux proclamés par le Président Wilson au nom d'un nouvel ordre fondé sur la paix. Ne s'était-il pas fait l'avocat de la suppression des barrières économiques dans son célèbre programme de paix de janvier 1918? Dans le troisième des Quatorze points, il proposait «la suppression autant que possible, de toutes les barrières économiques et l'établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour son maintien».

En Suisse, on s'est convaincu qu'il sera indispensable et sain pour l'économie de se débarrasser des mesures protectionnistes et étatistes résultant de l'économie de guerre. A vrai dire, le défi n'était pas aisé à relever pour un pays si intensément dépendant du commerce extérieur. Faut-il rappeler que pour la Suisse 74% de la production industrielle est destinée à l'exportation en 1918, ce qui la place en tête des pays neutres.<sup>3</sup> Dans ces conditions, la préoccupation première des dirigeants suisses consistait à maintenir si possible les atouts acquis à la suite d'accords et surtout d'arrangements commerciaux passés avec plusieurs de ses partenaires sur une base strictement bilatérale, même si en principe ils partageaient les vues libre-échangistes que les dirigeants anglo-saxons désiraient imposer au monde. Ainsi, dans son fameux rapport sur *Les problèmes relatifs à la Société des Nations* de 1918,<sup>4</sup> le jurisconsulte du Département politique fédéral, Max Huber, posait des principes qui ont fortement influencé la position du gouvernement suisse. Sa conception est

---

3 Pour une présentation plus détaillée, cf. notre contribution: «La Suisse et la réorganisation de l'économie mondiale. L'expérience du premier après-guerre», *Relations Internationales*, Paris/Genève, no. 30, été 1982, p. 141 ss.

4 Reproduit dans sa version originale en allemand in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 6, pp. 830-864; ce rapport se trouve également en français in *Message du Conseil fédéral concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations* (du 4 août 1919), Berne, Wyss, 1919, annexe 1.4.

réaliste en dépit de l'internationalisme ambiant répandu par les propos du Président Wilson sur la liberté du commerce. Huber estime en effet qu'il faut donner aux Etats, «contrairement à la liberté de commerce [...], la possibilité de protéger et de développer par des barrières douanières et des restrictions mises à la liberté de commerce, leur propre économie publique et de limiter l'intervention dans ce domaine d'étrangers ou d'entreprises dépendant de l'étranger».<sup>5</sup> Pour y parvenir, il suggérait une vaste négociation internationale; ce sera justement l'une des tâches essentielles de la Société des Nations d'assurer par la négociation *la paix économique* indissociable de la *paix entre les nations*.<sup>6</sup>

Les dirigeants suisses vont se montrer pragmatiques et réalistes face à ces enjeux d'importance; ils sont convaincus qu'ils ne sauraient proposer de voies originales en ce qui concerne l'organisation des rapports économiques internationaux: «La Suisse ne peut toutefois rien faire d'elle-même; elle doit régler son attitude sur celle des autres» peut-on lire dans un aide-mémoire du chef du Département de l'Economie publique, Edmund Schulthess, de janvier 1919.<sup>7</sup> Ce que les autorités suisses doivent faire néanmoins, c'est d'attirer l'attention des Puissances alliées qui sont en train de préparer un nouvel ordre économique mondial, «sur le fait que l'application à notre pays d'un système foncièrement protectionniste aurait pour résultat final de ruiner notre avenir économique, car la Suisse a une structure économique toute particulière».<sup>8</sup> Autrement dit, les dirigeants suisses interviendront là où ils le pourront en faveur de l'établissement d'un système d'échanges qui débarrasserait le commerce international des entraves nées des politiques économiques appliquées pendant la guerre.

Cependant, l'idée d'un nouvel ordre économique mondial fondé sur le principe du libre-échange qui avait la faveur de beaucoup de dirigeants politiques et

---

5 Message cité ci-devant, p. 218.

6 Par l'article 23.e du Pacte, les membres de la Société des Nations s'engagent à «prendre les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société ...». Sur l'œuvre économique de la Société des Nations, à défaut d'un ouvrage d'ensemble, nous renvoyons au Manuel bibliographique sur la Société des Nations établi par Victor-Yves GHEBALI, Bibliothèque des Nations-Unies, Genève, 1980, vol. III; pour une mise en perspective des problèmes économiques de l'entre-deux-guerres, cf. William RAPPARD, *Le nationalisme économique et la Société des Nations*, Paris, Sirey, 1938.

7 Cf. Documents diplomatiques suisses (DDS), vol. 7/1, pp. 198–200.

8 Ibid.

économiques, notamment dans les pays anglo-saxons, en 1918–1919, disparaît pratiquement en 1921 sous le coup de la grande crise économique mondiale qui atteint de plein fouet les pays les plus industrialisés; ces derniers s'étaient en effet dotés d'un appareil de production surdimensionné au moment où ils devaient satisfaire aux besoins de la guerre; or, à la fin des hostilités, ils n'ont pas réussi à se restructurer de manière à se réinsérer dans une économie de paix. Il manquait aussi les ressources financières que nécessitait cette restructuration qui aurait dû porter à la fois sur l'appareil de production et sur la recherche de nouveaux marchés. Car, contrairement à certaines attentes, la fin de la guerre n'a pas conduit à la reconstitution des anciens courants d'échanges. On comprend dès lors l'espoir suscité par la convocation à Gênes de la Conférence économique internationale, en avril 1922.<sup>9</sup> Cette conférence dont les initiateurs escomptaient la mise en œuvre de la reconstruction économique du continent sur des bases autres que celles qu'on avait imaginées en 1919 ne pouvait évidemment pas aboutir à de grands résultats concrets. Ce qui en est résulté d'important par rapport à la Suisse, c'est qu'elle a donné lieu à la relance d'une approche multilatérale des échanges internationaux, confiant un mandat spécifique au Secrétariat de la Société des Nations d'étudier les modalités d'une concertation régulière dans le domaine économique et financier. C'est en effet dans le cadre de la Société des Nations que la Suisse comme la plupart des autres Etats petits et moyens, s'est sentie à l'aise tandis que dans une conférence internationale comme celle de Gênes dominée par les grandes puissances et leurs intérêts divergents, elle avait fait preuve d'une réticence prononcée. C'est encore au sein de la Société des Nations que les représentants des Etats ont pu faire progressivement leur apprentissage à la diplomatie multilatérale.<sup>10</sup> Dès 1923, des travaux importants y ont été effectués dans le domaine des facilités douanières, du transit et surtout dans l'étude des conditions à l'instauration d'échanges commerciaux libérés des entraves les plus diverses que les Etats dressaient au nom de la défense d'intérêts sectoriels ou nationaux. La Conférence économique internationale de Genève en 1927 allait

---

9 Sur cette conférence, cf. Carole FINK, *The Genoa Conference*, London, The University of North Carolina Press, 1984; aussi notre contribution: «The Participation of Switzerland and the Role of Neutral States at the Conference of Genoa» in *Genoa/Rapallo and the Reconstruction of Europe*, Londres, Cambridge University Press (à paraître).

10 Sur l'origine et le développement de la diplomatie multilatérale, cf. *Relations internationales*, Paris/Genève, nos. 39 et 40, automne 1984 et hiver 1984.

intensifier le rôle de la concertation internationale après avoir dressé un diagnostic sévère des conditions économiques nuisibles à la prospérité générale. Il s'en est suivi un programme prometteur de négociations économiques plurilatérales portant notamment sur l'abolition des prohibitions douanières.<sup>11</sup> La crise d'octobre 1929 a d'abord accéléré le processus de négociations avant de le bloquer en 1930 déjà. En effet, la conférence en vue d'une action économique concertée tenue à Genève du 17 février au 20 mars n'aboutit pas à la proclamation d'une «trêve douanière» comme ses initiateurs l'avait souhaitée en septembre 1929. La convention commerciale qui y fut signée le 24 mars 1930 n'entra jamais en vigueur, faute de ratifications suffisantes, malgré les efforts du Comité économique et financier de la Société des Nations et les espoirs suscités par le Plan Briand d'Union fédérale européenne, dès 1929.<sup>12</sup>

La convocation d'une conférence économique mondiale à Londres en 1933 avait un moment suscité l'espoir de pouvoir enfin résoudre par une nouvelle démarche collective plus vaste encore qu'à la Société des Nations – du fait de la participation des USA et de l'URSS – les problèmes économiques que la grande récession rendait bien plus difficiles encore qu'en 1930. A vrai dire, par rapport à l'expérience de la conférence en vue d'une trêve douanière et aux leçons qu'en avaient déjà fixées les milieux dirigeants de l'économie de la plupart des pays, la Conférence de Londres était vouée à être une entreprise mort-née, parce que les Etats s'étaient déjà à tel point engagés dans une politique économique strictement protectionniste et dans une diplomatie commerciale bilatérale avec les partenaires les plus offrants.

Quelle a été l'attitude de la Suisse par rapport à cette évolution? Il convient de rappeler que d'une façon générale le mot d'ordre de la diplomatie suisse a été de s'en tenir à une politique de prudence et souvent d'attente qu'il s'agisse des

---

11 Sur cette négociation et ses résultats, cf. SdN. Doc. C. 21. M. 12, 1928. II. Comptes rendus des séances et texte de la Convention, du Protocole et de l'Acte final; aussi Robert GUILLAIN, *Les problèmes économiques internationaux et la Société des Nations*, Paris, Sirey, 1930, p. 61 ss.

12 Pour plus de développements sur ce moment important de la diplomatie commerciale internationale, cf. notre article: «Un sursaut antiprotectionniste dans le contexte de la crise économique de 1929: le projet d'une trêve douanière plurilatérale», *Relations internationales*, Paris/Genève, no. 39, 1984, pp. 333–354.

initiatives prises à Genève dans le cadre de la Société des Nations ou des conférences internationales telles que celle de Genève ou de Londres.<sup>13</sup>

En effet, la Suisse suit le mouvement. Dès 1920, elle est attentive aux avantages qu'elle pourrait tirer des décisions qui seraient adoptées par les conférences économiques auxquelles elle participe; dès 1924, elle découvre sans enthousiasme, mais avec un intérêt croissant les bénéfices résultant de la concertation; mais elle prend rapidement conscience de la fragilité d'un engagement multilatéral dès qu'une ou deux grandes puissances, comme en 1930, refusent la mise en vigueur des accords convenus. Dans ces conditions, les dirigeants suisses ont participé sans illusions encore à la Conférence économique mondiale de Londres en été 1933, bien qu'ils aient eux aussi déjà redécouvert les avantages des négociations et des conventions bilatérales. Malgré son désir d'établir des échanges véritablement mondiaux, la Suisse va s'adonner comme la plupart des Etats aux accords de compensation et de clearing qui régissent de plus en plus les relations commerciales.<sup>14</sup>

Les espoirs suscités par la diplomatie économique multilatérale dans les années vingt, son échec, puis les résultats incontestables obtenus par les négociateurs suisses dans les accords bilatéraux tout au long des années trente et d'une façon plus difficile, mais plus méritoire encore durant la Deuxième Guerre mondiale face à des partenaires particulièrement puissants, ont profondément marqué les hommes qui dirigent la politique et l'économie suisses à la fin du deuxième conflit mondial.<sup>15</sup>

---

13 Pour une appréciation générale de la politique étrangère de la Suisse par rapport à la Société des Nations; cf. notre contribution: «La politique étrangère de la Suisse et la nouvelle diplomatie», in *Itinera*, fasc. 7, 1987: Un siècle de politique extérieure de la Suisse à la lumière des «Documents diplomatiques suisses», pp. 54–57.

14 Pour la participation de la Suisse aux conférences économiques et pour les négociations d'accords de commerce, nous renvoyons à la documentation reproduite dans les volumes des Documents diplomatiques suisses parus pour la période 1920–1936.

15 Pour une présentation générale, cf. Heinrich HOMBERGER, *La politique commerciale de la Suisse durant la Deuxième Guerre mondiale*, Neuchâtel, La Baconnière, 1972; pour une évaluation de cette politique, nous renvoyons à Daniel BOURGEOIS, *Le Troisième Reich et la Suisse, 1933–1941*, Neuchâtel, La Baconnière, 1974, et l'article du même auteur: «Les relations économiques germano-suisses pendant la Seconde Guerre mondiale: un bilan allemand en 1944», *Revue suisse d'histoire*, 32 (1982),

Du fait de sa neutralité dans un monde en guerre, le Conseil fédéral ne pouvait que se tenir à l'écart de la conférence monétaire convoquée par les Puissances alliées à Bretton Woods en été 1944. A ces circonstances historiques s'ajouteront d'autres arguments par la suite qui ont retenu la Suisse jusqu'à ce jour d'adhérer aux deux institutions issues de Bretton Woods: le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, même si depuis les années 1960 la Suisse coopère régulièrement à certaines actions de ces deux institutions.<sup>16</sup>

Les arguments évoqués en 1947 par le Conseil fédéral appelé à se prononcer sur l'adhésion aux accords de Bretton Woods sont intéressants à relever.<sup>17</sup> Le Conseil fédéral soupèse d'abord tous les avantages d'une éventuelle adhésion, mais finalement ce sont les éléments négatifs qui l'emportent. Parmi les éléments déterminants du refus, il mentionne le fait que les conditions posées par les accords de Bretton Woods en vue d'un assainissement de l'économie mondiale sont loin d'être établies; il constate aussi l'absence d'une véritable coordination entre la politique monétaire et la politique commerciale au niveau mondial. Enfin, et cet aspect est important à souligner en ce qui concerne l'attitude des dirigeants suisses, il est fait mention de l'expérience de l'entre-deux-guerres, pour en déduire qu'avant d'abandonner la conception du bilatéralisme qui a tout de même fait ses preuves au profit de l'économie suisse, il ne fallait pas s'illusionner des résultats qu'on pourrait tirer d'une solution multilatérale. En outre, le Conseil fédéral estime que la Suisse perdrait ses avantages de pays à fort pouvoir d'achat, donc à monnaie forte, s'il devait contribuer à la politique d'assistance financière du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale; en tout cas, il y perdrait son pouvoir de

---

pp. 563–573; aussi: Marco DURRER, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg*, Berne, Paul Haupt, 1984; Marc PERRENOUD: «Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale: politique de neutralité et relations financières internationales», in *Etudes et sources*, No. 13/14, 1987–88, pp. 7–124.

16 Cf. Bettina HÜRNI, «L'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods: aspects économiques», *Annales d'études internationales*, Genève, Association des anciens étudiants de l'Institut universitaire de Hautes Etudes internationales, 1982, pp. 83–97.

17 Cf. Procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 17 janvier 1947, intitulé: «Vereinbarungen von Bretton Woods. Beitritt der Schweiz», 10 p., Archives fédérales (AF) E 1004 1/ 477.



négociation; argument qui montre à quel point les autorités redoutent particulièrement la contrainte multilatérale. A ce sujet, il évoque aussi le risque de voir les institutions de Bretton Woods profiter avant tout aux Etats-Unis d'Amérique; ces institutions sont même perçues comme un instrument de l'expansion économique américaine (Instrument der amerikanischen Wirtschaftsexpansion). En l'occurrence, un petit Etat créancier comme la Suisse y perdrait rapidement son identité, car sa contribution serait de toute façon limitée et elle ne pèserait pas lourd face aux USA. Par ailleurs, le Conseil fédéral estime qu'il a pour sa part déjà contribué aux objectifs des accords de Bretton Woods, puisqu'il a déjà accordé sur une base bilatérale quelque 800 millions de francs de crédits aux pays faibles en devises (France: 300 millions, Angleterre: 260 millions, Benelux: 65 millions, etc.), mesures qui ont contribué à relancer le commerce entre les pays bénéficiaires et la Suisse. Si la Suisse adhérerait aux accords de Bretton Woods, elle passerait du rang de sujet dans les négociations internationales à celui d'objet, peut-on lire encore dans le procès-verbal du Conseil fédéral déjà cité. Autrement dit, la Suisse perdrait sa souveraineté monétaire au profit d'une organisation internationale au sein de laquelle elle n'aurait pas grand chose à dire.

Or, le Conseil fédéral estime qu'en plus des crédits volontaires déjà octroyés, y compris les 250 millions en or au titre des accords de Washington, réglant l'épineuse question des avoirs allemands en Suisse,<sup>18</sup> les dons au titre de l'aide humanitaire (environ 2,5 milliards de francs), la charge que comporterait un nouvel apport de quelque 2 milliards aux deux institutions de Bretton Woods deviendrait excessive pour la finance helvétique. En cas d'adhésion, n'étant plus totalement maîtresse de sa politique monétaire, la Suisse ne saurait garantir la santé de sa monnaie. Or, déclare le Conseil fédéral, c'est la meilleure contribution que la Suisse puisse offrir à la communauté internationale sans oublier que de son côté la Suisse n'a rien à demander au FMI. Certes, le Conseil fédéral envisage la possibilité d'obtenir une position spéciale au sein du FMI, mais il s'y refuse pour l'instant tant qu'il n'a pas encore réussi à faire reconnaître une situation spéciale par rapport à l'Organisation des Nations-Unies elle-même. Ayant le sens des atouts que peut tout de même offrir la santé économique de la Suisse, le Conseil fédéral évoque , mais sans la retenir, la possibilité de

---

18 Sur cette affaire, voir surtout Marco DURRER, op. cit., passim; aussi Daniel FREI, «Das Washingtoner Abkommen von 1946», Revue suisse d'histoire, 19 (1969), pp. 567-619.

négocier l'adhésion au FMI contre l'obtention d'un statut spécial au sein des Nations-Unies.

### *Le projet d'organisation internationale du Commerce*

Si, comme on l'a vu, dans le domaine monétaire, les dirigeants suisses sont peu disposés à jouer la carte multilatérale, qu'en est-il dans le domaine commercial? En effet, au même moment où le Conseil fédéral se préoccupait de la question de l'adhésion aux institutions issues des accords de Bretton Woods de juillet 1944, il devait aussi prendre position sur le projet que les Etats-Unis avaient soumis au Conseil économique et social des Nations-Unies de convoquer une conférence internationale destinée à adopter une charte du commerce international. D'octobre 1946 à août 1947, un comité préparatoire tint plusieurs réunions d'experts; puis tous les Etats furent invités (à l'exception des vaincus) à se réunir à La Havane, le 21 novembre 1947. A titre provisoire était signé à Genève l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le 30 octobre 1947; c'est l'échec de la Charte adoptée par 56 Etats le 24 mars 1948, à La Havane, à la suite du refus du Président Truman de la ratifier, qui va assurer jusqu'à nos jours la pérennité du GATT.

La participation de la Suisse à cette importante conférence a été discutée par le Conseil fédéral le 7 novembre 1947.<sup>19</sup> Il avait répondu positivement à l'invitation du Conseil économique et social des Nations-Unies, mais il s'agissait de préparer soigneusement les instructions destinées à la délégation suisse dont la direction a été confiée au Ministre Walter Stucki. Dans le but de préparer les directives du Conseil fédéral, Stucki réunit à Berne, le 23 octobre,<sup>20</sup> les représentants des administrations fédérales concernées – Division du commerce, Administration des finances, Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), Division de l'agriculture, Administration des blés et celle de l'alcool –, ainsi que de la Banque Nationale suisse et des associations faîtières de l'économie – Union suisse du commerce et de l'industrie (VOR-ORT), Union suisse des paysans, Union suisse des arts et métiers (USAM), Union syndicale suisse, Fédération des consommateurs et Fédération des

---

19 Cf. le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 7 novembre 1947, AF E 1004 1/ 287.

20 Cf. «Protokollnotiz zuhanden von Herr Minister Dr. Hotz in Sachen vorbereitende Sitzung betreffend die Welthandelskonferenz von Habana, von 23. Oktober 1947», in AF E 7110 1967/146/700, vol. 2.

sociétés suisses d'employés. D'entrée de jeu, Stucki décrit les caractéristiques du projet de charte et en relève les questions qui représentent une importance particulière pour la Suisse.

Dans sa forme actuelle, le projet de charte du commerce mondial est inacceptable pour la Suisse, estime Stucki. Elle établit une distinction entre pays débiteurs – la quasi totalité des Etats – et les pays créditeurs – les Etats-Unis d'Amérique et la Suisse. Les pays débiteurs auront le droit de prendre des mesures pour protéger leur économie et leur commerce, tandis que les Etats qui possèdent des devises fortes se voient interdire toute mesure de restrictions à l'encontre des exportations des pays à devises faibles. Stucki dénonce aussi le danger d'une hégémonie américaine sur tous les pays débiteurs qui sont tous disposés à accepter les nouveaux principes proposés avant tout par les Américains en échange de l'aide en dollars qu'ils escomptent tous obtenir. Dans ces conditions, Stucki pose la question de savoir ce que la délégation suisse doit faire à La Havane. Convient-il de présenter – soit des objections de principe en ce qui concerne certaines clauses de la charte par une déclaration officielle – soit de tenter d'entente avec d'autres délégations d'en modifier les clauses jugées inacceptables? Le danger d'une telle démarche, c'est de se voir d'emblée reprocher le manque de disponibilité de la Suisse à une entreprise de coopération multilatérale. Le chef de la Division du commerce, Jean Hotz intervient pour dire que la Suisse doit oser présenter son point de vue; elle doit faire connaître sa foi dans la coopération internationale, mais elle doit faire en sorte de défendre la bonne santé de son économie qui est d'ailleurs dans l'intérêt de tout le monde; il estime pour sa part, étant donné les conditions économiques qui prévalent dans le monde que le programme de la Charte est une utopie. A ses yeux, pour qu'un système multilatéral d'échanges puisse fonctionner, il convient d'abord que chaque Etat assainisse son économie. La Suisse ne peut pas se laisser ruiner sans contrepartie. Toutefois, par rapport aux finalités de la Charte, la Suisse est finalement très proche des vues américaines, mais cela ne doit pas l'empêcher de défendre énergiquement ses intérêts particuliers qui ne coïncident pas avec ceux des Etats-Unis.

Pour le représentant suisse de l'Union suisse des paysans, Borel, le projet de charte n'est pas acceptable; la politique de contingentement agricole longuement élaborée par le Conseil fédéral s'en trouverait anéantie; il n'attend rien de bon des instances internationales. D'ailleurs, il ne s'agit pas de craindre les effets d'un refus d'adhésion; après tout la Suisse n'est pas membre des Nations-Unies et l'on n'en éprouve aucune conséquence négative.

Pour le Directeur du Vorort, Heinrich Homberger, l'erreur capitale de la Charte, c'est de tenter de mettre sur pied en un coup un système commercial mondial d'inspiration libérale fondé sur la multilatéralité. Or, c'est se situer dans une position diamétralement contraire à la réalité. La meilleure méthode qui permet de libérer le commerce mondial de ses entraves, c'est de conclure des accords bilatéraux qui comportent la clause de la nation la plus favorisée. La Charte contient encore d'autres éléments contradictoires, tel que de proposer l'interventionnisme de l'Etat en vue de réaliser le plein-emploi et d'établir simultanément la liberté des échanges. Ces clauses sont inacceptables pour la Suisse. Autre point intolérable de la Charte: la discrimination qui résultera de la distinction entre pays à devises fortes et ceux à devises faibles; elle est sans doute supportable pour les Etats-Unis dont les exportations ne représentent qu'un intérêt marginal pour l'économie américaine tandis que pour la Suisse, les exportations sont vitales, sans oublier le fait qu'une part importante de ses exportations est constituée de produits qualifiés de «non essentiels»; ces derniers seraient particulièrement atteints par les mesures discriminatoires autorisées par la Charte. Selon Homberger, la Suisse doit non pas s'opposer de front à la Charte, mais tenter d'obtenir à La Havane une «clause échappatoire» en considération de sa production de haute qualité et de son rôle d'Etat créateur. Si la Suisse n'obtient pas la reconnaissance de son «Sonderfall», il conviendrait de se tenir en dehors de la nouvelle organisation du commerce mondial.<sup>21</sup> D'ailleurs, devant le Vorort réuni à Zurich, le 15 décembre 1947, Homberger précisera sa pensée et ses objections à l'endroit de la Charte. En fin de compte, déclare-t-il, la question de la participation ou non à la nouvelle organisation n'est pas de nature économique, même si la Charte par certains de ses éléments constitue un chapitre particulièrement désagréable<sup>22</sup> – ein ganz besonders unsympathisches Stück – mais bien de nature politique. Il s'agit en effet de savoir quels seront les rapports entre les Etats membres de la nouvelle organisation et les Etats non-membres, composés d'ores et déjà des Etats absents de la conférence: l'URSS et les Etats satellites.

A vrai dire, les avis des représentants des associations faïtières à la réunion présidée par le Ministre Stucki ne partagent pas tous les réserves et le type de démarche proposée par les premiers intervenants. Si le Directeur Pfenninger de

---

21 Pour un exposé détaillé du point de vue de H. Homberger, cf. Procès-verbal de la 171<sup>ème</sup> séance de la Chambre suisse du commerce tenue à Zurich le 15 décembre 1947, pp. 13–21.

22 Ibid., p. 20.

la Banque nationale suisse redoute certains effets nuisibles à la santé de la monnaie suisse d'une éventuelle adhésion à la Charte, santé que l'on s'efforce justement de maintenir en refusant d'adhérer aux accords de Bretton Woods, le représentant de la Fédération des consommateurs, Barbier, estime en revanche que la Suisse doit contribuer pleinement et sans réticence à la normalisation du commerce mondial. A La Havane, la délégation suisse ne doit pas avoir l'air de gens qui n'ont pas compris leur temps. Le représentant de l'Union syndicale suisse, Bernasconi, exprime des vues identiques tandis que le représentant de l'Union suisse des arts et métiers, Blanc, se rallie aux vues exprimées par le Ministre Sulzer, Président du Vorort, qui pense que la Suisse ne doit pas s'opposer fondamentalement au projet de charte, mais essayer d'obtenir des compléments qui lui permettraient de poursuivre sa politique économique. Si la délégation suisse n'y parvient pas, la Suisse devrait s'abstenir d'adhérer à l'organisation. Le Ministre Stucki, chef de la délégation, se rallie à cette manière d'envisager la position suisse à La Havane. La Suisse a intérêt à faire connaître sa position et sa détermination à sauvegarder sa santé économique. Il faut expliquer l'intérêt de la Suisse à l'établissement de la liberté des échanges, mais aussi qu'étant donné sa situation la Suisse risque de ruiner son économie en acceptant telles quelles les clauses de la Charte; elle doit montrer son intérêt à la réussite de la Charte, tout en exprimant son désir, afin de pouvoir justifier son adhésion devant l'opinion publique suisse, d'obtenir une clause échappatoire dont le texte préparé par le Vorort prévoit qu'un Etat non autorisé selon l'art. 21 du projet de charte à prendre des mesures de sauvegarde comme peuvent le faire les Etats à devises faibles puisse néanmoins en cas de menaces sur son agriculture et sur l'emploi prendre des mesures susceptibles de protéger ses intérêts vitaux.<sup>23</sup>

Les arguments développés au cours de cette réunion des représentants des associations faîtières de l'économie suisse seront à nouveau repris et commentés dans la proposition du Département politique fédéral d'instructions destinées à la délégation suisse. On y signale qu'il n'a pas été aisé d'aboutir à une prise de position commune des milieux économiques suisses; les rapports qui avaient été adressés à la Division du commerce ont révélé des prises de

---

23 Pour le projet de clause échappatoire présenté par le Vorort, cf. Procès-verbal de la 171ème séance de la Chambre suisse de commerce du 15 décembre 1947, p. 18. Ce projet de clause sera repris tel quel, à part une légère correction de forme, et approuvé par le Conseil fédéral dans les instructions destinées à la délégation suisse, cf. Procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 7 novembre 1947, AF E 1004 1 /287.

position fondamentalement opposées; c'est lors de la réunion du 23 octobre que les principales divergences entre les groupes d'intérêts ont pu être sinon abolies, du moins rapprochées. Dans la proposition du Département politique, il est cependant fait mention des efforts déployés au sein de la Société des Nations pour contrer le protectionnisme par des accords multilatéraux, efforts que la Suisse a soutenus sincèrement à l'époque; dans la situation présente, où les obstacles au commerce sont encore bien plus élevés qu'alors, la Suisse doit adopter une attitude positive face aux nouveaux projets de coopération multilatérale. Cependant tout Etat a le droit d'évaluer les avantages et les sacrifices d'une adhésion à un accord multilatéral et de les signaler à ses partenaires sans donner d'emblée l'impression de rejeter l'ensemble du programme de coopération économique internationale.

La solution qui doit permettre à la Suisse de préserver ses intérêts commerciaux que sa participation à la Charte du commerce international menacerait dès son application, c'est, estime le Département politique fédéral, de maintenir les accords bilatéraux qui lui assurent un volume d'exportations indispensable à la survie de la production nationale. A Berne, on ne se fait en effet aucune illusion sur la capacité de la délégation suisse de modifier les clauses du projet de Charte dans le sens des intérêts suisses. On écarte aussi la proposition de clause avancée par l'Union suisse des paysans en faveur de l'inscription de mesures en vue de protéger la classe paysanne dans les Etats qui le souhaitent. D'ailleurs, d'une manière générale, on ne se fait guère d'illusion à Berne sur les possibilités de faire adopter des propositions suisses; la Suisse se trouve en effet dans cette situation particulière d'être pratiquement le seul pays avec les Etats-Unis dont la monnaie est recherchée; ce qui explique que les pays étrangers désirent vivement pouvoir vendre librement leurs produits en Suisse afin de se procurer des francs suisses, et se gardent bien d'y acheter ses produits déjà peu concurrentiels.<sup>24</sup>

Il n'est pas dans notre propos ici de résumer les débats qui ont abouti à l'adoption de la Charte de La Havane. On sait que la plupart des délégations ont annoncé des amendements au projet d'une façon bien plus cavalière et insistante que ce que la Suisse avait escompté devoir proposer pour sauvegarder ses intérêts. Le chef de la délégation suisse, Stucki, n'éprouvera aucune difficulté à faire connaître le point de vue de son pays et à faire reconnaître sa situation

---

24 Sur les difficultés de reconquérir des marchés à la fin de la guerre, cf. Walter SPAHNI, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, Frauenfeld, Huber, 1977.

spéciale par rapport à la Charte.<sup>25</sup> Toutefois, le texte amendé du projet de Charte adopté le 24 mars 1948 comportait tant de contradictions et d'exceptions que peu d'observateurs attentifs auraient parié de sa ratification. Les Américains eux-mêmes, bien que promoteurs du projet, refuseront la ratification. Ainsi échoua – et pour la Suisse comme pour la plupart des Etats, ce fut sans regrets – ce premier grand projet d'organisation mondiale du commerce international.<sup>26</sup>

### *La coopération économique européenne: le oui/mais de la Suisse*

Parallèlement à la scène mondiale, c'est aussi sur la scène européenne que les dirigeants suisses seront appelés à faire connaître leur position et leur volonté de faire participer la Suisse à des projets d'organisations économiques européennes.<sup>27</sup> En premier lieu, il s'est agi de se déterminer par rapport au Plan Marshall, puis à la participation ou non à l'Organisation de coopération économique européenne, prévue par la Convention de Paris du 16 avril 1948, et à l'Union européenne des paiements, instrument multilatéral destiné à consolider la coopération économique européenne en facilitant les paiements.<sup>28</sup>

Encore en été 1947, dans les milieux dirigeants suisses, même si l'on souhaite prendre une part active à la reconstruction économique du continent, on s'oppose toujours pour des raisons de principe aux mécanismes de coopération multilatérale, notamment dans le domaine des paiements. «Pour que le principe de la multilatéralité puisse jouer», peut-on lire dans une note interne de la

---

25 Pour les rapports de la délégation suisse à La Havane, cf. AF E 7110 1267/146/700, vol. 2.

26 Pour une évaluation critique de l'œuvre de La Havane, cf. Philip CORTNEY, *The Economic Munich. The I. T. O. Charter. Inflation or Liberty. The 1929 Lesson*, New York, Philosophical Library, 1949.

27 Cf. Gérard BAUER, «Les origines de la coopération économique de l'Europe et la Suisse. Ou les débuts du multilatéralisme économique européen 1947–1948», in *Einblick in die Schweizerische Aussenpolitik, Festschrift zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst*, Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1984, pp. 55–81.

28 Cf. notre contribution: «La situation particulière de la Suisse au sein de l'organisation européenne de coopération économique (OECE)» in *Histoire des débuts de la construction européenne, mars 1948–mai 1950. Actes du Colloque de Strasbourg, 28–30 mai 1984*, publiés sous la direction de Raymond Poidevin, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 95–117.

Division du commerce du 11 août 1947,<sup>29</sup> «il est nécessaire d'équilibrer l'actif et le passif de la balance des paiements. Or, la Suisse a tendance à avoir une balance active envers la plupart des pays. Nous aurions donc de la peine à appliquer le principe de la multilatéralité. La Suisse a une position spéciale, vu qu'elle possède la monnaie la plus forte du monde. Comme la mauvaise monnaie chasse la bonne, l'application du principe multilatéral pourrait nous être nuisible. Nous ne pourrions donc envisager notre collaboration sur un plan général. En revanche, il n'y aurait pas d'inconvénient à examiner la possibilité d'opérer des compensations de cas en cas».

Voilà exprimé un argument qui va être repris avec insistance dans toutes les négociations ultérieures, qu'il s'agisse d'échapper à certaines contraintes que l'OECE pourrait imposer, en y introduisant l'article 14, que l'on a appelé la «clause suisse»,<sup>30</sup> ou d'obtenir un traitement spécial dans le système des paiements instauré par l'Union européenne des paiements en 1950,<sup>31</sup> ou encore pour récuser l'exigence de convention bilatérale américano-suisse prévue par la loi d'application américaine du Plan Marshall, en 1948.

Le chef de la Division du commerce, Jean Hotz, se défend d'avoir une préférence de principe pour les accords bilatéraux.<sup>32</sup> La Suisse, déclare-t-il, est disposée à coopérer à l'œuvre commune de reconstruction, mais pas au prix de voir son économie périr. De Paris, où il suit de près les négociations menées au sein de la Conférence des Seize, le chef de la délégation suisse, Gérard Bauer, souligne l'attachement de la plupart des délégations à l'établissement d'un système multilatéral de paiements.<sup>33</sup> Il relève les griefs adressés au bilatéralisme, notamment celui de multiplier «les positions créancières et, par

---

29 «Plan Marshall. Note sur la séance du 11 août 1947, à 09.50 au Palais fédéral», AF E 2002 (E) 1/296.

30 Sur l'introduction de cet article 14, cf. Gérard BAUER, «L'adhésion de la Suisse à l'OECE: ses conditions principales», in *Relations internationales*, no. 30, été 1982; aussi *Feuille fédérale*, 1948, vol. III, pp. 129–130.

31 Cf. «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'adhésion de la Suisse à l'accord sur l'établissement d'une union européenne des paiements du 22 septembre 1950», *Feuille fédérale*, 1950, pp. 993–1018. Pour une évaluation générale de l'œuvre de l'UEP, cf. J. J. KAPLAN et G. SCHLEIMINGER, *The European Payments Union: Financial Diplomacy in the 1950's*, Londres, Oxford University Press, 1989.

32 Cf. *Compte rendu de la Conférence des Ministres de Suisse, sous la présidence de Max Petitpierre, du 10 septembre 1948*, AF E 2800 1967/61/65.

33 *Rapport de Gérard Bauer du 12 août 1947*, AF E 2001 (E) 296.



conséquent, débitrices, avec tous les inconvénients qu'elles comportent pour les deux parties, alors que l'institution d'un système multilatéral permettrait d'en supprimer un grand nombre par le jeu de la compensation des soldes». Il signale que «la justification du multilatéralisme apparaît dans l'affirmation que ce système est le seul qui permette de concrétiser les idées exprimées par le Général Marshall». En effet, commente G. Bauer, «si l'on admet que tous les surplus exportables des pays participants peuvent être dirigés, au sein de leur groupe, dans les directions les plus profitables à un relèvement général dans les quelques années qui viennent, il est évident que la circulation de ces biens ne doit pas être entravée par des difficultés de paiements immédiats». Cependant, afin de tenir compte des déséquilibres profonds existants entre les Etats, le délégué suisse suggère «de voir comment on pourrait relier entre eux les accords bilatéraux existants» et de «réunir les moyens d'assurer sans contrainte la transférabilité des monnaies» en dépassant les écueils résultant de l'application stricte du bilatéralisme.

S'interrogeant sur l'apport que la Suisse doit fournir à la collaboration économique européenne, le chef de la diplomatie suisse, Max Petitpierre, conçoit lui aussi volontiers la conduite des deux méthodes dans la politique extérieure de la Suisse: «Les relations bilatérales subsisteront d'ailleurs – et l'Organisation de coopération économique européenne n'a pas pour tâche de substituer à ces relations bilatérales un accord multilatéral sur les échanges entre les pays participants. En somme nous poursuivrons dorénavant notre politique économique parallèlement sur deux plans: le plan bilatéral jusqu'à présent, le plan multilatéral pour tous les problèmes généraux qui seront discutés au sein de l'OECE à Paris, ou encore dans la Commission économique pour l'Europe, à Genève».<sup>34</sup> Petitpierre met l'accent sur l'effort national qui doit être accompli si l'on veut que le programme de reconstruction économique réalisé avec l'appui des USA atteigne ses objectifs: «La solution des problèmes généraux dépend donc dans une large mesure de conditions qui doivent être réalisées sur le plan national». Pour le chef de la diplomatie suisse, la collaboration ne doit pas «tendre à la formation d'un bloc économique européen, mais plutôt à la coordination des politiques économiques et monétaires nationales».

---

34 Discours prononcé par Max Petitpierre, conseiller fédéral, le 5 octobre 1948, au Conseil national. AF E 2800 1967/59/59-60; texte publié dans le recueil Max PETITPIERRE, *Scize ans de neutralité active: aspects de la politique étrangère de la Suisse, 1945-1961*, Neuchâtel, La Baconnière, 1980, pp. 241-242.

La coopération européenne ne doit pas être soumise en tout cas à un dirigisme quelconque. «Il faut se méfier du schématisme, des solutions théoriques et artificielles, en ne perdant jamais de vue que l'économie est soumise à des lois naturelles et qu'elle brise les cadres qu'on veut lui imposer au mépris de ces lois».

On l'aura remarqué, le conseiller fédéral met ici en garde les partisans de programmes contraignants, apparemment logiques et rationnels que certains experts ont mis au point et dont les effets consisteraient à mettre les économies nationales sous tutelle. Pour le Conseil fédéral, il n'en est pas question et ceci d'autant moins qu'en parallèle avec la politique de coopération européenne dans le cadre de l'OECE, il est déterminé à développer les relations commerciales avec les Etats non membres de cette organisation.

Ainsi est réaffirmée, au moment où le monde se divise en deux blocs, la détermination du gouvernement suisse de consolider le caractère universel des relations économiques du pays. Cet engagement constitue jusqu'à nos jours un des axes majeurs de la politique extérieure que les conflits internationaux ultérieurs n'ont contribué qu'à renforcer. Pourtant, c'est bien au sein de l'OECE et des organisations de coopération de l'Europe occidentale que la Suisse a accepté en fin de compte les règles de la diplomatie multilatérale et les contraintes qui en résultent.

### *Observations finales*

Aux yeux des diplomates et des experts à Berne, il ne s'agit pas tant de défendre des principes, celui du bilatéralisme contre le multilatéralisme, même si celui-ci apparaît particulièrement séduisant du point de vue théorique.

Par rapport à cette question de conception devant présider à l'organisation des échanges économiques, les responsables tant politiques qu'économiques suisses donnent, au-delà de leurs convictions personnelles favorables au bilatéralisme, ancré dans les expériences faites depuis le début des années trente, la priorité aux modalités pratiques d'ajustement des mesures économiques qui ont fait leur preuve, aux nouveaux objectifs et impératifs de la coopération économique dans un cadre multilatéral; leur préférence va cependant à des règles simples et le moins contraignantes possible dans la constitution des nouvelles organisations. A défaut d'avoir pu faire prévaloir leur point de vue en ce qui concerne les organisations créées, ils veilleront à obtenir, que ce soit à l'OECE ou à

l'UEP, ainsi que dans le projet d'organisation internationale du commerce, un statut spécial, ou du moins une clause spéciale.

On le voit, dès les premières initiatives d'organisations économiques internationales, les autorités suisses et notamment les milieux économiques concernés redoutent avant tout le *forum multilatéral* dans la mesure où celui-ci décide de créer des institutions internationales qui privent la Suisse de sa liberté de manœuvre et de moyens de sauvegarde de ses avantages économiques. Car il s'agit bien de cela en priorité: la Suisse est prospère, elle veut préserver ses acquisitions commerciales et ses performances monétaires. Dans ces conditions, les initiatives internationales qui sont avant tout destinées à venir en aide aux pays en difficultés ne pouvaient recevoir qu'un accueil réservé en Suisse; les autorités doivent néanmoins s'y intéresser, dans la mesure où les institutions proposées risquent de couper la Suisse de nouveaux courants d'échanges ou carrément de l'isoler.

On comprend mieux dès lors la déclaration constamment réitérée dans les divers forums de négociation, de la disponibilité du gouvernement suisse à contribuer aux actions de coopération, mais sans s'associer pleinement aux organisations créées. Autrement dit, dès la fin des années 1940, le leitmotiv est : oui à la coopération, mais avec un statut spécial au sein de l'organisation concernée. Il n'en demeure pas moins que pour les ténors de la diplomatie commerciale suisse, la conversion de la diplomatie bilatérale exclusive et longtemps encore prépondérante à une diplomatie multilatérale a été laborieuse, tant ils accordaient leur préférence à l'efficacité de la garantie donnée par les gouvernements nationaux et tant ils étaient allergiques aux engagements multilatéraux dont l'avant-guerre et la guerre avaient démontré le peu de fiabilité. Ce sont les résultats acquis par la diplomatie multilatérale – notamment l'expansion au-delà de toutes les prévisions du commerce international – qui ont conduit progressivement les décideurs suisses à emprunter, en plus de la voie bénie de l'accord bilatéral, la voie de plus en plus obligée, mais néanmoins incertaine de la concertation multilatérale tant au sein des nouvelles organisations internationales que dans le cadre des conférences ad hoc. En quelque sorte, la Suisse s'est adaptée au mouvement général, tout en proclamant son droit de décider de la nature de ses engagements, en invoquant soit son statut de neutralité, soit sa situation particulière dans le domaine concerné.