

HISTOIRES DE LA DIPLOMATIE SUISSE

# Quand les entreprises suisses cherchaient une terre d'asile

Par Andrea Tognina

31. OCTOBRE 2019 - 14:00



Les entreprises multinationales basées en Suisse avaient déjà été confrontées au problème d'une éventuelle délocalisation pendant la Seconde Guerre mondiale. La photo montre un employé de Nestlé vers 1940.

*(Iba-archiv / Keystone)*

Comment protéger les entreprises suisses d'une invasion soviétique? Pendant la Guerre froide, les autorités fédérales et les milieux économiques ont élaboré des plans détaillés pour placer les entreprises suisses en lieu sûr. Mais trouver le candidat idéal n'a pas été facile.

«En résumé, le transfert du quartier général a pour but, d'une part, de maintenir les entreprises suisses et les intérêts qu'elles représentent à la disposition de l'économie nationale, d'autre part, de créer les conditions pour que les avoirs suisses, en cas d'occupation de notre territoire par un belligérant, ne soient pas considérés comme des avoirs ennemis par l'autre partie.»

🔗 Requête du Département politique fédéral (🔗 DPF/DFAE) au Conseil fédéral, 10 septembre 1959

En octobre 1959, des membres de l'administration fédérale et de représentants du monde des affaires se rendent au Canada.

La 🔗 mission helvétique est invitée à discuter avec une délégation canadienne de la possibilité pour les entreprises suisses de délocaliser temporairement leur siège au Canada, tout en conservant leur personnalité juridique suisse, en cas de conflit qui menacerait l'intégrité de la Confédération.

La question est plutôt délicate et complexe car elle concerne différents systèmes juridiques et pose de nombreux problèmes politiques, juridiques et fiscaux. Mais aux yeux du Conseil fédéral, cette option est un élément important du système de défense du pays.

«L'histoire doit être lue à la lumière de la perception qu'avait la Suisse de la Guerre froide, note Sacha Zala, directeur des Documents diplomatiques suisses (🔗 Dodis). La Suisse se préparait en permanence à une agression possible.»



## LA GUERRE FROIDE VUE DE SUISSE Comment la peur du communisme a fait trembler les Suisses

En Suisse, la Guerre Froide s'est déroulée dans la tête des gens. On avait peur du communisme et de qui ne se s'en distanciat pas assez.

*Par David Eugster*

## Inquiétude de l'économie

Pendant la Deuxième guerre mondiale, le Conseil fédéral avait signé des [arrêts sur le transfert du siège des sociétés commerciales](#). En 1949, le gouvernement revient sur le sujet pour répondre aux préoccupations du monde économique et financier face à la mise en place du «rideau de fer» annoncé par Winston Churchill en 1946, à Zurich notamment.

Suite aux travaux d'un comité d'experts chargé d'élaborer un nouveau projet de loi, sont adoptés en avril 1957 [deux arrêtés gouvernementaux](#) sur la protection des personnes morales, des sociétés et des entreprises individuelles et sur [la protection des titres de créance](#).

Encore faut-il trouver un pays refuge pour ces entreprises. Dès 1951, le Département politique fédéral (DPF/DFAE) active les représentations suisses à l'étranger pour évaluer les destinations possibles. Ces démarches exploratoires concernent les États-Unis, le Canada, l'Australie et l'Amérique latine, mais aussi les colonies de certains pays européens.

## A la recherche du pays idéal

En 1959, cependant, le [DPF note](#) que «presque partout, certains aspects positifs s'accompagnent de graves inconvénients». Selon le ministère, l'Amérique latine est marquée par l'instabilité politique, l'Australie est trop éloignée, les États-Unis ont un système juridique trop complexe qui ne garantit pas que le Congrès respectera ce type d'accords. En [Afrique du Sud](#), le système d'apartheid comporte des risques, tandis que l'avenir du [Congo belge](#) paraît des plus incertain.

Vu de Berne, le Panama offre un tableau plus réjouissant, notamment grâce à l'intervention du consul de Suisse et président de la holding Unilac, en charge des activités de Nestlé en Amérique du Nord et du Sud. Le pays d'Amérique centrale a adopté une loi répondant aux besoins des entreprises suisses en quête d'asile, mais Berne reste prudente en raison des risques d'instabilité du pays.

Curaçao, partie des Antilles néerlandaises, souhaite aussi développer une base législative qui réponde aux attentes de la Suisse. L'île des Caraïbes a abrité des entreprises néerlandaises comme Philipps quand la Hollande était occupée par les Nazis. Mais à l'examen, Curaçao montre trop d'incertitudes en cas de déménagement des entreprises suisses.

## Accord avec le Canada

Le Canada demeure le candidat idéal aux yeux de l'administration fédérale et de l'économie, que ce soit pour sa stabilité politique, son prestige international et sa proximité avec les États-Unis où se trouvent déjà des filiales de diverses entreprises

suisses. En outre, le Canada semble suffisamment à l'abri d'une guerre avec Moscou, même si Berne n'exclut pas les risques qu'un éventuel conflit puisse s'étendre à l'Arctique.

Les pourparlers entre la délégation suisse et ses homologues canadiens à Ottawa s'achèvent le 14 octobre 1959 par [un mémorandum](#). Les deux pays se sont mis d'accord sur de nombreux points: les entreprises suisses peuvent s'installer au Canada tout en conservant la personnalité juridique suisse, et Ottawa offre des facilités pour l'obtention des visas.

Des divergences subsistent dans le domaine fiscal, puisque les entreprises helvétiques seraient assujetties à l'impôt canadien pour toutes leurs activités, contrairement aux souhaits de la Suisse.

# Dodis

Cet article fait partie d'une série consacrée aux "Histoires de la diplomatie suisse", en collaboration avec les Documents diplomatiques suisses ([Dodis](#)).

Le Centre de recherche [Dodis](#), un institut de l'[Académie](#) suisse des sciences humaines et sociales, est le centre de compétence universitaire pour l'histoire de la politique étrangère et des relations internationales de la Suisse depuis la fondation de l'État fédéral en 1848.

*(Dodis)*

## Les autres pays envisagés

L'accord partiel avec le Canada, sur lequel les deux pays ont gardé le plus grand secret, ouvre la porte à d'autres mandats exploratoires. Au début des années 1960, le Département politique fédéral (DPF) [contacte la représentation suisse en Afrique du Sud](#) pour étudier les possibilités d'un accord similaire. Quelques mois plus tard, Berne envoie au ministère sud-africain des Affaires étrangères [un mémoire](#) qui résume bien les termes de l'affaire.

Dans les années qui suivent, les autorités d'autres pays [ont également été approchées](#) à plusieurs reprises. En octobre 1968, un [échange confidentiel de lettres](#) avec l'Australie permet de signer un accord semblable à celui conclu neuf ans plus tôt avec le Canada.

Ce sont souvent les entreprises elles-mêmes qui font pression pour obtenir des pays d'asile. Nestlé a joué un rôle important dans les discussions avec le Panama, les Antilles britanniques et le Canada (Rodo von Salis, directeur adjoint de l'entreprise agro-

alimentaire, faisait partie de la délégation qui s'est rendue à Ottawa en 1959).

Swissair [☞ signale en 1968](#) au DPF son intérêt pour des pourparlers avec le Mexique dans l'idée d'y transférer ses avions intercontinentaux en cas de conflit.

En 1974, le groupe industriel Georg Fischer AG [☞ rend compte](#) de l'état d'avancement des discussions concernant le transfert de son siège social, indiquant son intérêt pour des négociations avec le Brésil. A cette occasion, Emanuel Diez, haut-fonctionnaire du DPF, note toutefois que l'intérêt des entreprises pour cette question diminue depuis les années 1960.

## Entreprises suisses sans la Suisse

[☞ En 1978](#), quelque 90 sociétés sont inscrites sur les listes de transfert tenues par l'Office fédéral du registre du commerce. Parmi elles, 68 sont intéressées à déménager leur siège dans le pays de leur choix en cas de conflit, 18 autres préférant suivre le Conseil fédéral dans un éventuel pays d'exil.

Alors que les mesures prises pendant la Seconde Guerre mondiale supposaient que le gouvernement suisse se réorganiserait en exil et que les entreprises pourraient le suivre, les arrêtés adoptés durant la Guerre froide prévoient la possibilité que le Conseil fédéral ne puisse partir en exil ou qu'il soit remplacé par un gouvernement contrôlé par l'agresseur potentiel.

Dans ce cas, les décrets deviendraient automatiquement opérationnels, sans décision supplémentaire du gouvernement. A tout le moins, comme l'a noté l'historien Bernhard Stüssi, les entreprises auraient pu conserver la nationalité suisse même en cas de disparition de l'entité étatique correspondante.

## La neutralité et la guerre froide

Les décrets sur la délocalisation des entreprises suisses ont également posé quelques problèmes du point de vue de la neutralité. Les mesures prises par la Suisse étaient fondées, sans que cela soit dit explicitement, sur l'hypothèse d'une agression par les troupes du pacte de Varsovie liant les pays du bloc soviétique. Les négociations avec les pays d'accueil potentiels ne concernaient que les pays de la zone d'influence occidentale.

Toutefois, les autorités suisses estiment que la neutralité ne s'étend pas à la sphère économique, puisqu'il n'existe pas d'accords entre Etats sur une union douanière ou économique. En tout état de cause, Berne a toujours gardé confidentielles les discussions sur les délocalisations d'entreprises, notamment pour éviter les réactions du bloc soviétique.

Rétrospectivement, les mesures prises par la Suisse pour protéger les intérêts des entreprises semblent peu solides, témoignant d'une époque marquée par une crainte presque paranoïaque de l'intervention militaire soviétique. Le fait qu'ils aient survécu à la chute du mur de Berlin est d'autant plus surprenant: en 1990, le Conseil fédéral en rappelle l'importance, en réponse à une question du parlementaire socialiste Martin Bundi. Et ce n'est qu'en 2017 que les arrêtés de 1957 ont été abrogés.

*Traduit de l'italien par Frédéric Burnand*

**SWI**

SWI [swissinfo.ch](http://swissinfo.ch), a branch of the Swiss Broadcasting Corporation

**SRG SSR**