

**Université de Lausanne, Ecole des HEC**

**Département d'économétrie et d'économie politique (DEEP)**

**Cahier de recherches économiques No 00.04**

**« Évaluation critique du Rapport Bergier sur 'La Suisse et les réfugiés  
à l'époque du national-socialisme' et nouvelle analyse de la question »**

La version 'papier' de ce cahier peut être obtenue gratuitement, sur simple demande à Mme Claudine Delapierre-Saudan, documentaliste, DEEP/HEC, Université de Lausanne BFSH1, CH-1015 Lausanne, Suisse ; fax : 41/(0)21/692.3365 ; tél. : 41/(0)21/692.33.64 ; e-mail : [Claudine.DelapierreSaudan@hec.unil.ch](mailto:Claudine.DelapierreSaudan@hec.unil.ch)

NB. Par rapport à la version 'papier', ce fichier est mis à jour et révisé constamment au fur et à mesure des critiques et commentaires reçus ainsi que suite à des relectures occasionnelles. Jusqu'à présent (24 avril 2000), les corrections apportées ont été mineures et concernent surtout le style (erreurs typographiques, etc.)

# Évaluation critique du Rapport Bergier sur ‘La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme’ et nouvelle analyse de la question<sup>1</sup>

Jean-Christian Lambelet

*A la mémoire de Carl Ludwig (1889-1967)*

## Résumé

Le deuxième Rapport Bergier offre une information fort riche ainsi que des apports analytiques utiles et valables, mais il comporte aussi des faiblesses et lacunes dont certaines sont graves. Des faits importants ne sont pas mis en évidence, comme par exemple les chances élevées que les réfugiés avaient d'être accueillis. Les nombreuses données chiffrées qu'il contient ne sont pas exploitées. L'analyse est souvent répétitive, avec des contradictions internes. Plusieurs interprétations sont tirées par les cheveux. L'image générale que le Rapport brosse de la politique suisse envers les réfugiés n'est guère conciliable avec des faits centraux. Les sévères jugements qu'il porte sur cette politique reposent donc sur des bases qui paraissent fragiles. Pour toutes ces raisons, nous proposons, dans un esprit constructif, une analyse très différente de la politique *et* de la pratique suisses envers les réfugiés. Cette analyse, qui est en partie nouvelle, paraît pleinement corroborée par l'information disponible, chiffrée ou non.

## Abstract

The so-called second Bergier Report offers a wealth of information as well as some useful and valuable analytical insights, but it also suffers from a number of shortcomings and weaknesses, some of which are serious. No use is made of important facts, such as the high admittance chances of the refugees. The abundant numerical data remain mostly unexploited. The analysis is often repetitious and sometimes inconsistent. Many interpretations are far-fetched. The general image of Switzerland's refugee policy it paints is difficult to reconcile with several central facts. Its severe judgments therefore seem to rest on fragile foundations. For all these reasons we propose, in a constructive spirit, a very different and, in part, a novel analysis of Switzerland's policy *and* practice vis-à-vis the refugees, an analysis which seems fully corroborated by the available information and numerical data.

## Zusammenfassung

Der zweite Bergier Bericht enthält zwar eine Fülle Informationsmaterial sowie einige gute Ansätze, leidet aber auch unter einer Reihe z.T. gravierender Schwächen und Versäumnisse. Die Bedeutung wichtiger Fakten (so z.B. die hohen Aufnahmechancen der Flüchtlinge) wird nicht herausgearbeitet und das ausgiebige Zahlenmaterial wird kaum ausgewertet. Die Analyse tendiert zur Wiederholung und ist manchmal zusammenhanglos. Viele Auslegungen sind weit hergeholt. Das vom Bericht gezeichnete Bild der Schweizer Flüchtlingspolitik ist mit vielen zentralen Fakten kaum in Einklang zu bringen. Die Aburteilungen dieser Politik scheinen deshalb auf wackeligen Füßen zu stehen. Aus allen diesen Gründen schlagen wir konstruktiv eine ganz andere und z.T. neue Analyse der Schweizer Flüchtlingspolitik *und* -praxis vor, die mit den verfügbaren Informationen und Daten völlig konsistent scheint.

**Keywords** : history; World War II; Switzerland; refugees; Bergier Commission

---

<sup>1</sup> Une table des matières se trouve en fin de texte.

JEL Classification : F22; N00; N44

## Évaluation critique du Rapport Bergier sur ‘La Suisse et les réfugiés à l’époque du national-socialisme’ et nouvelle analyse de la question

Jean-Christian Lambelet<sup>2</sup>

Ce monde des hommes sur lequel travaille l'histoire est à étudier comme les réalités physiques. Nous avons à l'observer, à déduire, à lier nos résultats par des *hypothèses* provisoires, à tenter des expériences, à expérimenter, à chercher des lois. Et une attitude scientifique s'impose à nous, historiens, comme aux physiciens : observer sans passion, conclure sans parti pris préalable, faire abstraction de nos passions, de nos calculs, de nos positions morales et sociales. L'historien n'a pas à juger, mais à expliquer et à comprendre. Nous ne voulons plus entendre parler d'un Tribunal de l'histoire, avec un T majuscule.

Fernand Braudel (1902-1985)<sup>3</sup>

Comme cela a déjà été relevé de divers côtés depuis sa publication, le deuxième Rapport Bergier<sup>4</sup> n'offre pas grand-chose de vraiment nouveau sur le plan des faits et de la connaissance qu'on en avait.<sup>5</sup> Il comporte néanmoins un certain nombre d'apports aussi utiles que valables et intéressants, lesquels seront discutés en premier. Après cela, nous chercherons à mettre en lumière ses faiblesses et lacunes.

### Premier apport utile : les trains de déportés

Parmi les apports utiles du Rapport, en particulier parce qu'ils semblent régler définitivement des questions jusqu'ici controversées ou incertaines, il y a premièrement l'étude annexe de Gilles Forster sur *Le transit ferroviaire de personnes par la Suisse pendant la guerre*. Cette étude établit à complète satisfaction que les convois de déportés vers les camps d'extermination provenant en particulier d'Italie n'ont pas transité par la Suisse, mais que tous ont emprunté d'autres lignes (plus à l'est dans le cas de l'Italie<sup>6</sup>). La géographie, à elle seule, le laissait d'ailleurs déjà supposer : un simple coup d'œil à une carte ferroviaire de l'Europe

---

<sup>2</sup> Université de Lausanne, DEEP/HEC, BFSH1, CH-1015 Lausanne. E-mail: [jean-christian.lambelet@hec.unil.ch](mailto:jean-christian.lambelet@hec.unil.ch)  
Ce texte est aussi disponible sur le site internet suivant: <http://www.hec.unil.ch/jlambelet/>

La politique envers les réfugiés est traitée dans le chapitre 4 de notre récent livre: *Le mobbing d'un petit pays – Onze thèses sur la Suisse pendant la Deuxième Guerre mondiale*, Lausanne, L'Âge d'Homme, 1999.

Nous tenons à remercier bien sincèrement toutes celles et tous ceux, trop nombreux pour qu'on puisse les nommer, qui nous ont fait bénéficier de leurs critiques, de leurs conseils et de leur aide, étant entendu que nous restons seul responsable du produit final. Les apports particulièrement utiles seront cependant mentionnés nommément au fur et à mesure.

<sup>3</sup> Cf. *Les ambitions de l'histoire*, édition établie par R. de Ayala et P. Braudel, Paris, Editions de Fallois, 1997, p. 53; italiques dans l'original. Merci à Jean Freymond pour nous avoir communiqué cette pertinente citation.

<sup>4</sup> Commission Indépendante d'Experts Suisse - Seconde Guerre mondiale (CIE), *La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme*, Berne, 1999, 358 pp., avec quatre rapports annexes. Nous nous sommes fondé sur la version en langue française.

<sup>5</sup> La documentation de presse accompagnant le Rapport va d'ailleurs dans ce sens : « Qu'apportons-nous de neuf? Dans notre Rapport, les personnes persécutées par le national-socialisme occupent la place centrale (...) Sur la base de cas exemplaires, nous publions des informations inédites ».

<sup>6</sup> « Pour les convois en provenance d'Italie, l'itinéraire de 40 d'entre eux a été reconstitué ; il ne passe pas par la Suisse. Nous avons toutes raisons de penser que les trois convois restants ont eux aussi franchi les Alpes par [des cols à l'est de la Suisse] » (résumé dans la documentation de presse). Cela vaut aussi pour les convois en provenance de France et d'ailleurs.

continentale<sup>7</sup> montre que les itinéraires les plus directs vers les camps d'extermination de Pologne ne passaient pas par la Suisse.

C'est le téléfilm *Or nazi et avoirs juifs*, co-produit par la BBC et la télévision alémanique,<sup>8</sup> et diffusé dans le monde entier, qui a le plus contribué à accréditer la légende d'une Suisse qui aurait laissé passer des convois de déportés par son territoire. Il est malheureusement probable que cette légende restera enracinée encore longtemps dans une partie de l'opinion publique suisse et étrangère. Le travail consciencieux et scientifique de Gilles Forster n'a en effet pas eu, et à long terme n'aura peut-être jamais, le même impact que le téléfilm en question.<sup>9</sup>

Cela illustre le problème général soulevé par la réinterprétation de l'histoire suisse ces dernières années : une fois que certains nouveaux mythes ont été implantés dans l'esprit du public, il devient très difficile d'extirper ces *idées reçues* – et peu importe qu'elles soient en contradiction complète avec des faits avérés. Il reste à espérer qu'avec le passage du temps et surtout des générations, une vision plus exacte et dépassionnée finira quand même par s'imposer peu à peu – ce qui ne doit bien sûr pas empêcher qu'on agisse dans le sens de la rectification dès aujourd'hui.

### Deuxième apport utile : l'angle juridique

L'étude annexe du Professeur Walter Kälin est un deuxième et très utile apport. Cet avis de droit établit en effet que la politique suisse envers les réfugiés était conforme au droit *positif* suisse et international de l'époque, sauf sur quelques points mineurs.<sup>10</sup>

Ainsi, le droit de nombreux États européens, de même que le droit suisse, n'accordait alors de protection ou de statut particulier qu'aux seuls réfugiés *politiques*, c'est-à-dire aux personnes qui à la suite d'activités politiques réputées illicites semblaient en danger dans leur pays d'origine. Mais les fugitifs poursuivis pour des raisons religieuses ou raciales, notamment les Juifs, ne remplissaient pas cette définition et n'étaient donc pas couverts par le droit d'asile contemporain.

Par ailleurs, la plupart des accords internationaux existant à l'époque n'interdisaient pas le renvoi à la frontière, mais limitaient la protection aux réfugiés qui avaient réussi à fuir à l'intérieur du pays à travers la zone frontalière. Le principe général du non refoulement immédiat n'a été reconnu que plus tard par le droit international. De même, des mesures telles que l'obligation pour les réfugiés en Suisse de déposer leurs biens ainsi que le régime juridique

<sup>7</sup> Comme celle figurant dans l'étude de M. Forster à la p. 30.

<sup>8</sup> Le générique de la version diffusée en été 1997 par la première chaîne de la TV alémanique (SF1) indiquait ceci : "Ein Film von Christopher Olgiati – Mitarbeit Thomas Buomberger". Ce dernier est un collaborateur de SF1.

<sup>9</sup> Par ailleurs, le rapport de M. Forster confirme ce que l'on savait déjà (voir en particulier les travaux de R. Ochsner) au sujet des quelque 300'000 Italiens qui ont transité par la Suisse entre avril 1941 et juillet 1943 pour aller travailler en Allemagne. Parmi les éclairages cependant nécessaires ou neufs, on relèvera : (1) que contrairement à ce que quelques journalistes ou historiens ont affirmé un peu trop rapidement (voir par exemple le récent livre de H.-U. Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg*, p. 104), on ne peut pas affirmer qu'il s'agissait de travailleurs forcés, les personnes en question ayant été attirées avant tout par le niveau plus élevé des salaires allemands; (2) que les autorités suisses ont bien interrompu ce trafic de transit dès juillet 1943, c'est-à-dire dès la chute de Mussolini (Ochsner évoquait un dernier train en septembre); et (3) qu'il n'est pas exclu que du personnel militaire italien habillé en civil ait profité de ces convois pour rejoindre – en quel nombre ? – les forces italiennes combattant en Russie (les contrôles d'identité étaient moins rigoureux que dans le cas des voyageurs en transit ordinaire).

<sup>10</sup> M. Kälin relève par exemple que la "contribution de solidarité" exigée des réfugiés fortunés allait à l'encontre de certains traités d'établissement.

réservé aux internés dans les camps suisses étaient en général, sinon totalement, compatibles avec le droit national et international.

Au sujet du tampon 'J', W. Kälin relève enfin que les restrictions d'entrée imposées aux Juifs allemands ne constituaient pas, selon les critères de l'époque, une interdiction discriminatoire aux yeux du droit constitutionnel, mais qu'elles allaient toutefois à l'encontre du traité d'établissement signé avec l'Allemagne. A tout prendre, l'obligation du tampon 'J' était donc une mesure se situant dans une zone juridique grise.<sup>11</sup>

Pour un État de droit comme la Suisse - celle d'alors comme celle d'aujourd'hui -, tout cela n'est pas sans importance. Conclure, par exemple et de manière classique, que la Suisse aurait pu accueillir un nombre plus élevé de réfugiés, que la ligne officielle des autorités a été trop restrictive (sauf vers la fin de la guerre), ou qu'il ne s'est pas produit d'élan à la fois durable et général de solidarité envers les persécutés, est en effet une chose. Mais cela serait autre chose si l'on devait conclure en outre que la politique suisse envers les réfugiés a violé le droit national et international de l'époque – ce qui n'est donc pas le cas.

### Autres apports utiles

La description et l'analyse assez fouillées de l'action, généralement admirable, des œuvres privées d'entraide qu'on trouve dans le Rapport principal constituent un autre apport utile et bienvenu.<sup>12</sup>

On peut encore relever, parsemés dans le texte, un certain nombre d'éléments de fait plus ponctuels qui ne manquent pas non plus d'intérêt et de pertinence. Ainsi :

Les réfugiés juifs sont considérés comme des persécutés politiques par une partie de l'Administration [fédérale].<sup>13</sup>

Ceci vaut d'être signalé, car si l'on évoque toujours Rothmund, son juridisme et son antisémitisme, qui a jamais parlé des hauts fonctionnaires et autres responsables qui n'étaient ni légalistes ni anti-juifs ?<sup>14</sup> C'est cependant là une des trop rares allusions qu'on trouve dans le Rapport principal au sujet de l'évidente diversité des attitudes et opinions des grands ou petits

<sup>11</sup> Ce qui posait vraiment problème selon W. Kälin, c'était la possibilité que l'Allemagne s'était réservée de demander l'apposition du tampon 'J' dans le passeport des Israélites suisses. Comme on sait, le Reich ne l'exigea heureusement jamais.

<sup>12</sup> Voir la section 2.3, pp. 59-71.

<sup>13</sup> P. 56 du Rapport; voir aussi G. Koller, "Entscheidungen über Leben und Tod – Die behördliche Praxis in der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges", Archives fédérales, *Etudes et sources*, 22/1996, pp. 17-106; cf. pp. 27-9 et *passim*.

<sup>14</sup> L'antisémitisme communément attribué à H. Rothmund doit d'ailleurs être relativisé. Voir, à ce sujet, l'article fouillé de Heinz Roschewski, "Heinrich Rothmund in seinen persönlichen Akten", dans *Etudes et sources*, Archives fédérales, 22/1996, pp. 107 *et seq.*; ainsi que G. Koller, *op.cit.*, pp. 26-7.

En conviendront aussi tous ceux qui ont lu la longue lettre de protestation que Rothmund adressa le 19 février 1941 au lieutenant-colonel Mullener, commandant de la section "Armée et Foyer", au sujet du troisième "plan de causerie" d'Armée et Foyer. Ce plan est daté du 28 décembre 1940 et son dernier paragraphe évoque, en termes nettement antisémites, le "problème" des Israélites : « (...) le Juif est inassimilable et depuis deux millénaires que dure sa dispersion, il n'a pas réussi à se fixer ou à s'intégrer dans un ensemble ». Rothmund commence sa lettre de manière défensive, car il s'adresse à un personnage important qui était sans doute antisémite, en faisant remarquer que nul n'a lutté plus que lui contre la « judaïsation » ou « l'enjuivement » de la Suisse - attitude et vocabulaire qui lui valent aujourd'hui sa réputation. Mais il continue en prenant vigoureusement la défense des Juifs suisses et en donnant raison aux dirigeants de la communauté israélite suisse qui avaient été atterrés par ce plan de causerie. Pour Rothmund, le problème n'était pas les Israélites en général, mais ceux qu'il décrivait comme étant "non assimilés" ou "non assimilables", c'est-à-dire surtout les « Juifs orientaux » (*Ostjuden*). Voir : L. Mysyrowicz, "Le Dr Rothmund et le problème juif (février 1941)", Université de Genève, Faculté des Lettres, s.d.; cette étude peut être obtenue sous: [www.unige.ch/lettres/istsge/mysy/rothmund.html](http://www.unige.ch/lettres/istsge/mysy/rothmund.html).

décideurs de l'époque – dommage que cela ne soit mentionné qu'en passant et n'ait pas été examiné plus systématiquement.

Ou encore, on peut relever un certain nombre d'éclairages sur tous les particuliers, dont notamment de nombreux fonctionnaires plus ou moins subalternes (pas seulement Grüninger), qui ont aidé les réfugiés en agissant à titre personnel et qui ont réussi à les faire entrer en nombre souvent important.<sup>15</sup>

En face de tous ces apports utiles et intéressants, le texte principal du Rapport comporte cependant, à notre avis, toute une série de faiblesses et de lacunes dont on peut penser que certaines sont graves. Nous allons essayer de le démontrer en commençant par nous concentrer sur la manière dont le Rapport traite les deux questions auxquelles il attribue un caractère central. Ou comme il le dit,<sup>16</sup> les « deux moments essentiels » dans la politique suisse d'asile :

**(1) la fermeture de la frontière en août 1942;** et

**(2) l'affaire du tampon 'J'.**

D'accord en cela avec le Rapport, nous sommes d'avis que la fermeture de la frontière et l'affaire du tampon 'J' sont en effet deux événements importants dans la politique suisse envers les réfugiés pendant la dernière guerre mondiale. Notre critique sera donc avant tout *constructive*, en ce sens qu'aux interprétations du Rapport nous en opposerons d'autres. Nous essaierons de faire de même pour toutes les questions qui seront examinées ainsi que pour l'ensemble de la politique et de la pratique suisses envers les réfugiés.

Comme pour tous les travaux qui se veulent scientifiques, les Rapports de la Commission Bergier - ce deuxième sur les réfugiés aussi bien que le premier sur les transactions or de la BNS - méritent de faire l'objet d'examen approfondis qui s'attachent tout à la fois à en souligner les aspects positifs et à en relever les éventuelles lacunes, faiblesses et distorsions. En effet, ces Rapports ne sont pas - malgré l'importance des moyens accordés à la Commission et malgré les circonstances de sa création - des travaux au-dessus de la mêlée, ni des études définitives, mais des *contributions* à la connaissance et à la compréhension d'une période tourmentée de l'histoire suisse. La Commission en est d'ailleurs consciente puisque son président a déclaré à plusieurs reprises qu'il espérait que les travaux de la Commission suscitent « un débat animé ». La présente étude se veut une contribution à ce débat souhaité, lequel devrait rester avant tout scientifique, et donc serein.

Précisons encore que les évaluations critiques qui vont suivre s'appuient très largement, sinon exclusivement, sur de riches matériaux *tirés du Rapport lui-même*,<sup>17</sup> ce qui explique d'ailleurs que notre travail ait pu être mené à bien en un temps relativement court.

---

<sup>15</sup> Voir en particulier la section 4.2.3, pp. 126 *et seq.*

<sup>16</sup> Page 2 de la documentation de presse.

<sup>17</sup> En fait, de nombreuses phrases figurant dans notre texte sont tirées telles quelles du Rapport.

## 1. La fermeture de la frontière en août 1942<sup>18</sup>

Paradoxalement, c'est la statistique qui définit le mieux les situations vécues; elle écarte *l'exemple* cité d'habitude parce qu'il frappe l'esprit, mais qui est le plus souvent par-là même une exception, et elle permet de séparer plus sûrement le général du particulier.

André Lasserre (historien, s'exprimant au sujet de la politique envers les réfugiés)<sup>19</sup>

### Impression laissée par le Rapport

A plusieurs reprises, le Rapport juge sévèrement la décision de fermer la frontière à tous les réfugiés, laquelle a été rendue publique le 13 août 1942.<sup>20</sup> Une citation peut suffire<sup>21</sup> :

A partir de 1942, alors que la politique nazie d'extermination bat son plein, que la déportation a commencé en France et que la 'zone sud' est occupée à son tour, la Suisse reste le seul espoir pour ceux qui réussissent à atteindre la frontière. Or, c'est face à cette situation que le pays décide de fermer ses frontières et d'abandonner ainsi des milliers de réfugiés à leur sort.

De ce passage et de plusieurs autres, des lectrices ou lecteurs pressés ou peu informés ont dû garder l'impression générale que la frontière a été effectivement fermée de manière hermétique et qu'elle l'est restée longtemps, ce que beaucoup d'entre eux auront sans doute trouvé odieux. C'est aussi ce qui a été véhiculé par la masse des médias après la publication du Rapport. Mais quels sont *les faits* ?

### Les faits

Le graphique 1 reproduit, pour la période allant de janvier 1941 à avril 1943, les chiffres mensuels des réfugiés civils qui ont été accueillis en Suisse. Ces chiffres, qui sont tirés du Rapport,<sup>22</sup> ne sont pas contestés.<sup>23</sup> On constate ainsi que les mois qui ont *suivi* la "fermeture" de la

<sup>18</sup> Sous une forme très condensée, cette section a fait l'objet d'un article paru dans les *Schweizer Monatshefte* de mars 2000, article qui est également disponible (en français et en allemand) sur le site internet de l'auteur :

<http://www.hec.unil.ch/jlambelet/>.

<sup>19</sup> *Frontières et camps : Le refuge en Suisse de 1933 à 1945*, Lausanne, 1995, p. 8; cité par Koller, *op.cit.*, p. 85. Les italiques sont dans l'original.

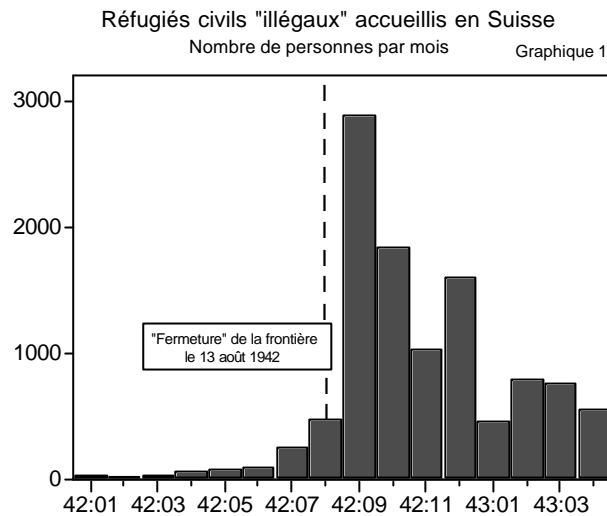
<sup>20</sup> P. 90 : « C'est par une 'décision présidentielle' du 4 août 1942 que ce resserrement est décidé et approuvé ultérieurement par l'ensemble du Conseil fédéral. La Division de Police adresse, le 13 août, des circulaires aux autorités civiles et militaires (...) ».

<sup>21</sup> P. 15; les italiques ont été ajoutés.

<sup>22</sup> Cf. le tableau à la page 24.

<sup>23</sup> Cependant, il faut savoir qu'ils ne comprennent que les réfugiés *civils* "illégaux" (sans papiers en règle) qui, selon le Rapport, ont été « internés » [enregistrés?] comme tels par le Département fédéral de justice et police. Sont exclus non seulement tous les militaires (environ 104'000 ont été accueillis), mais les "émigrants" civils et autres réfugiés avec des papiers en règle, les réfugiés frontaliers ainsi que les réfractaires (c'est-à-dire les civils qui étaient considérés comme des réfugiés militaires). Quant aux réfugiés clandestins (non annoncés aux autorités), leur nombre est évidemment inconnu; voir les pp. 154-5 du Rapport pour quelques indications à ce sujet. On peut spéculer que c'est avant tout dans les milieux de gauche et, plus encore, d'extrême-gauche que des réfugiés clandestins ont pu trouver abri. Cependant, selon une communication directe d'André Lasserre (qui se fonde sur une étude non publiée d'Henry Spira et que nous remercions), il y avait aussi des « organisations juives [sionistes?] qui se spécialisaient dans le clandestin ». Enfin, ces statistiques n'incluent pas d'autres mouvements, tels les enfants en séjour de trois mois (environ 60'000) ou les rapatriés en transit (environ 66'000), dont les Alsaciens qui traversèrent la Suisse vers la France non occupée pour échapper à la germanisation forcée de leurs départements (plus de 1'500 de 1941 à juillet 1942). De même, la débâcle française en mai-juin 1940 provoqua des irruptions de fugitifs belges et hollandais dont le nombre reste inconnu. Cf. Lasserre, *op.cit.*, p. 115.

frontière ont en réalité connu une très forte poussée du nombre de réfugiés reçus, ce qui ne cadre évidemment pas avec la notion d'une frontière bouclée de manière durable et hermétique. Que s'est-il donc passé *réellement* ?



### Une décision rapidement et fortement atténuée, sinon abrogée entièrement

Comme le Rapport le dit, la décision de fermer la frontière qui a été rendue publique le 13 août 1942 a immédiatement suscité un véritable tollé dans le pays :

(Les œuvres d'entraide) exigent la tenue d'une conférence avec Rothmund. Elle a lieu le 24 août. Après une 'séance partiellement orageuse', (on s'accorde) sur un compromis qui est publié par voie de presse. Il y est stipulé que les réfugiés entrés avant le 13 août ont droit à un 'examen minutieux' de leur cas personnel : ne seront refoulés que les requérants considérés comme 'indésirables pour motifs graves'<sup>24</sup> (...) Quand les autorités ont reculé devant les protestations (...) des œuvres d'entraide, elles ont espéré un tassement du nombre des réfugiés cherchant accueil en Suisse. L'inverse se produit pendant les derniers mois de 1942.<sup>25</sup>

Malgré la censure, la décision de fermer les frontières fait aussi l'objet « d'une violente controverse » dans les journaux de l'époque - du moins dans tous ceux qui ont été passés au crible dans la troisième (également fort utile et originale) étude annexée au Rapport<sup>26</sup> - et « c'est la première fois que la marge de manœuvre des autorités y est mise en cause ».<sup>27</sup> Bref, il y a eu une véritable vague de protestations au point que les autorités ont dû faire marche arrière dès environ le 23 août.

Ce qui signifie que la fermeture officielle et en principe hermétique de la frontière a duré dix jours; que le Conseiller fédéral responsable (v. Steiger) s'est vu obligé de tenir une conférence de presse pour se justifier et apaiser les esprits; et qu'il a fallu convoquer le Conseil National, en temps de guerre et donc d'activité parlementaire réduite (pleins pouvoirs à l'exécutif), pour

<sup>24</sup> A la page 93 du Rapport, on lit encore : « Ces démarches aboutiront au cours des jours suivants, à un assouplissement : la fermeture de la frontière sera moins stricte ».

<sup>25</sup> Pp. 67-8. Voir aussi les pp. 91-92 ainsi que la p. 32 où on lit : « Finalement, la réaction de l'opinion publique contre la fermeture des frontières du 13 août 1942, qui a eu pour effet immédiat d'atténuer les prescriptions, s'est répercutée [positivement] sur l'octroi des autorisations d'entrée ».

<sup>26</sup> Cf. p. 48 de l'étude annexe intitulée *Le débat public sur la politique face aux réfugiés en Suisse de 1938 à 1947* due à K. Imhof, P. Ettinger et B. Boller.

<sup>27</sup> A noter que selon un récent examen rétrospectif des actualités cinématographiques suisses pendant la guerre, « on est surpris par le nombre relativement élevé de reportages sur la thématique des réfugiés »; *NZZ*, 16 décembre 1999.



lui permettre d'en débattre à l'occasion d'une session spéciale en septembre.<sup>28</sup> Tout cela montre qu'il y a bien eu une « vague de protestations » (Ludwig) qu'on ne doit pas minimiser en rétrospective.<sup>29</sup> A noter encore que cela s'est produit dans la période la plus critique pour les réfugiés juifs.

Le Rapport fournit d'autres éclairages intéressants sur les réactions suscitées par la décision de fermer la frontière :

Étonné par la véhémence de cette protestation, le Conseiller fédéral von Steiger décréta que « dans certains cas particuliers, il fallait éviter le refoulement » (...) Peu après, [il] convoqua discrètement les autorités genevoises et les pria, sur un ton informel, de ne plus refouler les réfugiés juifs et de ne remettre personne directement entre les mains des Allemands; cela jusqu'à ce que les remous dans l'opinion publique se soient estompés. A partir de ce moment-là, Genève n'appliqua pour ainsi dire plus [!] les instructions du 13 août 1942».<sup>30</sup>

### Réfugiés accueillis en nombre considérable

La conclusion logique est dès lors irréfragable : si – en plus des déclarations, intentions et décisions "théoriques" des autorités,<sup>31</sup> et par-delà les documents de la politique officielle et tout ce que l'on peut trouver en fouillant dans les archives – l'on veut bien prêter attention aux faits, il est clair qu'en été-automne 1942, c'est-à-dire *après* la décision de "fermer" la frontière, la Suisse a en réalité accueilli un nombre de réfugiés sans précédent depuis la vague qui avait suivi l'Anschluss de l'Autriche en 1938.<sup>32</sup>

Le graphique 2 ci-dessous indique le nombre de réfugiés accueillis par mois pendant toute la guerre.<sup>33</sup> On constate qu'il y a eu quatre grandes vagues d'entrées en Suisse : (1) en été-automne 1942, lors de la mise en œuvre de la 'solution finale' en Europe occidentale; (2) en septembre-octobre 1943, suite à la capitulation italienne et à l'occupation de la Péninsule par

<sup>28</sup> A la page 98 du Rapport, on lit : « (...) L'été 1942 marque une césure dans l'attitude des autorités suisses. Les informations abondantes, les débats animés, les pressions des organisations internationales et des gouvernements alliés incitent les dirigeants suisses à se montrer plus attentifs et plus actifs face aux persécutions. » Ajoutons que c'est dès le début de l'été 1942 que la *pratique* de la Suisse envers les réfugiés prend toute son importance, puisque c'est à ce moment-là que la 'solution finale' est activée dans les pays qui entourent la Suisse (France) ou qui n'en sont pas trop éloignés (Benelux). A d'autres moments, le Rapport décale à fin 1942 cette "césure" : « Il faut attendre la fin de 1942 pour que la politique pratiquée face aux étrangers commence timidement à changer de cap » (p. 15).

<sup>29</sup> Cette vague de protestations a bien entendu été l'expression d'un mouvement de *solidarité* avec les réfugiés. Certains ont affirmé que cela n'avait été qu'un feu de paille. Contre cela, on doit relever le succès « prodigieux », selon le Rapport, de la collecte de l'Office central d'aide au réfugiés en *novembre* 1942 (1,5 millions de francs recueillis, soit 7,2 millions de francs en pouvoir d'achat d'aujourd'hui ou encore presque 40 millions de francs actuels si l'on tient compte de l'augmentation des revenus) ; « Les œuvres d'entraide y [ont vu] un "plébiscite du cœur" » (p. 210 du Rapport).

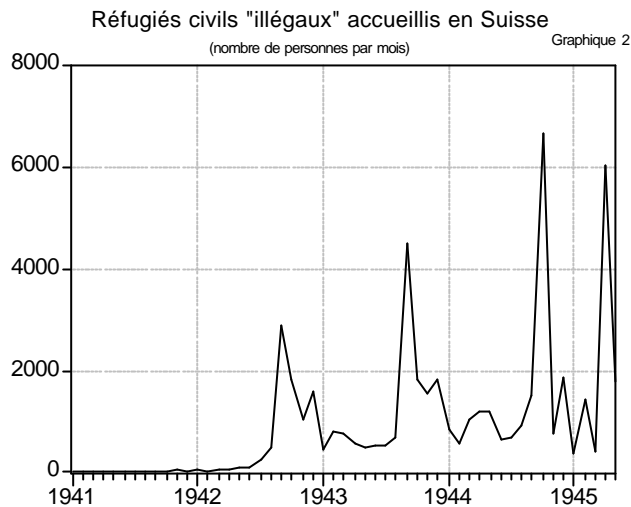
<sup>30</sup> P. 143. On reviendra plus loin sur le cas de Genève et la manière dont le Rapport le traite.

<sup>31</sup> Les mots "théorique" et "théorie" sont utilisés, ici et plus loin, dans leur sens commun et péjoratif, c'est-à-dire par opposition à la réalité. Cette opposition est artificielle : tout scientifique sait qu'on ne peut appréhender et analyser la réalité qu'au moyen d'une ou plusieurs théories ("modèles").

<sup>32</sup> A titre d'illustration quant à l'impression que, sur ce point, peut donner le Rapport, voici comment quelqu'un d'aussi averti qu'André Gavillet a réagi : « [Le Rapport n'apporte pas de données fondamentalement nouvelles sur entre autres] la fermeture des frontières à partir d'août 1942, qui a connu quelques correctifs un mois plus tard pour les cas "d'extrême dureté" et qui a été assouplie dès septembre 1943 »; *Domaine Public*, 18 décembre 1999, p. 3. Dix jours deviennent ainsi un mois, voire une année (août 1942-septembre 1943). Par ailleurs, la réalité des faits, c'est-à-dire la pratique suivie envers les réfugiés, reste ignorée alors que le Rapport donne tous les chiffres nécessaires, mais sans les interpréter.

<sup>33</sup> Ou, plus exactement, depuis le début de 1941 : avant cela, les nombres sont soit nuls soit si petits qu'on ne les distingue pas sur un graphique.

les forces allemandes; (3) en été-automne 1944 lorsque les combats se rapprochèrent de la Suisse; et enfin (4) tout à la fin de la guerre. Le graphique montre que, dans les quatre cas, la Suisse s'est ouverte à un nombre considérable de réfugiés.



### Mais encore...

Mais, dira-t-on, combien de candidats à l'asile la Suisse a-t-elle refoulés ? Autrement dit, *dans quelle mesure* le pays s'est-il ouvert - ou est-il resté fermé ?

Cette interrogation en soulève une plus fondamentale : quelle était donc la question la plus pressante et souvent vitale que se posaient les candidats à l'asile qui avaient réussi à atteindre la frontière (ce qui n'était généralement ni facile ni bon marché ni sans dangers) ?

Sûrement, c'était celle des *chances* qu'ils avaient d'être accueillis.<sup>34</sup> Ou si l'on préfère, celle des probabilités d'accueil. Cette question était cruciale pour la plupart des réfugiés en général, mais elle l'était tout particulièrement pour les Juifs persécutés cherchant refuge en Suisse à partir du moment où, au printemps-été 1942, la 'solution finale' a été mise en œuvre dans les territoires occupés voisins ou relativement proches de la Suisse, y compris dans la zone dite libre (Vichy).

### Les données sur les refoulements et les personnes refoulées

Pour répondre à la question des chances d'accueil de manière un tant soit peu rigoureuse, il faut connaître non seulement les chiffres des réfugiés reçus, mais le nombre de ceux qui ont été refoulés; c'est-à-dire, ensemble, le total des candidats à l'asile arrivés à la frontière. Il importe donc de discuter les données chiffrées concernant non seulement les *refoulements*, mais aussi les *personnes refoulées* - car "refoulements" et "personnes refoulées" sont deux notions statistiquement différentes. Ainsi, dans le nombre des refoulements ayant été enregistrés de manière anonyme (voir plus loin), un réfugié qui aurait été refoulé lors de deux tentatives successives comptera pour deux unités ; mais il comptera pour une unité seulement dans le nombre des personnes individuelles qui ont été refoulées.

Voici ce qu'on peut lire dans le Rapport au sujet des refoulements :

<sup>34</sup> A quel point c'était une question cruciale pour les fugitifs cherchant asile en Suisse est montré avec force dans le célèbre et très émouvant film de Leopold Lindtberg, *La dernière chance*, tourné en 1944-45 et qui est « un semi-documentaire » (Georges Sadoul).

Pour la période de janvier 1940 à mai 1945, on a la preuve que 24'500 refoulements ont été opérés à la frontière. Mais ce chiffre doit être considéré comme une limite inférieure, bien qu'il soit difficile de procéder à un calcul exact, vu l'état des sources.<sup>35</sup>

Si le Rapport parle à juste titre d'une limite "inférieure", c'est-à-dire d'une vraisemblable sous-estimation du nombre de refoulements, et cela pour diverses raisons qui sont convaincantes,<sup>36</sup> il est regrettable qu'il ne dise rien d'une surestimation du nombre de personnes refoulées due au fait que nombre de candidats à l'asile ont effectué plus d'une tentative, souvent dans différents secteurs de la frontière et à des intervalles plus ou moins longs, et qu'ils figurent donc *plus d'une fois* dans le chiffre des refoulements.

A cet égard, un autre apport utile du Rapport est que des tentatives d'entrée multiples reviennent très fréquemment dans les nombreux cas individuels qu'il examine – jusqu'à cinq fois pour certains d'entre eux.<sup>37</sup> Incontestablement, les cas de tentatives multiples n'ont pas été rares et il semble bien qu'ils aient été la règle, plutôt que l'exception, pour les réfugiés qui n'ont pas été accueillis lors de leur première tentative.

### **Sous-estimation ou surestimation ?**

Comme l'on sait, Serge Klarsfeld<sup>38</sup> a déclaré récemment qu'à son avis le nombre des refoulements était grandement surestimé, en particulier parce que s'il y en avait eu autant à la frontière française, on devrait en retrouver la trace dans les archives des camps français, ce qui n'est pas le cas.<sup>39</sup>

La réaction générale au chiffre que M. Klarsfeld a avancé (5'000 refoulements au lieu de 24'500) a été que son estimation est presque certainement trop basse, probablement de beaucoup. Toutefois, il a très probablement vu juste, comme il sera montré plus loin. La source du malentendu est sans doute que Serge Klarsfeld ne semble pas avoir précisé - et ses critiques n'ont pas vu - qu'il importe grandement de faire la différence entre, d'une part, le nombre total de refoulements, y compris de réfugiés ayant fait plusieurs tentatives ; et d'autre part, le nombre, certainement beaucoup plus petit, des refoulés *définitifs* (réfugiés qui ont fait une ou plusieurs tentatives sans jamais être reçus). Il est cependant vrai que les refoulés définitifs n'ont sûrement pas tous été arrêtés de l'autre côté de la frontière, pour être ensuite tous envoyés dans les camps français évoqués par Serge Klarsfeld.

### **Une occasion manquée**

Selon la presse, M. Klarsfeld a déclaré<sup>40</sup> : « Le chiffre des refoulements aurait dû être au cœur du travail de la Commission. Je constate que ce travail n'a pas été fait. C'est une déception. Si les archives suisses sont incomplètes, pourquoi ses chercheurs n'ont-ils pas consulté les archives françaises ? » Et, ajoute le journaliste, « Serge Klarsfeld conclut en expliquant qu'il était prêt à faire cette recherche ».<sup>41</sup>

<sup>35</sup> P. 21. Aux dernières nouvelles, ce chiffre devrait être augmenté quelque peu, car on a trouvé de nouvelles traces de refoulements en 1940 et 1941; mais la correction est mineure. (Communication directe de M. Guido Koller, des Archives fédérales, en date du 20 janvier 2000).

<sup>36</sup> Une partie des archives a été détruite, tous les refoulements n'ont pas été enregistrés. Cf. p. 132 du Rapport.

<sup>37</sup> Cf. les pp. 101, 123, 141 (« nous avons refoulé des réfugiés dont c'était déjà la 5<sup>e</sup> tentative d'entrer dans le pays, à divers endroits de la frontière »), 147, 148 (2x) et 153 (2x). Les tentatives multiples reviennent aussi très souvent dans les témoignages recueillis par Ken Newman (cf. *Swiss Wartime Work Camps*, NZZ Verlag, 1999).

<sup>38</sup> Avocat français et président de l'association "Les fils et filles des déportés juifs de France".

<sup>39</sup> Voir *Le Temps*, 16 et 17.12.1999.

<sup>40</sup> *Le Temps* du 17.12.1999, p. 10.

<sup>41</sup> A noter qu'il n'y a pas que les archives françaises qui n'ont pas été exploitées dans ce contexte. Comme Pierre Goetschin, professeur honoraire à HEC/UNIL, a bien voulu nous l'écrire, et nous l'en remercions, l'appareil

En admettant que ce dernier propos attribué à Serge Klarsfeld ait été rapporté correctement, on ne peut que regretter que la Commission n'ait pas jugé bon de lui confier cette recherche ou de la faire elle-même. La problématique des refoulements est en effet plus importante pour le sujet central du Rapport qu'une autre question qui, elle, a fait l'objet d'un mandat de la Commission et qui constitue une des quatre annexes au Rapport : *La Suisse et les extorsions de rançons pendant l'occupation des Pays-Bas par le III<sup>e</sup> Reich*. Bien que cette étude soit intéressante en elle-même, elle est d'une pertinence secondaire pour la finalité centrale du Rapport;<sup>42</sup> c'est pourquoi nous n'en dirons rien de plus pour le moment.

### Les données sur les refoulements (bis)

Le chiffre de 24'500 refoulés cité par le Rapport (plus exactement 24'398) trouve son origine dans les recherches antérieures de Guido Koller.<sup>43</sup> Il se décompose - à ce jour - en 9'703 personnes refoulées dont on a relevé (entre autres) les noms et de 14'695 refoulements anonymes. Très probablement, cette dernière catégorie comprend aussi un certain nombre de refoulés militaires qui ne peuvent plus être identifiés aujourd'hui en tant que tels.<sup>44</sup> Cela signifie que lorsque nous calculerons, plus loin, des taux ou probabilités de refoulement pour les demandeurs d'asile civils, ces taux ou probabilités pourront être surestimés quelque peu pour cette raison. Symétriquement, les taux ou chances d'accueil tendront à être sous-estimés.

### Il y a eu refoulements et refoulements

L'image classique des refoulements, gravée dans les esprits par la littérature, le cinéma et la télévision, est celle de fugitifs persécutés qui ont été arrêtés à la frontière ou qui y ont été reconduits *manu militari* pour être remis directement aux garde-frontières français, italiens ou, pire, allemands et qui ont donc été livrés à un sort souvent abominable. Des cas de ce genre se sont malheureusement produits,<sup>45</sup> mais ils ne sont pas représentatifs, ce qui n'enlève cependant rien à leur caractère odieux.<sup>46</sup> Comme on l'a déjà mentionné, il y a eu de très nombreux réfugiés qui, ayant été refoulés, ont de nouveau tenté leur chance par la suite, souvent à plusieurs reprises, avant d'être finalement accueillis. C'est donc bien qu'ils n'ont pas été arrêtés suite à leur(s) refoulement(s) antérieur(s).

Par ailleurs, il y a aussi eu, en tout cas jusqu'à novembre 1942 (occupation de la zone dite libre), de fort nombreux cas de réfugiés qui, s'étant présentés ou ayant été interceptés à la frontière jurassienne avec la zone occupée par les Allemands, ont été ensuite transportés, souvent par les soins des autorités, du côté de Genève pour être, comme beaucoup d'entre eux le souhaitaient, "refoulés" en zone dite libre où le risque était nettement moins grand - voire nul

policier et bureaucratique allemand en France occupée comprenait probablement de nombreux fonctionnaires et autres statisticiens chargés de récolter toutes sortes de données et de chiffres. Il se pourrait donc bien que les archives allemandes contiennent des informations intéressantes qui n'ont pas encore été exploitées.

<sup>42</sup> Comme le résumé de cette annexe le dit lui-même (p. 352), « La politique étrangère de la Suisse et celle qui fut menée envers les réfugiés ne sont affectées qu'indirectement par les demandes allemandes de rançons ».

<sup>43</sup> *Op.cit.*

<sup>44</sup> Comme Guido Koller nous l'a aimablement confirmé par une communication directe. A noter que, contrairement à ce qu'on lit souvent, les Conventions de la Haye et en particulier la Convention V (1907) ne prévoyaient pas de *droit* à l'asile pour les réfugiés militaires, mais seulement l'obligation de les interner s'ils accédaient au territoire d'un État non belligérant. Mais, suite entre autres à l'épisode des « Bourbakis » en 1870-71, la pratique suisse avait évolué en direction d'un asile automatique pour les réfugiés militaires, sans en faire toutefois un droit formel. C'est ce qui a permis de refuser de recevoir certaines catégories de personnel militaire ou paramilitaire vers la fin de la guerre (SS, hauts gradés nazis et fascistes, etc.) Nos remerciements à MM. Guido Koller et Simon Hotte pour nous avoir éclairé sur ce point juridique.

<sup>45</sup> Voir par exemple la p. 146 du Rapport.

<sup>46</sup> En 1950 déjà, Pierre Béguin évoquait, dans un très intéressant petit livre (*Le balcon sur l'Europe : petite histoire de la Suisse pendant la guerre 1938-1945*), « l'odieux de certains refoulements ».

ou très petit pour certains réfugiés de nationalité française - qu'ils soient arrêtés pour être éventuellement déportés.<sup>47</sup>

Il y a aussi eu, on l'oublie parfois, des refoulés qui n'étaient pas des personnes persécutées ou qui étaient en tout cas moins en danger de mort que les Israélites. Parmi celles-ci, figuraient en premier lieu des Français réfractaires au *Service du travail obligatoire* (S.T.O.) de Vichy. Comme le S.T.O. fournit une illustration pertinente du grand nombre de réfugiés potentiels qu'il y avait alors en Europe occidentale, il est utile d'en dire quelques mots.

Institué formellement en février 1943, le S.T.O. visait initialement à contraindre 700'000 ouvriers français à aller travailler en Allemagne, mais il n'en partit que 170'000. Le reste put passer entre les mailles du filet, en cherchant entre autres à trouver refuge en Suisse, ou ils rejoignirent le maquis, ou encore ils entrèrent dans la clandestinité d'une manière ou d'une autre. En octobre 1943, Pierre Laval obtint la suspension des listes, mais les Allemands prélevèrent des ouvriers par réquisition directe. Au total, de juin 1942 à juillet 1944, 641'500 travailleurs français partirent pour l'Allemagne (le Reich en avait demandé deux millions).<sup>48</sup> On ne sait pas grand-chose - ou plutôt, nous ne savons pas grand-chose - sur le sort réservé aux réfractaires au S.T.O. qui, ayant été refoulés à la frontière, ont été inquiétés ou arrêtés en France, mais il est peu probable que la règle ait été la déportation, voire pire.

Une autre catégorie importante de réfugiés potentiels étaient les très nombreux travailleurs-esclaves que l'Allemagne avait déportés des pays de l'est pour travailler dans ses usines, son agriculture, comme domestiques dans des familles allemandes, etc. Ceux près de la frontière suisse ont souvent cherché à fuir en Suisse. Cela soulevait la question difficile de savoir s'ils étaient en danger de mort et devaient donc être accueillis, comme la règle le voulait; ou s'ils risquaient une punition certes dure et brutale mais non extrême, au cas où on les aurait refoulés (ou s'ils avaient été interceptés avant d'avoir pu atteindre la frontière).

A notre connaissance, il n'existe pas de tabulation, même grossière, des candidats à l'asile selon le degré de risque qu'ils couraient (Israélites persécutés et voués à une mort presque certaine, autres personnes en danger de mort, personnes moins menacées, voire très peu menacées). De ce point de vue, les réfugiés et les refoulés représentaient tout un éventail allant de personnes en danger évident de mort à des cas en réalité assez banals.<sup>49</sup> Dans la suite, nous allons cependant admettre que la majorité des réfugiés et des personnes refoulées se trouvaient en péril certain, voire véritablement aux abois. Ci-dessous, le "réfugié représentatif" sera donc considéré comme quelqu'un en danger grave.

---

<sup>47</sup> Cf. Henry Spira, in : *Le problème juif*, Société jurassienne d'émulation, Extrait des Actes 1998, pp. 306-307. Le Professeur Philippe Marguerat, de l'Université de Neuchâtel, a également attiré notre attention sur ces convois de "refoulés" allant de la frontière jurassienne à Genève, et nous lui en sommes reconnaissant.

<sup>48</sup> En outre, sur les deux millions de prisonniers français de 1940, environ la moitié fut réquisitionnée pour travailler.

<sup>49</sup> Les rencontres qu'on fait dans la vie ont voulu que nous ayons eu connaissance d'un de ces cas "banals", que nous relatons ici à titre d'illustration. Il s'agissait d'un jeune étudiant hollandais, d'une famille de l'aristocratie de son pays. Dégoûté de devoir vivre sous l'occupation nazie et malheureux de voir ses "meilleures années" s'envoler dans ces circonstances, ce qu'on peut comprendre, mais n'étant ni plus ni moins menacé dans son intégrité physique que la plupart de ses compatriotes, il décida en 1942 de tenter sa chance en Suisse pour y poursuivre ses études et y vivre en liberté, ce qu'on peut également comprendre. Il prit donc un train pour Bâle et y arriva sans être intercepté par les contrôles à la frontière (il se cacha dans les W-C d'un wagon, mais sans en verrouiller la porte). A Bâle, il se rendit dans un poste de police, pour ... être renvoyé en Hollande par le premier train. (A noter que le canton de Bâle-Ville était l'un des plus compréhensifs envers les réfugiés). A son retour, il ne fut pas inquiété et il acheva ses études peu après la guerre. De sa tentative, il garda une profonde et tenace rancœur envers la Suisse et nous ne sommes jamais arrivé à lui faire voir, en généralisant son cas, que les autorités bâloises ne pouvaient pas ne pas le refouler.

## Une question cruciale et un avertissement

Quoi qu'il en soit, admettons *provisoirement* que le chiffre d'environ 24'500 retenu par le Rapport pour le total des refoulements soit grosso modo correct,<sup>50</sup> et venons-en à la question cruciale des chances ou probabilités d'accueil.

Mais auparavant un *avertissement* s'impose : dans les paragraphes et pages qui suivent il va encore être beaucoup question de statistiques, de chiffres et de calculs. Appliqué à une problématique aussi tragique que celle des réfugiés, cela pourrait donner une impression de froideur technicienne, voire de cynisme.

Il n'en est rien : c'est précisément parce que cette problématique est si tragique qu'il convient d'examiner de près toutes les informations disponibles, chiffrées ou autres. A défaut, l'analyse et l'évaluation risquent de n'être que superficielles, voire fautives, et il en ira de même pour d'éventuels jugements au plan moral. A quoi on ajoutera que le Rapport est lui-même bourré de chiffres, qui restent cependant pratiquement inexploités. On connaît la remarque ou boutade attribuée à Joseph Staline : « Une mort est une tragédie, un million de morts est une statistique ». Tout le monde sait que l'Holocauste a fait six millions de victimes. Mais qui oserait dire qu'il faut ignorer cet atroce bilan, ou que l'analyser est technicien ou même cynique, parce que cela ne serait qu'une froide statistique ?

C'est peut-être aussi une question de formation et de sensibilité professionnelles : pour les économistes, les chiffres et statistiques parlent en général plus fort que les mots, du moins lorsque ces chiffres et statistiques sont suffisamment fiables.<sup>51</sup> Cela ne veut pas dire que les "mots" - décisions de principe et déclarations des autorités, directives, documents de toutes sortes et tout ce que l'on peut trouver dans les archives, bref le contexte historique officiel - sont sans importance, très loin de là, mais seulement que si l'on néglige les données chiffrées, on s'expose à de sérieuses déconvenues.

## Chances d'accueil

Dans la conclusion du Rapport, on lit ceci qui servira à donner une première réponse à la question cruciale des chances ou probabilités d'accueil des réfugiés :

Le nombre des refoulements augmente massivement à partir d'août 1942 et demeure très élevé jusqu'en automne 1943. On compte en effet 5'000 refoulements pour cette seule période, alors que 24'000 cas ont été enregistrés pour l'ensemble de la période de guerre.<sup>52</sup>

Admettons que la période allant « d'août 1942 » à « l'automne 1943 » s'étende jusqu'en décembre 1943. D'après un tableau figurant dans le Rapport,<sup>53</sup> 22'367 réfugiés ont été reçus au total dans cette période. Un simple calcul donne alors - selon les chiffres du Rapport - un taux ou un risque "ex post" de refoulement de 18% *par tentative d'entrée* (et non pas par réfugié).<sup>54</sup> C'est-à-dire un taux ou, ce qui revient au même, une probabilité d'accueil de pas moins de 82%,<sup>55</sup> toujours par tentative d'entrée.

---

<sup>50</sup> Guido Koller a avancé une estimation subjective mais informée (*a guesstimate*, dirait-on en anglais) de 30'000 pour le total de tous les refoulements, ceux dont il reste une trace et ceux pour lesquels ce n'est pas le cas. Cette estimation, qui paraît vraisemblable, sera utilisée plus loin.

<sup>51</sup> Comme l'un de nos professeurs américains le disait alors que nous étions étudiant : « Above all watch what 'they' are *doing*, and not (only) what they are saying, arguing or writing ».

<sup>52</sup> P. 277.

<sup>53</sup> P. 24.

<sup>54</sup>  $5'000 / (22'367 + 5'000) = 18\%$ .

Ce taux de refoulement est *par tentative d'entrée* parce que, par définition et pour une période donnée : "nombre de réfugiés accueillis" + "nombre de refoulements" ≡ "nombre de tentatives d'entrée (réussies ou non)". La for-

### Chances par réfugié ou par tentative ?

A cet égard, il importe grandement de bien distinguer les probabilités ou chances d'accueil par *tentative d'entrée* et celles par *réfugié*. Du moment qu'il y a eu de nombreuses tentatives multiples, et donc de nombreux comptages multiples, les probabilités seront nécessairement plus grandes (meilleures) par réfugié que par tentative, ce dont il conviendra de se souvenir par la suite. D'un point de vue humanitaire, les chances par réfugié sont bien sûr les plus importantes. C'est pourquoi nous chercherons à les estimer plus bas, pour l'ensemble des réfugiés et sur toute l'étendue de la guerre.<sup>56</sup>

Mais nous y renoncerons dans les cas moins généraux, comme par exemple pour certaines catégories de fuyitifs, et ne ferons alors état que des chances d'accueil par tentative. Dans le cas des réfugiés juifs, par exemple, leur part dans les refoulements n'est pas connue avec suffisamment de précision et, sur ce point, on doit formuler des hypothèses plus ou moins solides (voir ci-dessous). Comme l'estimation des chances par personne demande également une hypothèse (sur le nombre maximum de tentatives), chercher à calculer les chances d'accueil par réfugié juif reviendrait à "empiler" par trop les hypothèses.

### Et dans d'autres périodes ?

Quelles ont été les chances d'accueil dans les mois qui ont suivi immédiatement la décision (théorique) de fermer la frontière ? A nouveau, le Rapport nous fournit les indications nécessaires. On y lit en effet (voir aussi le graphique 1 ci-dessus) que :<sup>57</sup>

Du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre 1942, 7'372 réfugiés ont été acceptés en Suisse; le recensement des refoulements (incomplet) montre que pendant la même période au moins 1'628 personnes ont été refoulées.<sup>58</sup>

Cela donne un taux ou risque de refoulement de 18% par tentative. C'est-à-dire un taux ou une probabilité d'accueil de 82%, soit la même valeur que précédemment.

Et qu'en est-il du mois "emblématique" d'août 1942, étant donné que la décision de fermer la frontière est du 13 de ce mois et la marche arrière des autorités du 23 ? Selon le Rapport :

Sur les 527 réfugiés entrés dans le pays entre le 13 et la fin août, 314 furent refoulés,<sup>59</sup>

ce qui donne un taux de refoulement de 60%<sup>60</sup> ou une probabilité d'accueil de seulement 40% par tentative. Mais immédiatement après,

mule arithmétique utilisée pour le taux de refoulement indique, comme il est normal, un taux de 100% pour une période (hypothétique) où tous les candidats à l'asile auraient été refoulés, et un taux de refoulement de 0% pour une période (tout aussi hypothétique) où tous auraient été accueillis.

Pour ne pas éveiller une impression erronée de précision, nous ne donnerons presque jamais, pour les pourcentages, de chiffres après la virgule décimale.

<sup>55</sup>  $100 - 18 = 82$ . Si l'on s'arrête en septembre 1943 (début de « l'automne »), le taux de refoulement a été de  $5'000 / (17'199 + 5'000) = 23\%$  et la probabilité d'accueil de 77%.

<sup>56</sup> Voir la section intitulée "Les chances d'accueil par réfugié : un peu de calcul des probabilités".

<sup>57</sup> P. 152, n. 273.

<sup>58</sup> Dont certaines à plus d'une reprise. On peut vérifier que ce total de 1'628 personnes refoulées correspond aux chiffres donnés, pour septembre-décembre 1942, dans les col. A et B d'un des tableaux de Koller (*op.cit.*, p. 94). Il comprend donc les refoulés dont le nom est connu et les refoulements anonymes. A noter que l'addition des chiffres dans les deux colonnes ne se justifie pas, car certaines personnes incluses dans la deuxième colonne figurent aussi dans la première (voir la discussion plus loin sous "Chances d'accueil par mois"). Le chiffre de 1'628 refoulés est donc une *suresimation*, ce qui signifie que les chances d'accueil calculées au paragraphe suivant sont *sous-estimées*, sans qu'on puisse dire de combien.

<sup>59</sup> P. 143, n. 234.

dans la première semaine de septembre, il n'y eut plus que 40 refoulements sur 259 réfugiés, pour un taux de refoulement de 15% ou une chance d'être accueilli de 85% par tentative.<sup>61</sup>

A noter encore que, toujours selon les chiffres du Rapport, 475 réfugiés ont été reçus pendant tout le mois d'août, dont 262 entre le 1<sup>er</sup> et le 12,<sup>62</sup> et 213 entre le 13 et le 31 du mois.<sup>63</sup> Cela signifie que le nombre de réfugiés accueillis dans les dix-huit jours après la fermeture de la frontière a été à peine inférieur à celui dans les treize jours avant cette prétendue fermeture.

Répetons que ces calculs statistiques peuvent paraître abstraits, voire inhumains parce qu'appliqués à des situations qui étaient souvent de vie ou de mort. Mais on ne peut y échapper si l'on veut caractériser, un tant soit peu rigoureusement, la politique suisse envers les réfugiés telle qu'elle a été appliquée *en réalité*, et non pas en "théorie". Et aussi si l'on entend séparer le général du particulier – voir en début de section la citation fort pertinente due à la plume de l'historien André Lasserre.<sup>64</sup>

### **Caractérisation de la *pratique* suisse envers les réfugiés jusqu'en automne 1943**

Pour la période août 1942-automne 1943 ainsi que pour toutes les sous-périodes distinguées ci-dessus sauf peut-être une, le caractère général de la pratique réellement suivie par la Suisse envers les réfugiés est donc clair : mis à part un bref et en fait assez faible tour de vis dans les quelques jours qui ont suivi la décision de fermer la frontière, les candidats à l'asile avaient, en réalité et en moyenne, des chances relativement *élevées* d'être accueillis en Suisse. [On reviendra sur la notion de chances ou probabilités "moyennes".]

En fait et en réalité, le pays s'est donc ouvert assez largement. Si le *discours* officiel a été rigide, la *pratique* a été beaucoup plus souple. Plus tard, dès l'hiver 1942-43, elle est devenue plus souple encore, de même d'ailleurs que la rhétorique officielle.

### **Image et réalité**

Faut-il ajouter que cette conclusion, fondée sur les faits et statistiquement vérifiée, est à l'opposé de l'image que le Rapport Bergier véhicule et que les médias ont largement répercutée ? Et qu'on serait tenté d'en dire autant de beaucoup d'autres publications qui ont traité de cette problématique. Plus loin, nous dirons ce qu'on peut penser de la manière dont quelques historiens travaillent lorsqu'ils entreprennent de traiter de questions qui demandent que l'on sache exploiter des données chiffrées.

Quoi qu'il en soit, le Rapport se concentre sur le "discours" officiel des autorités, ce qui était bien sûr nécessaire, mais il néglige d'évaluer systématiquement la pratique effectivement suivie envers les réfugiés.

<sup>60</sup> 314/527 = 60%, en admettant que par « 527 réfugiés entrés dans le pays » il faille comprendre, comme le texte semble l'indiquer, tous ceux qui se sont présentés à la frontière et pas seulement ceux qui ont été accueillis. Dans ce dernier cas, le taux d'accueil a été de 37% au lieu de 40%.

<sup>61</sup> 40/259 = 15%, en admettant d'abord que ces "259 réfugiés" étaient le total de ceux à s'être présentés à la frontière. Dans le cas où il ne s'agirait que des réfugiés acceptés, la probabilité d'accueil a été de 87%.

<sup>62</sup> = 475-213.

<sup>63</sup> = 527-314.

<sup>64</sup> Quant à arguer sentimentalement que la problématique des réfugiés est trop grave et tragique pour faire l'objet d'un traitement statistique, disons encore que c'est comme soutenir que plus une maladie est sérieuse et moins on a besoin d'un diagnostic *state of the art*.



## Probabilité d'accueil par tentative pour tous les réfugiés pendant toute la guerre

Si l'on considère maintenant l'ensemble de la période de guerre, 51'129 réfugiés civils ont été accueillis et enregistrés en Suisse, soit l'équivalent de plus de la moitié de la ville de Lausanne d'alors. Rapporté au nombre total de refoulements connus, cela donne une probabilité globale ou un taux moyen d'accueil de **68%**, par tentative et pour toute la période de guerre – en gros, deux chances sur trois.<sup>65</sup>

A noter que ces fuyitifs civils étaient qualifiés à l'époque de réfugiés "illégaux", en ce sens qu'il s'agissait de candidats à l'asile qui se sont simplement présentés à la frontière sans visa ou autre autorisation officielle d'entrée. Quant aux réfugiés "légaux", qui sont absents du Rapport, sauf pour quelques cas individuels, ils se sont montés à pas moins de 9'909 selon Guido Koller qui s'appuie sur Ludwig.<sup>66</sup>

### Les chances d'accueil *par réfugié* : un peu de calcul des probabilités<sup>67</sup>

Jusqu'ici, il a été surtout question des chances d'accueil *par tentative* et des estimations qu'on peut en faire. D'un point de vue humanitaire, les probabilités d'accueil *par personne* sont évidemment plus pertinentes que celles par tentative. Que peut-on dire au sujet des chances pour les réfugiés en tant que personnes ? Est-ce une question analysable, étant donné la non existence regrettable d'un dénombrement nominatif complet des personnes individuelles qui ont été refoulées ?

Pour pouvoir analyser, il faut pratiquement toujours simplifier, c'est-à-dire *schématiser*. Re-présentons-nous donc la situation d'alors sous la forme schématique suivante (laquelle sera affinée par la suite).

---

<sup>65</sup> Si l'on prend les chiffres trimestriels d'André Lasserre (*op.cit.*, pp. 114, 174, 190), qui vont du premier trimestre 1940 au deuxième trimestre 1945, il y a eu 57'309 réfugiés accueillis, ce qui donne un taux ou une probabilité d'accueil de 70% par tentative. Ces données trimestrielles sont tirées des archives fédérales et André Lasserre indique qu'elles sont plus homogènes et fiables que les chiffres mensuels. Il ajoute cependant qu'il n'est pas exclu qu'elles incluent un certain nombre de réfugiés militaires.

<sup>66</sup> Cf. G. Koller, *op. cit.*, p. 85, qui écrit ceci qui semble clair à première vue : « Carl Ludwig nennt die Zahl von 295'381 *während des Krieges aufgenommenen* Schutzsuchenden : 103'869 "Militärflüchtlinge", 55'018 "Zivilflüchtlinge", 9'909 "Emigranten", 251 "politische Flüchtlinge", etc. » (italiques ajoutés). Dans une communication directe, Guido Koller a cependant supputé que ces 9'909 "émigrants" étaient principalement arrivés *avant* la guerre. De son côté, Henry Spira défend le même point de vue. Bref, la question n'est pas claire et mériterait d'être examinée de plus près.

Il est donc regrettable qu'il n'existe pas, autant que nous sachions, d'étude spécifique sur les réfugiés avec des papiers en règle d'un type ou d'un autre qui ont été accueillis ou qui sont restés en Suisse pendant la guerre (une raison pourrait être que les données à ce sujet sont dispersées dans les archives cantonales). Il est aussi possible que le chiffre de Ludwig inclue des réfugiés légaux entrés en Suisse entre 1945 et 1950. Le total de 9'600 demandes de visas acceptées entre le printemps de 1938 et novembre 1944 (pp. 21 et 132 du Rapport), qui est repris plus bas, va cependant dans le sens d'un nombre important de *nouveaux* réfugiés "légaux" accueillis pendant la guerre.

Dans un article de la *Weltwoche* du 11 novembre 1999, Georg Kreis, membre de la Commission Bergier et signataire de son Rapport, nous a un peu pris à partie pour avoir écrit - dans un récent livre (*op.cit.*, pp. 56-7), dans le contexte du tampon 'J', et comme s'il s'agissait de quelque chose de manifestement inexact - que les titulaires d'un passeport marqué d'un 'J' pouvaient entrer en Suisse s'ils étaient en possession d'un visa ou d'une autorisation de séjour ou de transit délivré par les autorités consulaires. A cet égard, il est piquant que le Rapport relate en détail, parmi d'autres cas individuels, l'histoire d'*Elisabeth St.*, Juive ex-autrichienne et donc sans doute titulaire d'un passeport allemand marqué d'un 'J', qui a cependant obtenu un visa pour la Suisse vers le 15 septembre 1942. Cf. p. 101 du Rapport, y compris, pour la date, les n. 2 et 3.

<sup>67</sup> L'impulsion pour cette section est venue en partie à notre collègue, le Professeur Ulrich Kohli, du Département d'économie politique de l'Université de Genève, auquel nous tenons à dire nos amicaux remerciements.

Les candidats à l'asile qui arrivent pour la première fois à la frontière sont soit accueillis soit refoulés immédiatement (ou à bref délai). S'ils sont accueillis, l'analyse s'arrête là, car il va de soi qu'ils n'auront pas besoin de se représenter une seconde fois. Jusqu'ici rien de vraiment schématique. Admettons maintenant, en simplifiant, que *tous* ceux qui ont été refoulés tentent leur chance une seconde *et* dernière fois.<sup>68</sup> C'est-à-dire que s'ils ne sont pas accueillis lors de leur seconde tentative, ils décident ou se trouvent obligés de jeter l'éponge et ne cherchent pas à se représenter une troisième, quatrième ou énième fois. A noter que deux tentatives en moyenne sont une estimation plutôt "conservatrice" au vu des très nombreux cas connus où des candidats à l'asile ont tenté leur chance à de multiples reprises (voir plus haut).

Parce que cette situation est simplifiée, elle peut être analysée assez aisément au moyen du calcul des probabilités classique. On y perdra peut-être un peu en réalisme, mais on y gagnera beaucoup en clarté. (La lectrice ou le lecteur peu familier avec le calcul des probabilités est invité à sauter au deuxième paragraphe de la page suivante.)

Soit **N** le nombre total de réfugiés qui sont arrivés à la frontière pendant toute la guerre; **A** le nombre total de réfugiés accueillis après une première *ou* une seconde tentative; **D** le nombre de refoulements *définitifs* (ceux pour qui la seconde tentative a échoué et qui, par hypothèse, ne se représentent donc plus à la frontière); **p** la probabilité d'admission par tentative; et **R** le nombre total de refoulements (temporaires ou définitifs). On a alors :

- (1)  $N \equiv A + D$
- (2)  $A = N[p + p(1-p)]$
- (3)  $D = N(1-p)^2$
- (4)  $R = N[(1-p) + (1-p)^2]$

On se trouve donc en présence d'un système qui semble sous-déterminé puisqu'il comprend six inconnues (**N**, **A**, **D**, **p**, **D**, **R**) et seulement quatre équations.<sup>69</sup> Mais l'on sait que  $A \equiv 51'129$  réfugiés admis et que  $R \equiv 24'398$  refoulements temporaires ou définitifs, ce qui signifie quatre inconnues et quatre équations. Le système (1)-(4) peut dès lors être résolu, de sorte que l'on trouve aisément :<sup>70</sup>

<sup>68</sup> La simplification consiste en cela que certains candidats à l'asile pourraient, pour diverses raisons, abandonner définitivement après un premier échec. Mais cela est compensé, ou plus que compensé, par le fait qu'on écarte la possibilité de trois, quatre, *n* tentatives. Voir plus loin.

<sup>69</sup> La raison pour laquelle le terme  $(1-p)$  est porté au carré dans (3) et (4) tient à l'hypothèse de deux tentatives au maximum. Si l'on développe (2), on voit que  $p^2$  y figure également, et pour la même raison.

<sup>70</sup> Pour résoudre ce système d'équations, on peut recourir soit à un algorithme de solution par itérations en fournissant des valeurs initiales pour les inconnues, soit en le réécrivant de la manière suivante qui permet de calculer la solution "à la main" :

$$\begin{aligned} p &= A/(A + R) && [p \text{ est donné directement par le nombre des accueillis et le total des refoulements}] \\ N &= R/[(1-p)+(1-p)^2] && [\text{équation (4) renormalisée}] \\ D &= N - A && [\text{équation (1) renormalisée}] , \end{aligned}$$

c'est-à-dire en insérant les valeurs de **R** et **A** :

$$\begin{aligned} p &= 51'129/(51'129 + 24'398) \\ N &= 24'398/[(1-p) + (1-p)^2] \\ D &= N - 51'129 \end{aligned}$$

La première équation permet de calculer **p**, la deuxième détermine dès lors immédiatement **N** et la troisième **D**. Ces trois équations forment donc un système récursif. Les équations (2) et (3) ne sont pas utilisées, mais on peut vérifier qu'elles sont satisfaites par les valeurs qu'on trouve avec les 3 équations précédentes.

- $p \cong 0,678$ , soit une probabilité *estimée* d'accueil d'environ 68% *par tentative*, tout comme précédemment<sup>71</sup>;
- $N \cong 57'086$ , soit une *estimation* du nombre total de candidats à l'asile à s'être présentés à la frontière; et
- $D \cong 5'957$ , soit une *estimation* du nombre de refoulements *définitifs*.

Ces chiffres estimés grâce au calcul des probabilités donnent bien entendu une impression trompeuse de précision. Leur interprétation est la suivante : dans les conditions envisagées, le nombre total de réfugiés qui se sont présentés à la frontière pendant toute la guerre est estimé à environ 57'000 et le nombre total de refoulés définitifs à environ 6'000.

On remarque avec intérêt que l'estimation d'environ 6'000 refoulés définitifs est fort proche de celle avancée par Serge Klarsfeld (environ 5'000).

Il découle des résultats ci-dessus que, toujours dans les conditions envisagées, la probabilité qu'un réfugié soit accueilli après une *ou* deux tentatives a été d'environ **90%**.<sup>72</sup> Ce qui veut dire que les réfugiés avaient en gros deux chances sur trois d'être accueillis à la première tentative, et plus de *neuf chances sur dix* si, ayant été refoulés une première fois, ils essayaient une seconde et dernière fois.

Le lecteur ou la lectrice aura probablement été surpris, voire stupéfait, par ces résultats. On verra plus loin les raisons qui peuvent les rendre "intuitivement crédibles".

### **Effets d'une vraisemblable sous-estimation du nombre des refoulements**

Comme on l'a vu précédemment, il est vraisemblable que le nombre de 24'398 refoulements utilisé ci-dessus est sous-estimé plus ou moins fortement, car tous les refoulements n'ont pas été enregistrés, les archives ne sont plus complètes ou elle n'ont pas encore été exploitées pleinement.

Si, en lieu et place du chiffre de 24'398 refoulements, l'on prend donc l'estimation – subjective, mais informée et fort plausible - de Guido Koller, d'après qui il y aurait eu en réalité environ 30'000 refoulements en tout, la même approche que ci-dessus indique alors une probabilité d'accueil de **63%** par tentative, un total des candidats à l'asile d'environ 59'200 et environ 8'100 refoulés définitifs.<sup>73</sup> La probabilité d'être accueilli après une ou deux tentatives est alors de **86%**, soit une valeur à peine inférieure à celle trouvée précédemment (90%). Dans ces conditions, les réfugiés auraient eu en gros plus de trois chances sur cinq d'être accueillis lors d'une première chance et pas loin de neuf chances sur dix s'ils s'y prenaient à deux fois.

On voit ainsi que la vraisemblable sous-estimation du nombre de refoulements n'a que peu d'effet sur les estimations des chances des réfugiés.

Si en revanche il n'y avait eu, par hypothèse, que 20'000 refoulements, ces estimations sont respectivement de 72%, 55'500 et 4'400. Le tableau 1 ci-dessous récapitule ces résultats.

<sup>71</sup> Parce que  $p$  peut être calculé directement au moyen de la formule  $p = A/(A + R)$ ; voir la note précédente.

<sup>72</sup> La probabilité d'être refoulé définitivement après deux tentatives est de  $\sim 5'957/\sim 57'086 \cong 10\%$ , ce qui signifie une chance de  $\sim 90\%$  d'être accueilli avec une *ou* deux tentatives.

<sup>73</sup> Ce chiffre de 8'100 refoulés définitifs est nettement plus élevé que l'estimation de Serge Klarsfeld (5'000), mais il semble que ce dernier n'ait pris en considération que les refoulements à la frontière française et non ceux dans les régions jouxtant complètement ou partiellement l'Italie (Tessin, Grisons, Valais).

Tableau 1

Nombre de refolements (hypothèse)	Probabilité d'accueil par tentative	Nombre de réfugiés arrivés à la frontière	Nombre de réfugiés refoulés définitivement	Chances d'accueil avec deux tentatives
20'000	~72%	~55'500	~4'400	~92%
24'398	~68%	~57'100	~6'000	~90%
30'000	~63%	~59'200	~8'100	~86%

Hypothèse : les réfugiés ne font pas plus de deux tentatives, mais tous font deux tentatives si la première a échoué.

### Plus de deux tentatives

Comme on l'a déjà dit, les calculs ci-dessus ne tiennent pas compte de la possibilité d'autres tentatives après une deuxième qui aurait échoué, alors qu'il y en a d'assez nombreux exemples vécus. Le tableau 2 indique les résultats que l'on obtient en faisant varier le nombre de tentatives (et en prenant le chiffre de 24'398 refolements au total).

Tableau 2

Nombre maximum de tentatives (= $N$ )	Probabilité d'accueil par tentative	Nombre de réfugiés arrivés à la frontière	Nombre de réfugiés refoulés définitivement	Chances d'accueil avec $N$ tentatives
1	~68%	~75'500	~ 24'398	~68%
2	~68%	~57'100	~6'000	~90%
3	~68%	~52'900	~1'700	~97%
4	~68%	~51'700	~570	~99%

Hypothèses : il y a eu environ 24'398 refolements pour 51'129 réfugiés accueillis; les réfugiés ne font pas plus de  $N$  tentatives, mais tous en font  $N$  si la ou les précédentes ont échoué.

Le tableau 3 donne les mêmes estimations que le tableau 2, mais en admettant avec Guido Koller qu'il y a eu en réalité environ 30'000 refolements en tout, ce qu'on doit juger plus réaliste.

Tableau 3

Nombre maximum de tentatives (= $N$ )	Probabilité d'accueil par tentative	Nombre de réfugiés arrivés à la frontière	Nombre de réfugiés refoulés définitivement	Chances d'accueil avec $N$ tentatives
1	~63%	~81'100	~30'000	~63%
2	~63%	~59'200	~8'100	~86%
3	~63%	~53'800	~2'700	~95%
4	~63%	~52'100	~970	~98%

Hypothèses : il y a eu environ 30'000 refolements pour 51'129 réfugiés accueillis; les réfugiés ne font pas plus de  $N$  tentatives, mais tous en font  $N$  si la ou les précédentes ont échoué.

On remarque à nouveau que le chiffre adopté pour le nombre total de refolements n'a que peu d'impact sur les chances d'accueil. Il est ainsi clair que la marge d'erreur ou d'incertitude autour des estimations du nombre total de refolements a *peu d'importance*.

Les chiffres des tableaux 1, 2 et 3 sont suffisamment éloquents en eux-mêmes pour qu'il ne soit pas nécessaire de les commenter davantage.<sup>74</sup> Mais beaucoup les trouveront très surpre-

<sup>74</sup> Certaines lectrices ou certains lecteurs auront sans doute trouvé trop techniques les raisonnements et calculs qui précèdent. Les avantages de ces applications du calcul des probabilités classique sont cependant évidents. Si

nants, tant ils vont à l'encontre de l'image communément reçue des chances et du sort des réfugiés qui se sont présentés à la frontière suisse pendant la guerre.

### Des résultats surprenants ?

Il va sans dire que notre but n'est en aucun cas de chercher à banaliser le sort des réfugiés refoulés de manière définitive, lesquels paraissent donc avoir été au nombre de plusieurs milliers. Tous n'auront cependant pas péri et certains auront sans doute trouvé à se sauver par d'autres moyens. On est bien sûr en droit d'estimer que ce sont autant de milliers en trop (voir cependant, plus loin, la discussion sur la limite au nombre de réfugiés que la Suisse aurait pu matériellement accueillir). Mais cela devrait quand même inciter à réviser très sérieusement l'image dominante d'une Suisse qui aurait refoulé définitivement la grande masse des fugitifs arrivés à sa frontière.<sup>75</sup>

La *plausibilité intuitive* de ces résultats peut s'énoncer de la manière suivante.

Mettez-*vous* un moment à la place d'une fugitive ou d'un fugitif qui arrive à la frontière. Vous savez que si vous ne réussissez pas à trouver asile en Suisse, le risque est grand que, tôt ou tard, vous soyez arrêté, puis peut-être déporté et envoyé à la mort. Sûrement, vous ferez alors *absolument tout* ce qui est en votre pouvoir pour vous mettre en sécurité sur terre helvétique : si votre première tentative ne réussit pas, vous essaierez une deuxième fois, voire davantage; si cela n'a pas marché à tel endroit, vous tenterez votre chance à d'autres endroits; si telle ou telle manière de vous présenter n'a pas réussi, vous en essaierez d'autres; etc.<sup>76</sup>

Comme le disait le Docteur Samuel Johnson (1709-84), la perspective d'une fin imminente concentre puissamment l'esprit.<sup>77</sup> Dans des conditions aussi extrêmes (où nécessité fait loi, ô combien), les êtres humains ou en tout cas beaucoup d'entre eux deviennent généralement très ingénieux, inventifs et tenaces, ce qui fait qu'ils arrivent à échapper à leur sort plus souvent

on ne l'utilise pas, tout ce qu'on peut calculer, au moyen d'une simple division, sont les taux ou chances d'accueil *par tentative*, c'est-à-dire  $p = A/(A + R)$ . Avec le calcul des probabilités, on arrive à estimer les chances *par personne* à partir des mêmes données A et R, moyennant uniquement une hypothèse "peu contraignante" (ce que le langage scientifique appelle une hypothèse "faible") sur le nombre de tentatives par réfugié.

<sup>75</sup> Une lettre de lecteur, parue dans *Le Temps* du 19 février 2000 et signée *Brigitte Sion*, peut donner une idée de cette "image communément reçue" puisqu'on y lit l'étonnante phrase suivante : « La barrière s'est fermée dès 1938 pour les Juifs condamnés à la mort ». La signataire est secrétaire générale de la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD), Genève.

<sup>76</sup> Si le malheur ou la malchance veulent que vous soyez arrêté de l'autre côté de la frontière immédiatement après une première tentative, ou que vous soyez livré directement à vos persécuteurs, comme cela est hélas arrivé quelquefois (voir la p. 146 du Rapport), vous n'aurez bien sûr pas l'occasion de faire une seconde tentative.

Mais le modèle (1)-(4) en tient compte. Lors d'une première tentative, alors que vous êtes arrivé à la frontière, le risque est celui de ne pas être admis en Suisse (si vous avez été arrêté avant, vous ne faites pas partie des candidats à l'asile effectivement arrivés à la frontière). Lors d'une éventuelle seconde tentative le risque est *en outre* que vous soyez livré ou arrêté avant que vous n'ayez pu l'entreprendre.

Le modèle suppose que le risque est le même lors des deux tentatives, ce qui peut se justifier parce que le risque supplémentaire que vous courrez d'être arrêté avant d'avoir pu vous représenter une seconde fois à la frontière sera souvent compensé, du moins en partie, par d'autres facteurs, comme par exemple le fait que vous connaissez déjà le terrain, les manières de procéder à la frontière, ce qu'il faut dire et ne pas dire, etc.

Enfin, le fait que le modèle de base exclut plus de deux tentatives contrebalance, comme on l'a vu, la possibilité que le risque ait été éventuellement plus grand lors d'une seconde tentative que lors de la première.

<sup>77</sup> "Depend upon it, Sir, when a man knows that he is to be hanged in a fortnight, it concentrates his mind wonderfully" (selon James Boswell dans sa vie de Johnson).

que pourraient le penser celles et ceux qui, heureusement pour elles et eux, ne se sont jamais trouvés dans une telle situation.<sup>78</sup>

C'est d'ailleurs certainement ce qui explique au moins en partie que, malgré la terrible efficacité de la machine de mort des Nazis et de leurs auxiliaires, environ 78% des Israélites de France aient réussi à échapper à l'Holocauste (voir plus loin, le tableau 5). Et même environ 10% de ceux de Pologne, dont la plus grande partie du territoire a été occupée par les Nazis pendant presque cinq ans, dont il était extrêmement difficile pour les Juifs de sortir, et qui avait une population "chrétienne" dont la majorité a malheureusement été portée à, mettons, coopérer avec l'occupant dès lors qu'il s'agissait de pourchasser les Juifs.<sup>79</sup>

### **Des données non exploitées dans le Rapport**

Comme on l'a dit, le Rapport ne comprend pas de tentative de chiffrer ou d'estimer les chances d'accueil et les risques de refoulement. Cela est difficile à comprendre, à trois titres au moins.

Premièrement, le Rapport contient pratiquement toutes les données nécessaires à des estimations de ce genre, comme nous venons de le montrer, des estimations qui en outre sont fort simples à calculer, du moins dans le cas des chances par tentative (une division suffit<sup>80</sup>). Deuxièmement, comment peut-il être possible d'analyser et de juger la décision de fermer la frontière en particulier, et la politique suisse envers les réfugiés en général, si l'on n'en a pas déterminé les caractéristiques et paramètres essentiels ? Troisièmement, les notions (non chiffrées) de "chances d'accueil" ou de "risque de refoulement" figurent pourtant dans le texte du Rapport, ce qui montre bien qu'on ne peut les ignorer – ainsi (les italiques ont été ajoutés) :

Les *chances* d'obtenir l'asile étaient très inégales selon les groupes de personnes persécutées (...) Le *risque* d'être refoulé à la frontière n'affectait pas de la même manière tous les groupes de réfugiés<sup>81</sup> (...) Sur quelques tronçons de la frontière, le *pourcentage* des refoulements fut élevé à certaines périodes, alors qu'au même moment la pratique était beaucoup plus libérale en d'autres endroits.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Pour poursuivre la discussion dans l'avant-dernière note, le seul fait que "vous" ayez décidé de chercher à vous réfugier en Suisse signifie que vous ne faites pas partie des malchanceux (ou des résignés et timorés) qui ont dû (ou ont préféré) attendre leur sort passivement en restant sur place.

<sup>79</sup> Le hasard a fait que nous avons eu connaissance d'un cas vécu qui illustre bien l'inventivité et la ténacité dont beaucoup sont capables dans de telles circonstances. Il s'agissait d'un jeune Israélite qui habitait Varsovie et qui, après l'occupation de cette ville, a vu très tôt la tournure que les choses allaient prendre. Il se dit donc qu'il lui fallait obtenir un "certificat d'aryanité" qui lui permettrait de se faire passer pour chrétien. Un examen médical était obligatoire pour obtenir ce certificat, le principal ou plutôt l'unique test étant celui de la circoncision. Il prit donc un rendez-vous chez ... une des rares doctresses de Varsovie, laquelle lui donna son certificat sans procéder à un examen trop poussé. Grâce à d'autres stratagèmes encore (changement de nom, par exemple, en souvoyant un employé de l'état civil), il réussit ainsi à survivre à l'Holocauste et après la guerre il se refit une vie au Mexique, puis aux États-Unis, où nous l'avons connu et où il finit ses jours. Sa femme et sa fille survécurent aussi, ayant de leur côté trouvé refuge dans un couvent et dans une famille de paysans, ce qui montre que tous les Polonais ne participèrent pas à la chasse aux Juifs. Pour cela, cette famille est toujours restée très attachée à la Pologne et à son peuple.

<sup>80</sup> Pour autant, toutefois, qu'elle soit faite correctement, ce qui n'est pas toujours le cas. Par exemple, certains ouvrages définissent ainsi le taux de refoulement : "taux de refoulement" = "nombre de refoulements"/"nombre de réfugiés accueillis". Si, dans une période hypothétique quelconque, le nombre de réfugiés accueillis était nul, cela signifierait une division par zéro.

<sup>81</sup> P. 133.

<sup>82</sup> P. 140.

### **Pourquoi cette non exploitation ?**

Après cela, on a peine à comprendre pourquoi le Rapport n'est pas allé plus loin et n'a pas tenté d'estimer ces «chances, risques et pourcentages ». Est-ce dû à des chercheurs formés uniquement en histoire traditionnelle et donc peut-être avec un bagage statistique insuffisant ou, comme le diraient les Anglo-Saxons, avec une *numeracy*<sup>83</sup> inadéquate ? Ou a-t-on renoncé à faire des calculs parce que les résultats risquaient d'être incompatibles avec les conclusions du Rapport ? Ou a-t-on fait ces calculs, mais sans les publier ? Seule la Commission pourrait répondre à ces questions.

### **Des chances d'accueil élevées, mais variables**

Les passages du Rapport cités à la page précédente ont cependant le mérite d'attirer l'attention sur le fait que les chances ou probabilités d'accueil par tentative ont sans aucun doute varié : (1) dans le temps; (2) dans l'espace; et (3) selon les catégories de réfugiés - toutes choses qui, par définition, ne sont pas appréhendées par des *moyennes* générales. Par ailleurs, ces probabilités moyennes – les générales ou les plus spécifiques qu'on verra ci-dessous – ne valent évidemment que pour les persécutés qui ont effectivement tenté d'obtenir l'asile en Suisse, c'est-à-dire celles et ceux qui ont cherché et réussi à atteindre la frontière. Les effets possibles de la politique suisse sur les décisions de tenter ou non sa chance en Suisse seront discutés plus loin.

Pour ce qui est (1) des variations dans le temps, les estimations calculées ci-dessus pour diverses périodes et sous-périodes [voir aussi, à la fin de ce chapitre, le tableau récapitulatif 4] sont une première confirmation que les chances d'accueil ont fluctué de manière importante, puisqu'elles vont de 40% par tentative - dans les dix-sept jours qui ont suivi la décision de fermer la frontière en août 1942 - à 85% immédiatement après, soit dans la première semaine de septembre 1942. A noter toutefois que la probabilité de 40% paraît être un *outlier* statistique (ce qu'on peut traduire par "observation extrême et non représentative") parce que portant sur une période très courte ; les autres probabilités, pour des périodes plus longues, se répartissent entre 68 et 82% par tentative. Et entre 85 et plus de 95%, en moyenne sur toute la guerre, pour les personnes ayant fait plus d'une tentative.

### **Chances d'accueil par mois**

Dans une étude de référence, dont les chiffres ont été repris par le Rapport, Guido Koller donne des chiffres mensuels pour les refoulements.<sup>84</sup> En comparant ces chiffres avec ceux des réfugiés accueillis, il devrait donc être en principe possible de calculer des taux et probabilités d'accueil par tentative pour chacun des mois de la guerre, ou du moins depuis avril 1940, premier mois pour lequel il y a un chiffre non nul pour les refoulements, ce qui permettrait une analyse plus systématique et plus précise. Malheureusement, les nombres mensuels que ce chercheur donne pour les "refoulements anonymes" ne sont pas utilisables à cette fin, ce qu'on ne peut que regretter.<sup>85</sup>

---

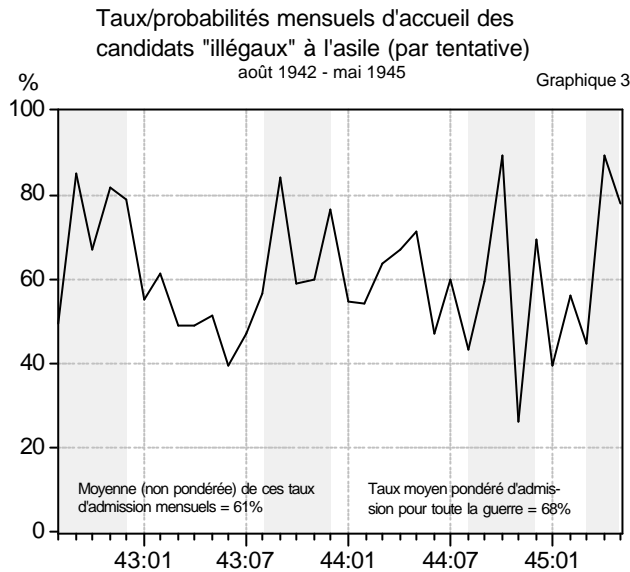
<sup>83</sup> Néologisme formé par analogie avec *literacy*.

<sup>84</sup> *Op.cit.*, tableau 4, p. 94.

<sup>85</sup> En effet, les totaux annuels des chiffres mensuels de G. Koller pour les refoulements anonymes (*op.cit.*, col. B du tab. 4) ne correspondent pas aux totaux annuels indiqués en bas de tableau : pour 1942, par exemple, la totalisation des chiffres mensuels donne 1'263 refoulements alors que le total annuel en bas de tableau est de seulement 605. Interrogé à deux reprises à ce sujet, M. Koller a eu l'amabilité de nous en indiquer la raison : certaines personnes refoulées dans la colonne B ("autres sources statistiques") sont aussi comprises dans la colonne A (refoulés dont le nom a été relevé). Mais il n'est pas possible de calculer une série mensuelle *nette* pour les refoulements parce que les fonds d'archives utilisés pour la colonne B ne permettent pas une ventilation par mois dans certaines périodes. Relevons encore le fait que sur un total de 14'695 refoulements anonymes que G. Koller

## A défaut de grives...

Il y a cependant un pis-aller. Pour l'ensemble des années de guerre, le rapport entre le total des refoulements avérés et le nombre de personnes refoulées dont on connaît les noms est de 2,51.<sup>86</sup> En appliquant ce rapport aux chiffres mensuels pour les refoulés non anonymes, lesquels chiffres sont utilisables statistiquement pour la période d'août 1942 à mai 1945 (c'est-à-dire en négligeant les très petits nombres avant la première date), on obtient les taux ou probabilités mensuels d'accueil qui figurent au graphique 3 ci-dessous. Cela revient cependant à supposer que le rapport en question a été approximativement le même dans chaque mois, ce qui n'est évidemment pas garanti – il s'agit d'un pis-aller, comme dit.



## Portes ouvertes ou fermées ?

Quoi qu'il en soit, on remarque que, sur cette base aussi, les probabilités mensuelles d'accueil paraissent avoir beaucoup fluctué dans le temps. Plus précisément, on constate que dans certains mois, heureusement rares, les portes ont été plutôt fermées qu'ouvertes, avec des probabilités d'accueil de l'ordre de seulement 40-50% par tentative, voire à un moment donné, en octobre 1944, d'à peine plus de 25%.<sup>87</sup> Dans d'autres mois, heureusement beaucoup plus nombreux, et pas seulement vers la fin de la guerre,<sup>88</sup> les portes ont été au contraire ouvertes très largement, avec des chances d'accueil par tentative de 60 à 80% et plus.<sup>89</sup>

## Une relation inverse

Un examen attentif du graphique 3 révèle encore quelque chose de fort intéressant : on remarque en effet que, lors des quatre grandes vagues d'afflux alors que *la pression à la frontière*

ajoute aux refoulés dont le nom a été enregistré, pas moins de 10'782 (73%) sont attribués au *seul mois* de mars 1944. Selon la note 223 du tableau, il se pourrait cependant que ce nombre concerne plusieurs mois, mais dans la *seule* année 1944.

<sup>86</sup>  $24'398/9'703 = 2,51$ .

<sup>87</sup> Le taux d'accueil pour octobre 1944 (26%) vient cependant juste après le taux extraordinairement élevé de septembre (89%).

<sup>88</sup> On constate en effet qu'il n'y a pas de trend dans les taux figurant au graphique 3.

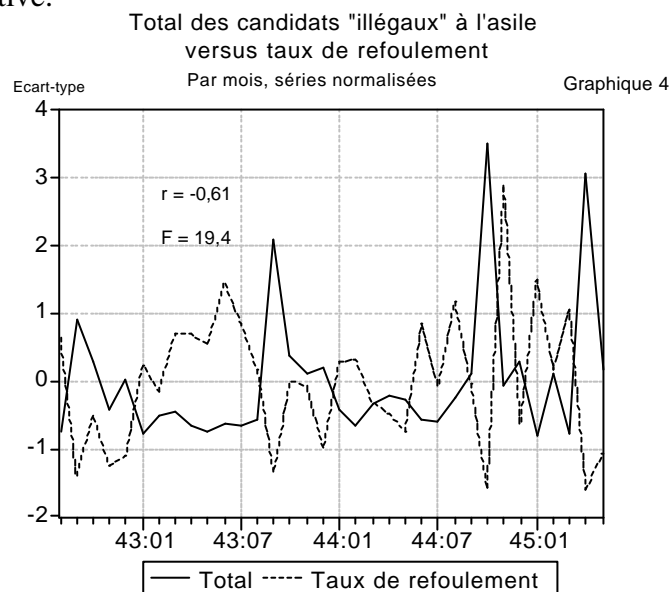
<sup>89</sup> La distribution de ces taux mensuels (août 1942-mai 1945 = 34 observations) se caractérise comme suit, où il se justifie de donner un chiffre après la virgule décimale : moyenne (non pondérée) = 60,7%; médiane = 59,2%; écart-type = 15,6 points de pourcentage; valeur maximum = 89,4%; valeur minimum = 26,1%; l'hypothèse d'une distribution normale n'est pas rejetée selon le test de Jarque-Bera, avec une probabilité de ne pas se tromper de 74%. On remarque que l'écart-type est élevé, ce qui indique une forte variabilité de ces taux mensuels.



était forte, les chances d'accueil ont été comparativement élevées (voir les zones ombrées dans le graphique) et vice versa. Ainsi, en septembre-décembre 1942, ces chances ont été de l'ordre de 80%, après quoi il y a eu durcissement jusque vers le milieu de 1943. Le même comportement s'observe en automne 1943 et à la toute fin de la guerre, mais moins clairement en été-automne 1944.

En exprimant la chose autrement, le taux de refoulement a tendu à être *bas* lorsque la pression à la frontière était *forte*, et vice versa, ce qui signifie que le pays s'est *en fait* ouvert aux moments où c'était le plus nécessaire et souhaitable d'un point de vue humanitaire. Les raisons pourquoi il en a été ainsi seront examinées plus loin.

Cette tendance à une variation en sens inverse peut être représentée plus clairement – et la corrélation peut être testée – si l'on a recours à la technique dite des séries normalisées.<sup>90</sup> Le graphique 4 ainsi que les statistiques qui y figurent montrent que cette corrélation négative est hautement significative.<sup>91</sup>



### Pourquoi cette relation inverse ?

Mais pourquoi cette relation inverse, en admettant *provisoirement* qu'il y ait eu relation de cause à effet directe et univoque [une plus forte pression à la frontière (= cause) tendait à *entraîner* une baisse du taux de refoulement (= effet)] ? Plusieurs raisons peuvent être invoquées, lesquelles ne sont pas mutuellement exclusives. Nous allons les répartir en deux groupes. Un premier comprend des raisons qui tiennent avant tout à des décisions suisses, officielles ou non, mais relativement conscientes et assumées, des décisions qui tendraient donc à

<sup>90</sup> Pour normaliser une série quelconque, on soustrait la moyenne de la série de chaque observation et on la divise par l'écart-type de la série. On obtient ainsi une série "normalisée", c'est-à-dire avec une moyenne nulle et un écart-type égal à l'unité. Si deux séries chronologiques différentes ont été normalisées, leur superposition permet de vérifier dans quelle mesure elles tendent à fluctuer ensemble, en sens inverse ou de manière indépendante.

<sup>91</sup> Un F de 19,4 est significatif au seuil de 0,011% (il y a seulement 0,011% de chances qu'on se trompe en rejetant "l'hypothèse nulle" que les deux séries ne sont pas corrélées). Il est cependant possible que ce degré élevé de signification soit quelque peu exagéré. Selon Guido Koller, le nombre de refoulements qui n'ont pas été enregistrés du tout pourrait en effet avoir été relativement plus élevé dans les périodes de fort afflux. Il faudrait cependant que la sous-estimation soit extrêmement forte pour rendre non significative cette corrélation négative. Laquelle est strictement valable seulement pour les réfugiés non anonymes (multiplier une série par une constante, comme ici 2,51, ne change rien à sa corrélation avec une autre série).

engager la responsabilité du pays. Les raisons dans le deuxième groupe sont de nature plus accidentelle ou moins consciente.

### **Des décisions relativement conscientes...**<sup>92</sup>

En premier lieu, il se peut évidemment que les autorités aient consciemment décidé que la pratique (mais non la ligne officielle) suisse se devait d'être plus souple et plus humanitaire lorsqu'il se produisait un afflux soudain et important de réfugiés, quitte à resserrer plus ou moins la vis par la suite. C'est certainement ce qui s'est produit dans la période allant de l'été 1942 à environ la fin de l'année, ainsi qu'on l'a vu. Un tel afflux pouvait aussi provoquer une plus forte mobilisation non seulement des œuvres d'aide aux réfugiés mais aussi d'une partie de la population, comme il est avéré que cela a eu lieu à certains moments, particulièrement dans les régions frontalières de Genève, du Jura et du Tessin. Par ailleurs, plus les candidats à l'asile étaient nombreux et plus les refoulements pouvaient devenir "voyants" en certaines circonstances et donc difficiles à effectuer discrètement, même si l'on aurait préféré appliquer les consignes plus strictement. Enfin, le stress psychologique pouvait alors devenir plus fort pour ceux qui, sur le terrain ou ailleurs, avaient à décider du sort des fugitifs : refouler un réfugié isolé est en effet une chose, en refouler une multitude en est une autre.

### **...et des facteurs contingents plus accidentels ou moins conscients**

Dans ce deuxième groupe, on peut tout d'abord imaginer ou spéculer que lorsqu'il se produisait un fort afflux de candidats à l'asile, le risque d'être repéré, intercepté et refoulé était en général moindre (si un premier réfugié, ou groupe de réfugiés, était arrêté et emmené, ceux qui le suivaient trouvaient la frontière moins bien gardée). Les chances étaient alors meilleures de pouvoir traverser l'étroite zone frontalière où le risque de refoulement était particulièrement élevé. Ou encore, lorsque les réfugiés arrivaient en plus grand nombre à la frontière, ils avaient peut-être plus souvent l'occasion de pouvoir s'informer et s'aider mutuellement. *Last but not least*, il est enfin avéré qu'à certaines occasions le personnel a été tout simplement débordé lorsqu'une masse de fugitifs se pressait à la frontière.<sup>93</sup>

Il n'est pas sans importance, entre autres sous l'angle moral, de savoir lequel de ces deux groupes de raisons a joué le plus grand rôle dans la pratique suisse. Avant de voir ce que l'on peut dire à ce sujet, il faut cependant examiner un problème plus général.

### **Une question plus générale**

Vu que ladite relation inverse est hautement significative, elle constitue pratiquement un fait d'observation, mais elle soulève cependant un problème plus général qui est important pour son interprétation, à savoir : y a-t-il une relation de cause à effet directe entre, d'une part, le taux de refoulement et, d'autre part, le nombre de personnes cherchant refuge en Suisse? et si c'est le cas, a-t-elle été univoque ? c'est-à-dire, quelle a été la cause et quel a été l'effet ? ou si l'on préfère, quelle a été la direction de cette relation causale?

La réponse à cette question ne va pas nécessairement de soi, car si les fluctuations dans le nombre de personnes se présentant à la frontière paraissent a priori avoir été dues avant tout à des changements dans la situation des personnes concernées (par exemple l'activation de la 'solution finale' en 1942 ou l'occupation de l'Italie en 1943), ces fluctuations pourraient

<sup>92</sup> Ce paragraphe et le suivant précisent et développent un passage de notre livre; *op.cit.*, pp. 67-8.

<sup>93</sup> Ainsi, le Rapport (p.153) cite une note de service datée de mars 1944 et signée *Colonel Bolzani*, lequel était en poste à la frontière tessinoise : « Il faut reconnaître tout court (sic) que les organes d'extrême-frontière (sic) ont été débordés par l'afflux de réfugiés, sinon les 4/5<sup>e</sup> de tout ce monde (sic) auraient dû être refoulés ».

aussi avoir été *induites* par des changements, conscients ou accidentels mais *autonomes*, dans la pratique suisse tel que mesurée par le taux variable de refoulement,<sup>94</sup> ce qui inverserait la direction causale.

### **Direction de la causalité**

Pour ce qui est de cette dernière hypothèse sur la direction causale, il est possible et même fort plausible que quand il se produisait un afflux à la frontière et que la pratique de l'accueil devenait notoirement plus libérale, cela ait engagé ("induit") un nombre – probablement assez petit – d'autres personnes, en particulier dans la population proche de la frontière, à chercher à gagner la Suisse alors qu'elles ne l'auraient pas fait dans des circonstances plus ordinaires.

Néanmoins, la chaîne causale principale et sa direction ne sauraient faire de doute au vu de l'information historique dont on dispose dans ce domaine : au point de départ, il y a eu avant tout des *événements indépendants survenus hors de Suisse*, comme l'activation de la 'solution finale' ou l'occupation de l'Italie, qui ont rendu difficile et périlleuse, voire intenable, la situation d'un certain nombre de personnes dans les territoires occupés ou contrôlés par les Nazis, des événements qui ont poussé une fraction plus ou moins grande de ces personnes – celles qui le voulaient ou le pouvaient ou qui n'ont pas essayé une autre voie – à tenter leur chance en Suisse ; d'où de forts afflux à la frontière. Ces afflux ont alors, à leur tour, incité ou obligé les autorités suisses à faire preuve de plus de souplesse qu'en temps normal, et cela pour des raisons plus ou moins conscientes et assumées. D'où une chute du taux de refoulement encore renforcée par les facteurs plus accidentels ou moins conscients qui ont été évoqués plus haut.<sup>95</sup>

### **Tests de causalité, autre approche de la question, et conclusion à laquelle on arrive**

Cette hypothèse sur la direction de la causalité peut être vérifiée au moyen des tests de causalité à la Granger utilisés en économétrie moderne. Ces tests statistiques ne sont pas parfaits, en ce sens qu'ils vérifient dans quelle mesure une variable est prévisible (*predictable*) au moyen d'une autre plutôt que la causalité au sens strict et épistémologique du terme.<sup>96</sup> Quoi qu'il en soit, si on les applique au cas présent, ils indiquent, mais pas de manière hautement significative, que la causalité va bien de l'afflux de réfugiés au taux de refoulement, c'est-à-dire dans le sens suggéré par l'information historique.<sup>97</sup>

Par ailleurs, toute cette problématique pourrait aussi être abordée d'une autre manière, qui conduit à la même conclusion. Mais cette autre approche étant relativement technique et longue à exposer, nous renonçons à en faire état ici en détail.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Mais non pas – *nota bene* – par des changements dans les principes directeurs ("théoriques") de la *politique* officielle. On va y revenir.

<sup>95</sup> Ulrich Kohli, de l'Université de Genève, a suggéré – et nous l'en remercions – qu'une autre possibilité concernant cette relation inverse (corrélation négative entre les deux séries) est qu'il pourrait ne pas y avoir de lien causal direct entre ces séries, mais elles pourraient être influencées toutes deux par une même cause tierce. Par exemple, un revers des troupes alliées ou les rumeurs d'un massacre pourraient à la fois susciter un afflux de réfugiés et créer en Suisse un sentiment de sympathie envers eux.

<sup>96</sup> Ils peuvent donc souffrir du sophisme *post hoc ergo propter hoc*.

<sup>97</sup> Avec trois périodes de décalages (trois *lags*) mensuels, l'hypothèse nulle que le taux de refoulement n'est pas *Granger-caused* par le total des réfugiés arrivés à la frontière est rejetée avec une probabilité de se tromper de 11% ( $F = 2,21$ ). Avec des données de plus haute fréquence (hebdomadaires ou journalières), le test serait peut-être plus conclusif. En outre, il faut se souvenir que nos données mensuelles sont des extrapolations à partir des refoulements non anonymes.

<sup>98</sup> Dans cette autre approche, on se demande au départ si le nombre de réfugiés arrivés à la frontière est un bon indicateur de la "pression à la frontière". Cela conduit à utiliser les notions que la démographie classique applique en matière de mouvements migratoires, c'est-à-dire les facteurs *pull* ("attractivité" de la Suisse en tant que

Au terme de cette discussion, nous dirons donc que notre conclusion paraît fort robuste, même si elle va à l'encontre de la "vision reçue" aujourd'hui : c'est bien dans les périodes les plus critiques - lorsqu'il y avait une multitude de candidats à l'asile se pressant à la frontière et que la "pression" sur la Suisse était forte - que les portes du pays se sont, en fait, ouvertes très largement. Les données ne laissent guère de doute à ce sujet.

Reste à savoir si ce comportement tenait *plutôt* à des décisions relativement conscientes, officielles ou non officielles, ou *plutôt* à des facteurs accidentels ou non contrôlés. Tout ce que nous pouvons dire à ce sujet est que c'est *au moins en partie* pour les raisons conscientes et assumées qui ont été évoquées plus haut que le pays s'est largement ouvert aux moments les plus critiques, ce qui n'est sans doute pas sans importance d'un point de vue moral.

### Les variations dans l'espace

Pour ce qui est (2) des variations dans l'espace, le Rapport n'offre pas – et nous ne connaissons pas – de données qui permettraient de calculer les probabilités d'accueil non seulement à tel ou tel moment, mais en outre à tel ou tel endroit de la frontière. Ce qui est cependant certain, c'est que les probabilités ou chances d'accueil ont aussi beaucoup fluctué dans la dimension spatiale.<sup>99</sup>

### Double nature de la *politique officielle* envers les réfugiés

Ces variations dans l'espace et, plus encore, celles dans le temps étaient inévitables parce qu'elles tenaient à la double nature de la politique officielle envers les réfugiés telle qu'elle a été conçue, puis appliquée dans les faits à des degrés fort variables.

D'une part, le principe directeur et assez rigide des autorités était que cette politique devait être restrictive afin d'éviter que, selon elles, le pays ne soit submergé ou pour d'autres raisons encore.<sup>100</sup> D'autre part, et suite particulièrement aux expériences faites en été 1942 (voir plus haut), ces autorités ont aussi voulu – ou elles ont dû - faire preuve d'une certaine souplesse en pratique, particulièrement en certaines circonstances comme lors des forts afflux, ainsi que pour certaines catégories de réfugiés (enfants, femmes, vieillards, etc.), catégories qui au demeurant n'étaient pas toujours bien fixées et ont varié dans le temps.<sup>101</sup> Par ailleurs, cette souplesse est allée en s'accroissant au fur et à mesure que la guerre tendait vers son terme.

havre) et *push* (motifs qui poussent les réfugiés à chercher asile en Suisse). En économie, on parlerait alors par analogie d'offre et de demande, ce qui soulève le problème, classique en économétrie, de "*l'identification*". Toutes sortes de considérations poussent à conclure que les observations sur le nombre de réfugiés arrivés à la frontière tracent la courbe de "demande" plutôt que celle de "l'offre", ce qui signifie que le nombre de réfugiés arrivés à la frontière est un bon indicateur de la pression à la frontière (bien qu'une estimation économétrique de l'élasticité de la demande serait biaisée vers zéro, si elle devait et pouvait être calculée). Précisons encore que c'est une discussion avec M. Guido Koller qui nous a incité à explorer cette autre approche.

<sup>99</sup> « Sur quelques tronçons de la frontière, le pourcentage des refoulements fut élevé à certaines périodes, alors qu'au même moment la pratique était beaucoup plus libérale en d'autres endroits » (p. 140 du Rapport). « La grande majorité des refoulés étaient des Juifs de Belgique, des Pays-Bas et de France. Après que la plupart d'entre eux eussent tenté de franchir la frontière dans le Jura, le nombre des entrées augmenta dans la région du Léman, au cours du mois de septembre [1942], pour atteindre 95% de toutes les entrées » (p. 143, n. 234). A noter que la grande majorité des Juifs habitant la Belgique étaient restés de nationalité polonaise ou allemande, ou étaient devenus apatrides par la suite. En revanche, la majorité des Juifs venant des Pays-Bas était de nationalité hollandaise.

<sup>100</sup> Principe directeur qui est abondamment documenté - et à juste titre - dans le Rapport ainsi que par Lasserre, Koller et bien d'autres. En fait, beaucoup d'études et de travaux sur les réfugiés se concentrent sur la politique officielle bien plus que sur la pratique... Le discours fascine plus que la réalité *générale* (car les cas individuels fascinent aussi).

<sup>101</sup> Pour les critères adoptés en septembre 1942, voir Koller, *op.cit.*, p. 36.

Dans ces conditions, les consignes étaient fréquemment peu claires, leur application laissait généralement une marge d'appréciation plus ou moins grande aux responsables sur le terrain et une certaine confusion régnait souvent.<sup>102</sup> Dès lors, il était inévitable que les taux de refoulement aient beaucoup fluctué dans le temps et dans l'espace. Il y avait cependant à cela une autre raison encore qui sera examinée plus loin (le problème de la "crédibilité" de la politique suisse envers les réfugiés).

### Les réfugiés juifs

Restent (3) les variations selon les catégories de réfugiés, c'est-à-dire tout particulièrement *les Israélites*. Le Rapport indique que, sur toute la durée de la guerre, les réfugiés civils accueillis qui étaient juifs se sont montés à environ 21'304 personnes sur un total d'environ 51'129, soit 42%.<sup>103</sup> Ce qui montre que contrairement à une impression très répandue, tous les réfugiés n'étaient pas juifs - en fait, moins de la moitié l'était (à noter que les autres réfugiés étaient aussi assez souvent menacés d'arrestation et de déportation, voire de mort). A cet égard, force est de relever que le Rapport se focalise sur les réfugiés juifs, mais ne dit pas grand-chose des autres.

Georg Kreis indique une composition identique : des réfugiés civils, environ 42% étaient de religion ou d'origine juive, 44% de confession catholique et 5% étaient protestants.<sup>104</sup> Il faut cependant préciser que tous les réfugiés n'annonçaient pas leur religion; ou dans le cas des Israélites, qu'ils ne l'annonçaient pas correctement, par un souci de prudence bien compréhensible. Il se peut donc que la part des réfugiés juifs dans le total, et donc leur nombre absolu, soient sous-évalués quelque peu.

### Réfugiés juifs en proportion du total

Comme les graphiques 5 et 6 ci-dessous le montrent, la première vague de réfugiés "illégaux" - de juin-juillet 1942 à début 1943 lors de la mise en œuvre de la 'solution finale' en Europe occidentale - comprenait une très forte majorité de fugitifs israélites. Cela a été à peine moins le cas lors de la deuxième vague (automne 1943) au moment de la capitulation italienne et de l'occupation de la Péninsule par la Wehrmacht.

Ceci n'est pas sans importance, morale ou autre, au vu du fait général qui vient d'être établi que c'est aux moments les plus critiques, quand les fugitifs se pressaient en masse à la frontière, que le pays s'est ouvert le plus largement. Cela a donc *aussi* été le cas pour les réfugiés israélites. Quant aux entrées de réfugiés juifs au début de 1945, elles étaient probablement liées à l'accueil de Juifs qui, suite à diverses initiatives, ont pu alors être sauvés des camps allemands.

A notre connaissance, il n'existe pas de tabulation des *refoulements* par religion ou par "race",<sup>105</sup> mais il est hautement improbable que toutes les personnes refoulées aient été juifs.

---

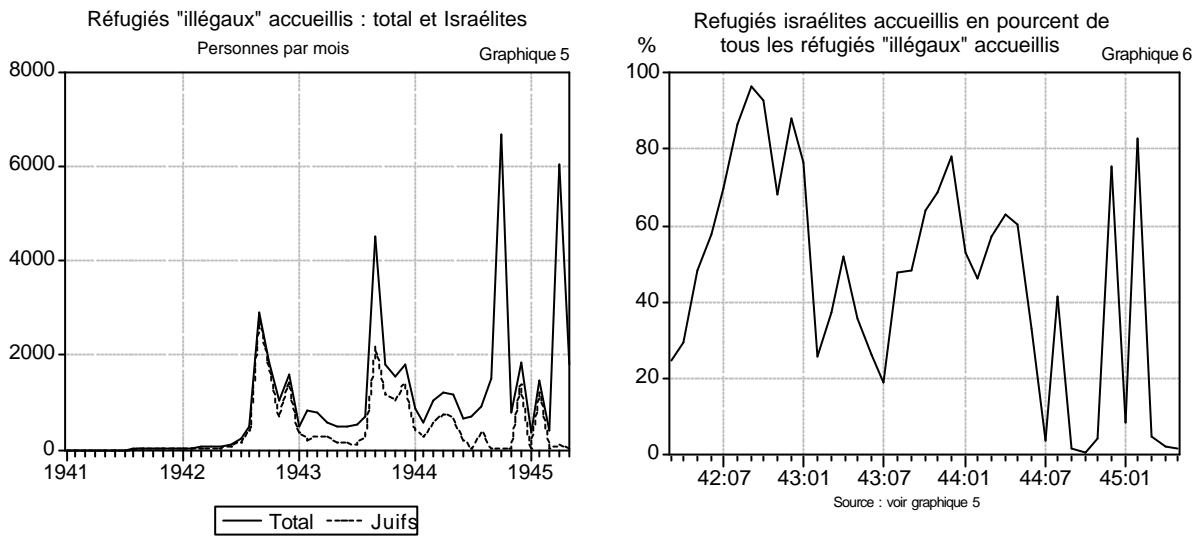
<sup>102</sup> P. 144 du Rapport : « Les instructions contradictoires de la Division de police avaient créé une situation confuse; les décisions étaient prises de cas en cas, selon l'appréciation personnelle d'un garde-frontière ou d'un quelconque organe de contrôle. » Tout cela est aussi fort bien dépeint par G. Koller, *op.cit.*, *passim*.

<sup>103</sup> Cf. le tableau 2 à la p. 25 où il est précisé que le chiffre de 21'304 réfugiés juifs comprend 1'809 personnes d'une autre confession, mais poursuivies parce que d'origine juive.

<sup>104</sup> Ce qui donne un total de 91% et semble donc signifier que 9% des réfugiés civils accueillis appartenaient à d'autres religions, ou étaient sans confession, ou n'en avait pas indiqué. Cf. G. Kreis, *Revue Suisse d'Histoire*, 97/4, p. 573.

<sup>105</sup> En principe, cela devrait être faisable dès le 29 décembre 1942 pour la religion des personnes refoulées "non anonymes" : c'est en effet à ce moment-là que les autorités ont décidé que la religion des personnes refoulées

ves,<sup>106</sup> partout et toujours.<sup>107</sup> Même si à certains moments, comme dans la première semaine de septembre 1942, « la grande majorité des refoulés étaient des Juifs de Belgique, des Pays-Bas et de France ».<sup>108</sup>



Admettons néanmoins, en manière de pis-aller, que pendant *toute* la guerre *tous les refoulés* aient été des Israélites. Dans cette hypothèse extrême, quelque invraisemblable qu'elle soit, le taux moyen de refoulement pour les seuls fugitifs juifs aurait été de 53% par tentative,<sup>109</sup> soit une probabilité moyenne d'accueil de 47% - en gros, une chance sur deux par tentative. Cette dernière estimation est certainement trop faible, mais on verra plus loin dans un autre contexte<sup>110</sup> que la probabilité moyenne spécifique d'être accueilli semble néanmoins avoir été significativement plus basse, hélas, pour les tentatives des réfugiés juifs que pour celles des autres catégories de réfugiés civils "illégaux".

### Autres hypothèses et approches

Henry Spira, qui a beaucoup travaillé sur ces questions,<sup>111</sup> a avancé l'hypothèse plus réaliste que la proportion d'Israélites parmi les refoulés a été de l'ordre des deux tiers, ce qui donne environ 16'000 refoulés juifs.<sup>112</sup> Si cette estimation est correcte, ce qui nous paraît vraisem-

devait être enregistrée. Cf. G. Koller, op. cit., p. 97, n. 233, ainsi qu'une communication directe en date du 20 janvier 2000.

<sup>106</sup> Voici ce que G. Koller a écrit à ce sujet (op. cit., p. 97) : « Zum Anteil der jüdischen Flüchtlinge an den erfassten Wegweisungen geben die anonymen Statistiken keine Auskunft. Es waren keineswegs ausschliesslich jüdische Flüchtlinge, die zurückgewiesen wurden. Es traf auch viele nicht jüdische Franzosen und Italiener, die sich der Zwangsarbeit oder dem Einzug in die deutsche Wehrmacht entziehen wollten, und aus Deutschland entwichene polnische und russische Zwangsarbeiter und Zwangsarbeiterinnen. »

<sup>107</sup> Certains historiens n'hésitent cependant pas à l'affirmer. Ainsi Heinz Roschewski (op. cit., p. 134) écrit que « ce sont au moins 30'000 Juifs qui ont été enregistrés comme refoulés » ! C'est peut-être un lapsus (révélateur).

<sup>108</sup> P. 143, note 234. Le texte est cependant ambigu et il n'est pas sûr que la citation se rapporte à la seule première semaine de septembre 1942.

<sup>109</sup>  $24'500 / (24'500 + 21'304) = 53\%$ .

<sup>110</sup> Section sur l'antisémitisme et l'*Überfremdung*.

<sup>111</sup> Et qui a étudié en particulier le sort des réfugiés sur la frontière du Jura.

<sup>112</sup> Cf. *Le Temps* du 17 décembre 1999, p. 10. L'article dit que H. Spira se fonde sur ses propres statistiques. Voir à cet égard son très utile article dans la *Revue historique neuchâteloise* de janvier-mars 1998.

blable, le taux moyen ou la probabilité moyenne d'accueil pour les fugitifs israélites a été de 57% par tentative et sur toute la guerre.<sup>113</sup>

De son côté, Serge Klarsfeld a avancé que « pas plus de la moitié des 24'000 refoulements recensés par le Rapport Bergier était à l'encontre de personnes d'origine juive ». <sup>114</sup> Si l'on adopte cette estimation, la probabilité d'accueil pour les réfugiés israélites devient 64%, toujours par tentative et sur toute la durée de la guerre.

La question peut encore être abordée autrement. Comme on vient de le montrer, la vague de réfugiés qui s'est produite de juin-juillet à fin 1942 était liée avant tout à la mise en œuvre de la 'solution finale' dans les territoires occupés. Dans cette période, la très grande majorité des réfugiés se composait de Juifs (graphiques 5 et 6 ci-dessus). Or, le Rapport indique <sup>115</sup> qu'entre le 13 août et la fin de décembre 1942, il y a eu environ 7'899 réfugiés accueillis <sup>116</sup> et environ 1'942 refoulements. <sup>117</sup> Si l'on admet que *tous* les réfugiés accueillis *et* refoulés étaient israélites, on obtient un taux d'accueil de pas moins de 80% par tentative dans cette période d'urgence aiguë. A noter qu'il serait étonnant que du moment où la très grande majorité des réfugiés accueillis dans cette période était des Juifs, il n'en soit pas allé de même pour les refoulés.

### **Récapitulation, ce qu'on peut en retenir et questions qu'elle soulève**

Le tableau 4 à la page suivante récapitule les diverses estimations des probabilités d'accueil qui figurent dans les pages et notes précédentes.

Devant toutes ces estimations des taux ou probabilités d'accueil, la lectrice ou le lecteur se demande sans doute ce qu'il faut en retenir en premier. En *résumé*, nous dirons donc que :

Pour tous les candidats à l'asile, toutes catégories confondues, et sur toute l'étendue de la guerre, la probabilité moyenne d'être accueilli en Suisse a très vraisemblablement tourné autour de 67% par tentative - en gros, deux chances sur trois. Si l'on admet qu'en général il y a eu une seconde et dernière tentative après qu'une première eut échoué, on arrive même à une estimation de neuf chances sur dix par réfugié ayant fait une ou, au plus, deux tentatives.

Pour les Israélites, les chances sont plus difficiles à évaluer, mais l'estimation globale la plus vraisemblable est de l'ordre de 60% par tentative - en gros, trois chances sur cinq.

Dans des périodes plus courtes, les probabilités estimées d'accueil pour l'ensemble des réfugiés ont fortement varié, allant selon les mois de 40-50% (voire à peine plus de 25% dans un cas) à presque 90% par mois et par tentative. Pour les Israélites, l'estimation la plus élevée est de 80% par tentative dans une période de quatre mois et demi, mais les chiffres existants ne permettent pas d'identifier d'autres périodes où leurs chances d'être accueillis étaient plus basses que la moyenne générale pour eux; il est toutefois certain que de telles périodes ont dû exister.

<sup>113</sup>  $21'304 / (21'304 + 16'000) = 57\%$ .

<sup>114</sup> *Le Temps* du 16 décembre 1999, p. 13,

<sup>115</sup> P. 143, n. 234 et p. 152, n. 273.

<sup>116</sup>  $= 527 + 7'372$ .

<sup>117</sup>  $= 314 + 1'628$ .

Tableau 4

Récapitulation : taux et probabilités estimées d'accueil

Catégorie de réfugiés	Taux/probabilité d'accueil (%)	Période	Source des données ou des estimations
Tous	82 <sup>a</sup>	8.42-12.43	Rapport
-"	77 <sup>a</sup>	8.42-9.43	-"
-"	74 <sup>a</sup>	8.42-8.43	-"
-"	82 <sup>a</sup>	9.42-12.42	-"
-"	40 <sup>a</sup>	13.8.42-31.8.42	-"
-"	85 <sup>a,b</sup>	1.9.42-7.9.42 <sup>b</sup>	-"
-"	61 <sup>a,c</sup>	8.42-5.45 <sup>c</sup>	-"
-"	70 <sup>a</sup>	1 <sup>er</sup> trim. 40-2 <sup>e</sup> trim. 45	Lasserre + Rapport
-"	68 <sup>a</sup>	Toute la guerre	Rapport
-"	90 <sup>g</sup>	-"	-"
Israélites	47 <sup>a,d</sup>	Toute la guerre	Rapport
-"	57 <sup>a,e</sup>	-"	Spira + Rapport
-"	64 <sup>a,h</sup>	-"	Klarsfeld + Rapport
-"	80 <sup>a,f</sup>	13.8.42-31.12.42	Rapport

a/ Taux ou probabilité **par tentative**, et non pas par réfugié.

b/ "Première semaine de septembre".

c/ Moyenne non pondérée des taux mensuels (graphique 3); hypothèse : il y a un rapport approximativement constant entre le nombre total de refoulés et le nombre de ceux dont les noms ont été relevés.

d/ Hypothèse : tous les refoulés étaient israéliques; estimation minimale, sûrement trop basse

e/ Hypothèse : 2/3 des refoulés étaient israéliques

f/ Hypothèse : dans cette période, tous les refugiés et tous les refoulés étaient israéliques

g/ Probabilité estimée **par réfugié**, avec hypothèse de deux tentatives au maximum.

h/ Hypothèse : la moitié des refoulés étaient juifs.

Une question qu'on peut encore se poser au vu du tableau précédent est la suivante : étant donné des probabilités d'accueil qui sont pour la plupart relativement élevées, c'est-à-dire favorables, *comment se fait-il* qu'il n'y ait pas eu plus, voire beaucoup plus, de personnes en Europe et en particulier d'Israélites à chercher refuge en Suisse et à se présenter à la frontière? Cette question sera examinée plus loin.

## Conclusion

En attendant et pour conclure cet examen de la décision (théorique) de fermer la frontière en août 1942, nous dirons que ce qui frappe le plus dans la manière dont le Rapport la traite est le contraste entre, *d'une part*, la simple narration; l'examen de cas individuels; le résultat de recherches dans les archives; les faits et gestes des acteurs principaux; leurs positions de principe; des données chiffrées non exploitées; etc. Et *d'autre part*, une condamnation claire et catégorique de ladite décision. Entre les deux, il y a comme un 'saut quantique' et il manque le maillon essentiel d'une représentation raisonnée, cohérente et vérifiée (entre autre sur une analyse des chiffres) de ce « moment essentiel » dans la politique suisse envers les réfugiés.

Indiquons d'ores et déjà que cela vaut aussi pour tout le Rapport : l'ensemble de la politique suisse envers les réfugiés n'y fait pas l'objet d'une représentation analytique, raisonnée, cohérente et vérifiée - c'est-à-dire d'un "modèle" - dont l'absence n'empêche pas le Rapport de tirer des conclusions et de formuler des jugements le plus souvent très négatifs.



## 2. L'affaire du tampon 'J'

Disons-le d'emblée : la manière dont le Rapport traite cette deuxième question centrale frappe – ou nous a frappé – comme étant, en partie, quelque peu tortueuse et torturée.

Voyons pourquoi, en commençant par la question de savoir qui, du Reich ou de la Suisse, a *proposé* la formule spécifique du tampon 'J' dans les passeports des Juifs allemands et ex-autrichiens; ou si l'on préfère, à qui il convient d'en attribuer *la paternité*. Voici ce qu'on lit à ce sujet dans divers passages du Rapport, où l'on recommande à la lectrice ou au lecteur d'observer les tournures et les termes employés (des italiques ont été ajoutés à cet effet) :

La Suisse a *contribué* au marquage des passeports des Juifs allemands au moyen du tampon 'J'<sup>118</sup> (...) Les négociations entre la Suisse et l'Allemagne *ont abouti* en 1938, après l'Anschluss de l'Autriche, à marquer d'un 'J' les passeports des Juifs allemands<sup>119</sup> (...) Des *discussions techniques* furent nécessaires afin de déterminer sous quelle forme cette discrimination devait s'opérer : par un formulaire tamponné, par un trait rouge soulignant les noms juifs, ou par un 'J'. C'est cette dernière solution qui *est convenue* à l'issue des *négociations germano-suisse*<sup>120</sup> (...) 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.<sup>121</sup>

Dans un autre passage du Rapport, ce défaut de « certitude absolue » sur la question de savoir qui a proposé la formule spécifique du tampon 'J' fait cependant place à une *affirmation* sans ambiguïté :<sup>122</sup>

Dans la *NZZ* du 5 mai 1998, ce document<sup>123</sup> est (...) considéré comme une preuve que le Conseil fédéral a approuvé une proposition du Ministère allemand des Affaires étrangères. *Ceci peut être affirmé pour la forme du signe distinctif (le 'J')*.<sup>124</sup>

### Raisons de cette "nuance"

Ce genre de "nuances" ou de contradictions internes – il y en a d'autres - est certainement dû à une rédaction collective où une plume ne savait pas toujours très bien ce qu'écrivaient les autres. Plus généralement, le caractère souvent quelque peu disparate et incohérent du Rapport tient sans doute au fait que "l'organe de décision" était en dernier ressort la Commission elle-même, avec ses neuf membres, auxquels il revenait de trancher ce qui devait être retenu,

<sup>118</sup> P. 17

<sup>119</sup> P. 273 (conclusions générales).

<sup>120</sup> P. 4 de la "documentation de presse" de la CIE.

<sup>121</sup> P. 82.

<sup>122</sup> P. 80, n. 35. Les italiques ont été ajoutés.

<sup>123</sup> Il s'agit de la lettre du 7 septembre 1938 par laquelle Franz Kappeler, conseiller à la Légation de Suisse à Berlin, communique à Berne la réponse du Ministère allemand des Affaires étrangères aux propositions suisses.

<sup>124</sup> L'article en question de la *NZZ* était signé *Alfred Cattani*, publiciste, historien et ancien rédacteur en chef adjoint de ce journal, toutes choses que le Rapport ne mentionne pas. A cet égard, on relève que la Commission dédaigne souvent d'indiquer le nom de ses critiques ou de ceux qui pensent autrement qu'elle.

Dans la citation, voici les mots qui ont été supprimés par le signe (...): « (Dans l'article de la *NZZ*, ce document) est mentionné sans reproduire les mots décisifs (*Um der Schweiz soweit als möglich entgegenzukommen*) et il est considéré comme une preuve, etc. » Plus haut dans le Rapport, la phrase en allemand est traduite par : « Pour répondre dans toute la mesure du possible aux souhaits de la Suisse ».

Cela pourrait donner l'impression qu'Alfred Cattani a délibérément supprimé des mots « décisifs » dans son article de la *NZZ* parce qu'ils incriminaient la Suisse dans l'affaire du tampon 'J'. En réalité, les « souhaits » suisses en question étaient de pouvoir distinguer les émigrants allemands (juifs *et* non juifs) des autres voyageurs franchissant la frontière avec l'Allemagne. Il s'agissait donc d'une préoccupation générale qui n'avait rien de particulièrement incriminant dans le contexte du moment. Voir plus loin.

éliminé ou modifié dans des documents de travail initiaux, ou ce qui devait y être ajouté, des documents de travail dont la plupart ont certainement été rédigés au départ par de nombreux collaborateurs subordonnés (et peut-être pas toujours ravis de l'être).<sup>125</sup>

Si l'on en croit la rumeur, ces décisions de la Commission ou au moins certaines d'entre elles ont été souvent prises par des votes à la majorité, ce qui expliquerait ce que le produit final peut avoir de quelque peu disparate et incohérent.<sup>126</sup> Par contraste, la belle unité et le bel équilibre du Rapport Ludwig (proche de la perfection, à notre avis<sup>127</sup>) et du Rapport Bonjour (plus discutabile sur certains points, toujours à notre avis) sont dus au fait que chacun de ces rapports était le produit *d'un homme*, et d'un seul, qui en assumait l'entière responsabilité. Dommage qu'on n'ait pas tenu compte de ces précédents et nul doute qu'il aurait mieux valu confier ce nouvel exercice d'histoire officielle non pas à une commission, mais à une seule personnalité, quitte à lui donner des moyens plus importants (crédits, assistants, etc.) que ceux, fort maigres, dont Ludwig et Bonjour ont pu disposer en leur temps.<sup>128</sup>

Quoi qu'il en soit, nous tiendrons pour acquis que la formule spécifique du tampon 'J' est belle et bien venue du côté allemand, mais cela n'est pas mis en évidence dans le Rapport, lequel emploie toutes sortes de moyens pour ne pas attirer l'attention sur ce fait qui nous paraît établi. Comme la lectrice ou le lecteur l'a peut-être remarqué, "l'affirmation" claire et nette citée ci-dessus figure, par exemple, dans une note de bas de page.

### Une question sans importance ?

Affirmer par ailleurs ou laisser entendre, comme cela a été fait de divers côtés, que *la paternité* du tampon 'J' est une question somme toute technique, et donc peu importante, se justifie peut-être sous l'angle de l'historiographie. Dans toute la problématique des réfugiés et plus généralement de la Suisse avant et pendant la guerre, le tampon 'J' n'a en effet été qu'un épisode parmi d'autres, important à l'époque ni pour les réfugiés (on y reviendra) ni pour les autorités.

Il a toutefois été d'un grand poids dans les perceptions *actuelles* de l'opinion publique comme dans l'image de la politique suisse envers les réfugiés qui prévaut dans le monde, et c'est devenu un symbole de la prétendue culpabilité de la Suisse.<sup>129</sup> Si à l'occasion de la publication du Rapport comme à d'autres, la paternité allemande du tampon avait été dûment soulignée, l'image que le monde se fait actuellement de la Suisse d'alors et de celle d'aujourd'hui serait peut-être différente.

### Un cas frappant d'ambiguïté et son explication...

Un cas frappant et assez extrême d'ambiguïté est cependant la phrase suivante qui se trouve à l'endroit le plus "voyant" du Rapport, c'est-à-dire au début de la dernière section de sa conclu-

<sup>125</sup> Nous ne sommes évidemment pas le seul à avoir trouvé le Rapport quelque peu disparate, incohérent et répétitif - ainsi Jean-Claude Favez : « Le récit est trop long, parfois confus, souvent répétitif »; *Domaine Public*, 14 janvier 2000.

<sup>126</sup> A cet égard, on connaît la définition ironique d'un chameau : "Un cheval conçu par une commission".

<sup>127</sup> D'où la dédicace en début de texte.

<sup>128</sup> Les autorités étaient pourtant conscientes de ce problème : « Le Conseil fédéral est d'accord avec le projet de la Commission des affaires juridiques [du Conseil national] et se limite ainsi à quelques remarques explicatives (...) [II] examine (...) la possibilité de confier la direction générale des investigations à une personnalité d'une compétence scientifique et morale reconnue *afin de garantir que les résultats finaux soient présentés comme un tout* » (cf. l'avis du Conseil fédéral sur le projet et sur le rapport explicatif de la Commission des affaires juridiques du 26 août 1996, point 22 sur l'article 2 du projet ; les italiques ont été ajoutées).

<sup>129</sup> Même un périodique généralement aussi sérieux et équilibré que *The Economist* a utilisé, dans un éditorial à ce sujet et comme titre de cet éditorial, les termes de "Swiss shame".

sion<sup>130</sup> et au haut de son ultime page (au moment de sa publication beaucoup de personnes et en particulier de journalistes auront sans doute commencé par la conclusion et n'auront lu rien d'autre, ne serait-ce que par manque de temps – actualité oblige) :

Que se serait-il passé si, en 1938, la Suisse n'avait pas *insisté* pour que les passeports des Juifs allemands soient marqués d'un 'J' ?<sup>131</sup>

Quiconque lit cette phrase, qui vient après des pages où il n'est pas question du tampon 'J', comprend que *lors des négociations germano-suisse de 1938*, la Suisse a insisté pour qu'il soit apposé dans les passeports des Juifs allemands et qu'elle ne s'est donc pas contentée de (prétendument) le proposer.

Interrogé à ce sujet lors d'un débat télévisuel,<sup>132</sup> Marc Perrenoud, historien et conseiller scientifique de la Commission, a cependant expliqué qu'il fallait comprendre cette phrase tout autrement, c'est-à-dire dans le contexte du fait suivant : après la fin des négociations et après la conclusion de l'accord avec l'Allemagne, cette dernière a en effet souvent *tardé* à marquer d'un 'J' les passeports des Juifs allemands.<sup>133</sup>

Ce retard est un fait, mais il s'explique sans peine puisque les autorités nazies de l'époque faisaient de leur mieux, si l'on peut dire, pour forcer les Israélites allemands à émigrer. Il n'était donc pas dans l'intérêt de ces autorités d'appliquer rapidement ladite mesure : avec des passeports non marqués, les Juifs allemands pouvaient entrer en Suisse sans autre formalité, ou du moins pouvaient-ils l'espérer avec une certaine chance de succès. On comprend dès lors que ce soit la Suisse qui ait « insisté », après la conclusion de l'accord germano-suisse, pour que le Reich *tienne les engagements* qu'il venait de prendre. Mais ce n'est sans doute pas ce que la plupart des lectrices et lecteurs du Rapport auront compris.

### **...avec comme résultat**

Comme les divers articles de presse parus en réaction à la publication du Rapport le montrent dans leur grande majorité, tout le monde ou presque reste aujourd'hui persuadé, à l'étranger et peut-être un peu moins en Suisse, que le tampon 'J' a été une marque d'infamie que les négociateurs suisses ont proposée aux Nazis, et avec insistance. Le Rapport n'a donc rien fait pour corriger ce mythe. Il a au contraire contribué à l'enraciner un peu plus.

### **Un chef d'accusation "décisif"...**

Après avoir dilué ou "finassé" la question de la paternité du tampon 'J', le Rapport présente à plusieurs reprises le chef d'accusation qui lui paraît décisif – ainsi, par exemple :

L'initiative et la dynamique qui ont fini par aboutir à ce signe discriminatoire [le tampon 'J'] sont du côté suisse<sup>134</sup> (...) Il est établi que l'Allemagne a cédé à la pression de la Suisse qui voulait que les passeports des Juifs allemands (et auparavant autrichiens) soient marqués d'un signe distinctif.<sup>135</sup>

<sup>130</sup> Avec pour titre : "Deux questions"; on reviendra plus loin sur cette dernière section du Rapport.

<sup>131</sup> P. 285; les italiques ont été ajoutées.

<sup>132</sup> Le dimanche 12 décembre 1999, sur la première chaîne de la TV romande et dans le cadre de l'émission *Droit de cité*.

<sup>133</sup> Cf. p. 84 du Rapport.

<sup>134</sup> P. 82.

<sup>135</sup> P. 80, n. 35.

### ...mais en réalité pas si décisif

Ce point est en effet établi, mais il soulève la question de savoir *pourquoi* c'était la Suisse qui était "demanderesse" face à l'Allemagne. Le Rapport contient toutes les informations nécessaires à ce sujet, mais il ne noue pas la gerbe, comme on dit. Voici ces informations, ou du moins un échantillon tiré du Rapport dont la longueur se justifie par la nécessité de bien se représenter ou se remémorer la situation dans laquelle la Suisse se trouvait alors :

A la suite de l'Anschluss [en mars 1938], 5'500 à 6'500 personnes se réfugient en Suisse, faisant monter le nombre des réfugiés sur le territoire de la Confédération à un total qui atteint, selon les estimations, entre 10'000 et 12'000 personnes<sup>136</sup> [en d'autres termes, le nombre de réfugiés double tout à coup] (...)

Le 2 juin 1938, le consul général de Suisse à Vienne constate [dans un rapport envoyé à Berne] que depuis le milieu du mois de mai « les autorités allemandes œuvrent systématiquement à faire partir les Juifs d'ici aussitôt qu'ils ont rempli leurs obligations financières à l'égard du pays ». Les Allemands eux-mêmes infiltrent des Juifs à travers la frontière suisse [!]. A cette politique s'ajoutent de nouvelles persécutions, tandis qu'en Tchécoslovaquie, en Pologne et en Hongrie [c'est-à-dire les pays ayant une frontière commune avec l'Autriche], les autorités restreignent l'admission des réfugiés. En Italie, ainsi qu'en Suède, en Belgique et en France, les obstacles se multiplient. En juillet 1938, l'échec de la Conférence d'Evian démontre les fortes réticences des États face aux victimes des Nazis, qui multiplient les mesures discriminatoires. Cette évolution aggrave la situation de la Suisse. D'ailleurs, à l'issue d'un voyage d'information à Bâle et à Lucerne en août 1938, Lord Duncannon, du Haut Commissariat pour les réfugiés d'Allemagne, affirme que la Suisse fait tout son possible pour les réfugiés et que les autres membres de la SdN devraient soulager la Confédération en acceptant d'en accueillir<sup>137</sup> (...)

En fait, 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 [sic] 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 (...), la Confédération se trouve en première ligne.<sup>138</sup>

### Une Suisse sous pression aiguë

Face à cette situation et en particulier devant l'attitude de pratiquement tous les autres États, la Suisse se trouvait en effet « en première ligne », parce que les ressortissants allemands et bientôt les ex-Autrichiens devenus allemands pouvaient – suite à un accord remontant à 1926 – franchir la frontière commune sans visa, sur simple présentation d'un passeport allemand. Ne serait-ce qu'en raison de sa proximité géographique, la Suisse risquait donc de devenir le principal, sinon l'unique havre pour la multitude d'Israélites cherchant à fuir les persécutions nazies et qui y étaient poussés par les autorités nazies elles-mêmes; lesquelles voulaient à ce moment-là "s'en débarrasser", mais pas (encore) les exterminer.

Dans ces conditions, il est donc compréhensible et il était tout *naturel* que la Suisse ait cherché à se protéger d'une manière ou d'une autre; et il était tout aussi naturel qu'elle ait été demanderesse face à l'Allemagne – ce que le Rapport ne met pas en évidence et ce dont il ne tire pas les conclusions logiques et nécessaires.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> P. 83.

<sup>137</sup> P. 76.

<sup>138</sup> P. 81

<sup>139</sup> A la p. 77, le Rapport dit par ailleurs que « (...) les démarches suisses auprès de autorités allemandes qui déboucheront sur le 'J' remontent à avril 1938 », ce qu'on peut interpréter comme indiquant que c'est la Suisse

## Si l'on pouvait refaire l'histoire...

Mais il est clair aujourd'hui, et il aurait dû être clair à l'époque, que la Suisse aurait pu – et aurait sans doute dû – s'y prendre autrement dans cette affaire, comme elle en avait d'ailleurs l'intention au départ.

Le 30 août 1938 (la phase critique des négociations germano-suisse se situe en septembre), le Conseil fédéral dénonce à terme l'accord de 1926 sur l'absence mutuelle de l'obligation d'un visa, et cela à titre de précaution. Un peu plus tôt, les négociateurs suisses avaient proposé qu'un signe distinctif (*Vermerk*) soit apposé dans les passeports de tous les candidats allemands à l'émigration définitive, juifs aussi bien que non juifs. Voici, plus précisément, quelle a été cette proposition :<sup>140</sup>

Le 22 août 1938, à la demande de Berne, la Légation de Suisse à Berlin adresse à l'*Auswärtiges Amt*<sup>141</sup> un projet d'accord sous la forme d'un échange de notes rédigé ainsi [la citation qui suit est donc une esquisse d'accord proposée par la partie suisse] : « Dans le but d'éviter que la Suisse, qui veut absolument contrôler strictement l'arrivée des émigrants allemands, doive instaurer de manière tout à fait générale l'obligation du visa sur tous les passeports allemands, il a été convenu ce qui suit : Les personnes 'aryennes' dont le retour en Allemagne est interdit,<sup>142</sup> ainsi que tous les 'non-aryens' ne recevront un passeport allemand qu'à la suite de l'apposition sur la première page de celui-ci par les autorités compétentes allemandes de la mention suivante : 'Un visa d'un consulat suisse est nécessaire pour franchir la frontière en direction de la Suisse'. »

Admettons un instant que la Suisse ait pu ou su faire adopter sa proposition et qu'au lieu de la lettre 'J' les passeports des Juifs allemands et autres candidats à l'émigration aient, en définitive, été marqués en première page du tampon suivant (mais évidemment en langue allemande) :

<p><b>Un visa d'un consulat suisse est nécessaire pour franchir la frontière en direction de la Suisse</b></p>
--

Il est fort probable que, si cela avait été le cas, personne aujourd'hui ne ferait de reproche à la Suisse sur ce chapitre.<sup>143</sup> Son erreur, sinon sa faute, a donc été d'avoir accepté la contre-proposition allemande du tampon 'J' et de n'avoir pas persévéré avec sa propre proposition. Ou mieux encore, de n'avoir pas simplement institué l'obligation du visa, et cela dans le but de pouvoir contrôler ainsi l'afflux de réfugiés, comme c'était devenu indispensable dans les circonstances du moment et comme cela était juridiquement admissible d'un point de vue national et international.<sup>144</sup> Ainsi qu'on le sait, ce fut le Conseil fédéral qui, en dernier ressort, accepta un accord incluant la contre-proposition allemande, à l'unanimité et malgré les scrupules et les objections pressantes de Heinrich Rothmund, le principal négociateur suisse.

---

qui a pris l'initiative de ces négociations. Quant à nous, nous en resterons à ce que nous avons écrit dans notre livre (*op.cit.*, p. 53, n. 26) en nous fondant sur le Rapport Ludwig (p. 124, lettre m), à savoir qu'il n'est pas clair de quel côté l'initiative est venue et que, de toute manière, cela est peu important car les parties étaient en contact permanent.

<sup>140</sup> P. 78 du Rapport.

<sup>141</sup> Le ministère allemand des affaires étrangères.

<sup>142</sup> Par quoi il faut comprendre les socialistes, communistes et autres opposants au régime hitlérien.

<sup>143</sup> Dans un récent et remarquable ouvrage (*Freedom from Fear*, Oxford UP, 1999), l'historien David Kennedy mentionne (p. 399) que les citoyens des Etats-Unis qui, pendant la guerre civile espagnole, voulaient s'engager dans les Brigades internationales voyageaient avec un passeport américain marqué: "Non valable pour l'entrée en Espagne" (*Not valid for travel in Spain*). Autre exemple : les passeports américains émis en 1968 comportaient la mention suivante : *Not valid for travel to, in or through Communist controlled portions of China, Korea, Viet-Nam, - or to, in or through Cuba*. (Les caractères gras figurent dans un original en notre possession).

<sup>144</sup> Voir l'avis de droit de W. Kälin discuté en début de texte.

Ajoutons que cette erreur ou faute a été commise dans un contexte, en particulier international, que le Rapport dépeint dans son introduction, mais ne met pas en évidence à cette occasion. A plus de soixante ans de distance, il importe de bien se représenter ce contexte.<sup>145</sup>

### **Le contexte international du moment**

Premièrement, les négociations germano-suisse de 1938 ont eu lieu presque trois ans avant le début de l'Holocauste, dont pratiquement personne en Suisse ou ailleurs (Allemagne non exceptée) ne soupçonnait alors qu'il allait devenir réalité. Tout le monde savait certes que les Juifs allemands et autrichiens étaient persécutés de manière à la fois barbare, odieuse et cupide, et que le Reich cherchait à les expulser par tous les moyens; mais de là à croire qu'on s'acheminait vers leur extermination systématique, il y avait un pas que presque personne n'a franchi à l'époque. Pratiquement personne, les autorités suisses pas plus que les autres, n'a alors tenu compte de ce que Hitler avait promis aux Juifs dans *Mein Kampf*.

Deuxièmement, c'était aussi juste avant le pogrome du 9-10 novembre 1938 ("Nuit de cristal") qui démontra de manière éclatante que l'antisémitisme nazi n'était pas qu'une aberration temporaire et qui constitua un tournant. Voici ce qu'un historien a écrit à ce sujet :<sup>146</sup> « A l'avènement de Hitler, les Juifs sous-estimèrent totalement le danger. Certains croyaient que le nouveau régime ne serait qu'éphémère, d'autres pensaient que le Führer avait trop de bon sens politique pour se mettre à dos les groupes puissants formés par leurs coreligionnaires à l'étranger, enfin d'autres estimaient que les Nazis auraient besoin d'eux à un moment donné (...) Cette naïve confiance est démontrée par le fait qu'en 1934-35 de 10'000 à 16'000 Juifs, qui avaient émigré, rentrèrent en Allemagne. Ce n'est qu'à partir de 1938 – après la "Nuit de cristal" (...) – qu'ils comprirent que l'espoir ne leur était plus permis. »

Troisièmement, la phase cruciale des négociations germano-suisse se déroula en pleine "crise des Sudètes", à un moment (septembre 1938) où l'Europe était véritablement au bord de la guerre. Par ailleurs, l'accord sur le tampon 'J' fut accepté par le Conseil fédéral juste après les accords de Munich (29 septembre 1938) qui avaient vu les deux grandes démocraties européennes baisser pavillon devant un Hitler auquel personne ne semblait vouloir refuser quoi que ce soit.

### **Les effets du tampon 'J' sur les Juifs allemands**

Quant aux *effets* que l'apposition du tampon 'J' a pu avoir sur les Israélites allemands qui cherchaient à émigrer, voici ce qu'en dit la documentation de presse pour le Rapport :<sup>147</sup>

Le tampon 'J' rend plus difficile voire impossible l'émigration des Juifs allemands dans d'autres pays ,

et voici le paragraphe qu'on peut lire à ce sujet dans la très importante dernière page du Rapport :<sup>148</sup>

L'introduction du 'J' en 1938 a entravé l'émigration des Juifs vivant dans le Reich. Sans *l'insistance* [nota bene] des autorités suisses, les passeports auraient été marqués plus tard ou

<sup>145</sup> Les trois paragraphes suivants sont repris de notre livre, *op. cit.*, pp. 53-4.

<sup>146</sup> Jean-Jacques Langendorf dans (p. 87) Y. Fricker *et al.*, *La Suisse face à l'empire américain*, Genève Georg, 1997. Voir aussi M.-A. Charguéraud, *Tous coupables? Les démocraties occidentales et les communautés religieuses face à la détresse juive, 1933-1940*, Paris et Genève, Editions Cerf & Labor et Fides, 1998, pp. 140 *et seq.*

<sup>147</sup> P. 4.

<sup>148</sup> P. 285.

peut-être jamais. Cela aurait facilité la recherche d'un pays d'accueil. La plupart des réfugiés n'avaient d'ailleurs pas l'intention de s'établir en Suisse. Sans le 'J', il aurait été possible à un grand nombre de victimes du national-socialisme d'échapper à leur persécution en transitant par la Suisse, ou par d'autres pays.

### Des spéculations discutables

La première phrase (« L'introduction du 'J' en 1938 a entravé l'émigration des Juifs vivant dans le Reich ») est fort discutable : à l'époque, les autorités de tous les pays et autres entités étatiques (avec quelques rares exceptions, comme la "Concession internationale" de Shanghai) contrôlaient soigneusement l'immigration, avec un œil tout particulièrement attentif pour les Juifs. Des visas étaient exigés presque partout et, pour les obtenir, il fallait donner toutes sortes de renseignements, dont dans beaucoup de cas sans doute la religion.<sup>149</sup>

En outre, le Rapport indique que :<sup>150</sup>

Le 17 août [1938], la seconde ordonnance [allemande] sur l'application de la loi sur la modification des noms de famille et des prénoms stipule qu'"Israël" et "Sara" sont les prénoms obligatoires pour les Juifs.

Les Juifs allemands candidats à l'émigration étaient dès lors reconnaissables en tant que tels – avec ou sans tampon 'J'. A noter que l'accord germano-suisse est du 29 septembre 1938 et l'ordonnance allemande sur le tampon 'J' du 5 octobre.<sup>151</sup> La mesure allemande au sujet de prénoms identiques et obligatoires pour les Juifs est donc antérieure à l'accord germano-suisse.<sup>152</sup>

La deuxième phrase (« Sans l'insistance des autorités suisses, les passeports auraient été marqués plus tard ou peut-être jamais ») oublie qu'en été 1938, presque en même temps que Berne, Stockholm avait ouvert des négociations avec le Reich, et dans le même but : se protéger d'un afflux massif de réfugiés juifs allemands tout en évitant l'obligation du visa pour les porteurs de passeports allemands.<sup>153</sup> Au terme de ces négociations, quelque temps après que celles avec la Suisse eurent été conclues, la Suède reprit la formule de l'accord germano-suisse et, le 27 octobre 1938, le Ministère suédois des affaires étrangères adopta une directive faisant du tampon 'J' un des critères de la politique suédoise d'accueil des étrangers.<sup>154</sup>

Si, par hypothèse, la Suisse n'avait pas accepté la proposition allemande du tampon 'J', l'Allemagne l'aurait-elle mise en avant dans ses négociations avec la Suède et cette dernière

<sup>149</sup> Il faut avoir passé comme nous par les procédures d'obtention d'un visa d'immigrant pour se rendre compte à quel point les autorités peuvent se montrer curieuses dans ces occasions. Tout est demandé et doit être révélé.

<sup>150</sup> Dans son annexe 1 ("Chronologie"), p. 294.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Ce qui soulève la question de savoir pourquoi les négociateurs suisses, qui devaient être au courant de cette mesure concernant les prénoms, ne se sont pas rendu compte que cette dernière satisfaisait leur objectif premier. A cette question, nous n'avons pas de réponse. Peut-être ont-ils jugé que, lors des contrôles à la frontière, les prénoms étaient plus susceptibles d'échapper aux organes de police qu'un gros tampon. A noter encore que, selon A. Lasserre, *op.cit.* p. 57, les autorités du Reich ont décrété, le 15 août 1938, que les passeports *autrichiens* devaient être remplacés par des passeports allemands. C'était donc *avant* la phase cruciale des négociations germano-suisses, laquelle s'est située en septembre, de sorte que le problème "spécial" soulevé par les passeports des ex-Autrichiens ne se posait plus.

<sup>153</sup> Selon une lettre de lecteur, signée "Heinz Albers, Zürich", et qui se réfère au Rapport Ludwig ainsi qu'à une étude d'un certain A. J. Sherman, lettre parue dans la *NZZ* du 21.12.1999, le Reich avait déjà proposé à l'Angleterre, le 27 avril 1938, c'est-à-dire bien avant la conclusion de l'accord germano-suisse, d'apposer un signe distinctif dans les passeports des émigrants allemands (juifs et non juifs). L'Angleterre refusa et résolut le problème en exigeant des visas.

<sup>154</sup> La politique suédoise sera examinée ci-dessous plus en détail.

l'aurait-elle acceptée ? C'est possible, mais peu probable : dans cette hypothèse, Stockholm aurait plus vraisemblablement repris la formule différente qui aurait été adoptée à l'issue des négociations germano-suisse (par exemple, un *Vermerk* comme celui figurant plus haut). Quoi qu'il en soit, cette question est peu importante dans le présent contexte, puisqu'on vient de voir que les prénoms obligatoires imposés aux Israélites allemands permettaient, de toute façon et à eux seuls, de les identifier assez aisément à la frontière ou, plus aisément encore, lors de démarches visant à l'émigration.

Il s'ensuit que la dernière phrase du paragraphe en question (« Sans le 'J', il aurait été possible à un grand nombre de victimes du national-socialisme d'échapper à leur persécution en transitant par la Suisse, ou par d'autres pays ») est une spéculation qu'on peut trouver gratuite. Il est beaucoup plus vraisemblable que le tampon 'J' n'a en réalité pas changé grand-chose aux problèmes rencontrés par les Israélites allemands et ex-autrichiens qui voulaient émigrer, bien que cela n'enlève rien à son caractère discriminatoire. Les vrais obstacles étaient autres : principalement, la difficulté de trouver un pays d'accueil durable et d'obtenir un visa ou autre autorisation d'entrée et de séjour; et peut-être aussi, pour beaucoup, un manque ou une insuffisance de moyens financiers.

A cet égard, il n'est pas sans importance de savoir que la plupart des Israélites allemands (environ 75%) et ex-autrichiens (environ 73%) ont malgré tout réussi à quitter le Reich à temps et ont donc échappé à l'Holocauste, lequel a frappé avant tout les communautés juives d'Europe orientale - voir le tableau 5 ci-dessous.<sup>155</sup> A ceux que de telles statistiques pourraient choquer, et leur horreur est insoutenable, nous ferons remarquer qu'elles proviennent de *l'Encyclopedia of the Holocaust*.<sup>156</sup>

Mais le plus curieux est que rien dans le corps du Rapport lui-même ne vient étayer ces spéculations au sujet des effets du tampon 'J' sur les possibilités d'émigration des Juifs allemands, des spéculations qui ne figurent que dans sa conclusion et dans la documentation de presse. On imagine ce qui a peut-être pu se passer : ces spéculations dénuées de vraisemblance ont été insérées aux endroits qu'on vient d'indiquer sur proposition de tel(s) ou tel(s) membre(s) de la Commission, mais elles n'ont pas fait l'objet de recherches par son *staff*. La Commission entendait-elle charger au maximum le bateau ? Ce qui est en tout cas clair, c'est qu'ici elle prouve trop.

Après cet examen critique des deux questions que le Rapport considère comme centrales, nous allons maintenant en aborder un certain nombre d'autres qui y sont traitées ou qui y figurent de manière plus ou moins accessoire.

---

<sup>155</sup> Pp. 102-3 du Rapport : « Jusqu'au début de la guerre, quelque 235'000 Juifs quittent l'Allemagne. A ce nombre s'ajoutent 10'000 artistes et intellectuels et 30'000 autres personnes qui prennent la fuite en raison de leur activité politique. Pendant la seule période de mars à mai 1933, 7'631 réfugiés passent par la gare de Bâle. La Suisse n'est pour eux qu'un pays de transit depuis que le Conseil fédéral a décrété, en mars 1933, le principe du transit pour les Juifs et qu'il n'accorde un séjour prolongé qu'aux réfugiés politiques reconnus. » Selon les données pour l'Allemagne dans le tableau 5, 424'500 Juifs allemands ont échappé à l'Holocauste, sur une communauté d'avant-guerre comptant 566'000 membres.

<sup>156</sup> Via le "Simon Wiesenthal Center" de Los Angeles. Voir un document intitulé "36 Questions About the Holocaust" qu'on peut obtenir sous <http://www.wiesenthal.com/resource/36quest1.htm>. Nous rangeons les pays dans un ordre différent de l'original et y ajoutons les quelques pays d'Europe manquants (Royaume-Uni, Irlande, Islande, Turquie, Espagne, Portugal, Suède, Suisse). Les moyennes pondérées ont été calculées par nous. L'original mentionne aussi avec honnêteté (question 3) que si les victimes juives de l'Holocauste sont au nombre d'un peu moins de 6 millions, les victimes civiles non-juives (Tziganes, intelligentsia polonaise, Serbes, résistants des divers pays occupés, opposants allemands, homosexuels, etc.) ont été - ce qu'on sait moins - *presque aussi nombreuses* (de l'ordre de 5 millions).



Tableau 5

Pays d'Europe : estimations du pourcentage de la population juive d'avant-guerre victime de l'Holocauste et du nombre absolu de victimes

Pays	Pourcentage	Nombre absolu
Europe occidentale et du nord <sup>a</sup>		
Pays-Bas	71	100'000
Luxembourg	56	1'950
Norvège	45	762
Belgique	44	28'900
Autriche	27	50'000
Allemagne	25	141'500
France	22	77'320
Danemark	1	60
Finlande	0 <sup>b</sup>	7
Moyenne pondérée	30	Total I 400'499
Royaume-Uni	0	0 <sup>c</sup>
Irlande	0	0 <sup>c</sup>
Islande	0	0 <sup>c</sup>
Suède	0	0 <sup>c</sup>
Suisse	0	0 <sup>c</sup>
Europe centrale, orientale et sud		
Pologne	91	3'000'000
Grèce	87	67'000
Lituanie	85	143'000
Yougoslavie	81	63'300
Slovaquie	80	71'000
Lettonie	78	71'500
Hongrie	69	569'000
Bohême-Moravie	66	78'150
Roumanie	47	287'000
Estonie	44	2'000
Union soviétique	36	1'100'000
Italie	17	7'680
Moyenne pondérée	65	Total II 5'459'630
Bulgarie	0	0 <sup>c</sup>
Turquie	0	0 <sup>c</sup>
Espagne	0	0 <sup>c</sup>
Portugal	0	0 <sup>c</sup>
Moyenne pondérée générale	60	Total I+II 5'860'129 <sup>d</sup>

a/ En y incluant l'Allemagne et l'Autriche

b/ 0,3%

c/ Sous la réserve de cas exceptionnels  
(p.ex. doubles nationaux)

d/ La source indique un total de

5'860'000 victimes, arrondi à 6 millions

Source : voir texte

### 3. Autres questions traitées dans le Rapport

#### 3.1 Tenter sa chance en Suisse de manière "illégal" ou légale ?

Outre les refoulements, il y a encore le fait que sur 24'100 demandes de visa déposées entre le printemps 1938 et novembre 1944 par des candidats à l'asile auprès de diverses instances suisses (consulats, etc.), la Police fédérale des étrangers en a refusé 14'500 (60%) et accepté 9'600 (40%).<sup>157</sup> Il est fort vraisemblable que parmi les personnes ayant essuyé un refus, certaines se sont quand même présentées à la frontière par la suite et qu'elles figurent donc dans le nombre total des réfugiés dits illégaux qui ont été accueillis ou refoulés.<sup>158</sup>

Ces refus opposés à une partie des demandes d'entrée légale sont généralement interprétés<sup>159</sup> comme ayant eu, sur les candidats potentiels à l'asile, un effet dissuasif supplémentaire, c'est-à-dire venant s'ajouter à celui lié aux refoulements. Que peut-on dire à ce sujet ?

Admettons, contre toute vraisemblance, qu'aucune des personnes ayant essuyé un refus n'a ensuite tenté sa chance "illégalement"; admettons aussi que les demandes acceptées ou refusées l'ont été principalement pendant la période de guerre; et admettons enfin que les 9'600 personnes ayant reçu une autorisation légale d'entrée sont ensuite toutes venues en Suisse. Dans ces conditions, la probabilité moyenne d'accueil – à titre légal ou illégal - est de 61% par tentative (dans les bureaux des consulats ou à la frontière).<sup>160</sup> Pour les raisons qu'on vient d'indiquer - doubles comptages -, cette estimation est cependant très vraisemblablement trop basse. On en reste donc à grosso modo deux chances sur trois par tentative (légale ou "illé-gale").

#### 3.2 Pourquoi n'y a-t-il pas eu davantage de candidats à l'asile ?

Au vu des chances, généralement élevées, indiquées précédemment pour les réfugiés illégaux (tableau 4 et graphique 3), on doit se demander comment il se fait qu'il n'y ait pas eu plus - voire beaucoup plus - de personnes en Europe et en particulier d'Israélites à chercher spontanément refuge en Suisse et à tenter de franchir la frontière sans avoir d'autorisation d'entrée d'un type ou d'un autre ? Car, s'il est bien sûr impossible de connaître précisément ni même - croyons-nous - d'estimer grossièrement le nombre total de personnes (Juifs *et autres*) qui, en raison des persécutions dont elles faisaient l'objet ou pour d'autres motifs encore (le refus du S.T.O., par exemple), auraient souhaité pouvoir trouver refuge en Suisse pendant la guerre, ce "réservoir" de candidats potentiels à l'asile se montait sans aucun doute à des centaines de milliers de personnes, sinon nécessairement à des millions.<sup>161</sup>

#### Trois premières raisons

Une première réponse à la question est qu'atteindre la frontière n'était ni aisé (déplacements difficiles en temps de guerre, papiers nécessaires pour cela, etc.); ni sans dangers (les zones

<sup>157</sup> P. 21 du Rapport. Nous ne connaissons pas de données sur la composition et le *timing* de ces demandes acceptées et refusées. Il serait intéressant d'en savoir plus à ce sujet.

<sup>158</sup> Comme M. Guido Koller a bien voulu nous le confirmer lors d'une conversation téléphonique.

<sup>159</sup> Par exemple dans Koller, *op. cit.*, *passim*.

<sup>160</sup>  $(51'129+9'600)/(51'129+24'100+24'500) = 61\%$ . Selon le Rapport (tableau de la p. 24), le total de 51'129 réfugiés accueillis ne comprend pas les réfugiés légaux. A noter encore qu'est utilisé ici, pour ce total, le chiffre du Rapport Bergier et non celui, plus élevé, donné par André Lasserre; voir plus haut.

<sup>161</sup> Si le Reich interdit dès 1941 l'émigration des Juifs se trouvant sur son territoire, il y avait à l'époque, en Italie, en France, en Europe centrale et de l'Est, un très grand nombre de candidats au refuge. Rien qu'en zone dite libre on comptait, par exemple, 170'000 étrangers que le régime de Vichy considérait comme indésirables et qu'il "encourageait" à émigrer; cf. Lasserre, *op. cit.*, pp. 120 et 160.

frontalières contiguës à la Suisse ainsi que la frontière elle-même étaient très surveillées<sup>162</sup>); ni bon marché (en particulier, certains guides et passeurs exigeaient un prix élevé<sup>163</sup>).

Deuxièmement, atteindre la frontière suisse était certainement beaucoup moins difficile, à l'époque, pour les habitants d'Europe occidentale (France, Benelux, Italie) que pour ceux d'Europe orientale, même si les premiers devaient pour cela emprunter des territoires sous occupation nazie. Mais pour les Juifs de Pologne, par exemple, ou pour ceux qui y avaient été déportés, cela signifiait traverser le Reich proprement dit (Allemagne et/ou Autriche), ce qui était beaucoup plus difficile et risqué.<sup>164</sup> Or c'était en Europe orientale que se trouvait pendant la guerre la grande masse des persécutés, en particulier israélites – voir plus haut.<sup>165</sup>

Troisièmement, on a vu que les probabilités d'accueil à la frontière ont beaucoup fluctué dans le temps, dans l'espace et selon les catégories de réfugiés. *En soi*, ceci a certainement exercé un effet dissuasif. En effet, une situation où les chances d'accueil auraient été d'environ deux sur trois (par tentative) à tout moment, à tout endroit de la frontière et pour tout le monde, aurait été plus favorable que la situation réelle où ces chances ont été aussi de deux sur trois en moyenne, mais fluctuaient dans les trois dimensions de manière largement inconnue et imprévisible. En termes plus techniques, mais familiers aux économistes et statisticiens, il faut tenir compte non seulement du premier "moment" de la distribution (la moyenne ou valeur espérée), mais aussi du deuxième (la dispersion ou variance). En présence d'aversion pour le risque, qui est l'attitude la plus répandue, plus la variance est élevée, pour une moyenne donnée, et plus l'effet dissuasif sera important. Nous reviendrons sur ce point dans la section traitant de la "crédibilité" de la politique suisse.

### **Plus un problème d'information et un autre handicap**

Enfin, il a pu y avoir un problème d'information : les probabilités d'accueil peuvent être estimées aujourd'hui, bien qu'imparfaitement, mais il n'est pas exclu qu'elles aient été généralement sous-estimées à l'époque. Il y a cependant aussi des indications en sens contraire.<sup>166</sup> Quant aux Israélites, beaucoup d'entre eux devaient tenir compte d'un handicap supplémentaire : alors que certains réfugiés (par exemple, les Néerlandais et Belges, y compris sans doute les Juifs de ces pays) pouvaient espérer recevoir un appui de leurs autorités nationales (en l'occurrence, les gouvernements hollandais et belge en exil et leurs légations à Berne),<sup>167</sup> les Juifs d'autres nationalités n'avaient en général pas cette chance, sans compter que nombre d'entre eux étaient apatrides ou avaient été arbitrairement privés de leur nationalité.

### **Si la Suisse avait complètement ouvert ses frontières...**

Ces quatre raisons, dont seule la troisième est directement liée à la Suisse, suffisent à expliquer pourquoi, malgré des probabilités moyennes relativement élevées, le nombre total de candidats à l'asile (accueillis, refoulés ou dont la demande de visa a été refusée) n'a pas été plus grand.

<sup>162</sup> Cf. par exemple Lasserre, *op.cit.*, p. 172.

<sup>163</sup> Par exemple, *ibid.*, p. 159

<sup>164</sup> Le passage par l'Italie était relativement plus aisé pour les habitants des Balkans. C'est ainsi que des réfugiés de Yougoslavie arrivèrent à atteindre la Suisse.

<sup>165</sup> Ayant bien voulu lire et critiquer une première version de ce texte, André Lasserre nous a écrit ceci, et nous l'en remercions : « Le nombre des candidats potentiels à l'asile a progressivement décliné dès le début de la guerre ou dès 1940 : les Allemands ont systématiquement vidé l'ensemble du Reich de ses Juifs pour rendre le pays *judenrein* et ils ont créé pour cela et rempli les ghettos polonais avant de les vider dans un stade ultérieur dans les camps de la mort (...) On pouvait fuir de Bruxelles en Suisse, pas du ghetto-prison de Varsovie ».

<sup>166</sup> Certains réfugiés croyaient, semble-t-il, qu'ils seraient reçus sans difficultés.

<sup>167</sup> A ce sujet, voir Koller, *op.cit.*, p. 40 et Lasserre, *op.cit.*, p. 122.

Mais il en serait allé tout autrement si, par hypothèse, la Suisse avait complètement ouvert ses frontières dès le début du conflit et les avait gardées entièrement ouvertes pendant toute sa durée : par définition, la probabilité d'accueil aurait alors été, partout et toujours, de 100% avec une variance nulle, ce qui se serait rapidement su, de sorte qu'il n'y aurait eu aucun effet dissuasif du côté suisse. Dans ces conditions, il est certain qu'il se serait produit un afflux aussi massif qu'ingérable.

### **Une explication du "discours officiel" et la question de sa crédibilité**

Comme cela a déjà été souligné à plusieurs reprises, la rhétorique officielle a souvent été dure, voire très dure, en matière de politique envers les réfugiés, surtout dans la première partie de la guerre. C'est sur elle que le Rapport se focalise et on peut en dire autant d'une bonne partie de la littérature (scientifique ou moins scientifique). Et de fait, certaines déclarations, certaines instructions ou correspondances font assez mal à lire aujourd'hui, c'est-à-dire en rétrospective.

Les autorités de l'époque étaient-elles donc toutes inhumaines, sans pitié ni compassion ? Dans quelques cas, cela ne fait guère de doute, ne serait-ce qu'en raison de la diversité des âmes humaines.

Il y a cependant une explication plus générale et plus rationnelle de la rigueur du discours officiel, explication inspirée par un volet de la théorie économique moderne. Il s'agit du *signalling model* en théorie des jeux.<sup>168</sup> Pour voir de quoi il retourne, le plus simple est de supposer en l'occurrence que la politique officielle ait été non pas dure, comme elle l'a longtemps été, mais ouverte, compatissante et généreuse dans ses principes déclarés et dans toutes ses autres manifestations ouvertes et explicites; c'est-à-dire dans ses "signaux" destinés au public suisse, mais aussi étranger, y compris tout particulièrement les candidats potentiels à l'asile.

Si tel avait été le cas - et l'information dans ce domaine circulait vite à l'époque, en Suisse comme à l'étranger, même dans les circonstances spéciales du temps de guerre -, il s'en serait certainement suivi un plus fort afflux de candidats à l'asile et, à la limite, cela se serait traduit par un véritable mouvement de masse - il n'est pas nécessaire d'avoir étudié la théorie des jeux pour le comprendre. Sachant cela, les autorités ont donc pu choisir rationnellement de diffuser une ligne dure *urbi et orbi*. La vraie question est dès lors celle de savoir si la "ligne officielle" n'a pas été *trop* dure ou, si l'on préfère, plus dure que nécessaire pour atteindre son objectif. Les signaux ont-ils été adéquats ou trop forts ? A cette question nous n'avons pas de réponse, car cela demanderait une ou plusieurs expériences contre-factuelles qui dépasseraient les limites du raisonnable.

Quoi qu'il en soit, nous proposons donc ici une explication rationnelle et fondée de la politique officielle des autorités, explication à partir de principes logiques et qui ne fait pas appel au manichéisme qui vient si naturellement à beaucoup lorsqu'il s'agit d'expliquer les comportements humains (il y a "les bons" et "les mauvais"). Cette explication est-elle trop "charitable" ? Là n'est pas la question ou plutôt, là ne devrait pas être la question, du moins pour les chercheurs et spécialistes qui prennent au sérieux l'exhortation de Fernand Braudel, selon qui « l'historien n'a pas à juger mais à expliquer et à comprendre » - à quoi il ajoutait : « Nous ne voulons plus entendre parler d'un Tribunal de l'histoire, avec un T majuscule ».

---

<sup>168</sup> Voir les travaux de Michael Spence, David Krebs et autres. Pour un bon résumé, voir *The New Palgrave Dictionary of Economics*.

Mais, dira-t-on, n'aurait-il pas été possible de maintenir de façon *constante* une ligne officielle dure tout en suivant une pratique d'ouverture d'une générosité tout aussi *constante* ? C'est-à-dire, une pratique débouchant sur des chances moyennes d'accueil élevées, comme cela a été le cas, mais avec une variance faible ou même nulle. Une première réponse à cette question a déjà été fournie : avec une variance basse ou nulle, l'afflux de réfugiés aurait été beaucoup plus grand, voire massif et donc ingérable. Une deuxième réponse s'appuie sur la notion de "crédibilité" qu'on utilise dans l'analyse moderne des politiques économiques.<sup>169</sup> Si la pratique envers les réfugiés avait été constante, de sorte que la variance aurait été basse ou nulle, cela se serait vite su et la ligne dure de la politique officielle aurait rapidement *perdu toute crédibilité*. La gerbe est ainsi nouée pour ce qui est de la politique officielle suisse envers les réfugiés et l'on dispose dès lors d'une explication rationnelle et fondée de cette politique.

### 3.3 La Suisse, pays "de transit"

Le fait que la Suisse ne se concevait à l'époque que comme un "pays de transit" pour les réfugiés revient très souvent dans le Rapport<sup>170</sup> – référence à la politique ou doctrine dite du corridor adoptée dès le début des années 1930 et qui a bénéficié, avant et pendant la guerre, d'un consensus quasiment universel dans le pays.<sup>171</sup> Mais le bien-fondé (ou 'mal-fondé') de ce principe général n'est cependant pas examiné et discuté dans le Rapport.

La Suisse aurait-elle pu et dû adopter une autre politique, devenir par exemple un pays d'immigration importante et permanente ?<sup>172</sup> Ou encore, aurait-elle dû ouvrir ses portes toutes grandes, voire les démonter, et accueillir - avant comme pendant la guerre - tous les candidats à un refuge plus provisoire, quel que soit leur nombre (et, dans ces circonstances, il aurait sûrement été très élevé) ?

Si ces questions ne sont ni soulevées ni discutées dans le Rapport, c'est parce que cela aurait nécessairement conduit à considérer la notion de *limite* au nombre de réfugiés que la Suisse pouvait accueillir en 1933-1945, soit à titre permanent en tant que pays d'immigration, soit à titre temporaire en tant que havre provisoire. Et comme il n'aurait pas été possible, sous peine de perte de ... crédibilité, d'arguer en faveur d'un accueil sans limite à un titre comme à l'autre, cela explique sans doute pourquoi le Rapport a passé tout cela sous un silence complet ou presque complet (voir plus loin).

C'est un fait, aussi indéniable que tragique, qu'il n'était matériellement pas possible d'accueillir tout le monde.<sup>173</sup> Nous n'avons jamais, quant à nous, rencontré d'avis contraire sur ce point quand la question est posée ou traitée de manière explicite. Comme fixer une limite quelque part était donc inévitable, et si l'on tient en outre compte d'un très important problème de *dynamique* inhérent à toute situation de ce genre (plus on admet de réfugiés et plus il s'en

<sup>169</sup> Voir par exemple ; Olivier Blanchard, *Macroeconomics*, Prentice Hall, 1997, 2<sup>nd</sup> ed., pp. 177-80.

<sup>170</sup> Ainsi aux pp. 15, 40, 48, 97, 102, 159, 354-55

<sup>171</sup> P. 354 du Rapport : « Même les voix individuelles qui osent s'élever contre la manière dont est gérée la question des réfugiés, et que l'on retrouve principalement dans le journal socialiste *Tagwacht*, ne remettent pas en question cette doctrine du transit ».

<sup>172</sup> Comme cela a été le cas après la guerre, de façon croissante, mais dans des circonstances économiques très différentes. Rappelons qu'avec une proportion d'étrangers d'environ 20% (~25% pour la main-d'œuvre), la Suisse est actuellement et relativement à sa population le pays d'Europe avec la plus forte immigration (si l'on excepte les tout petits pays comme le Luxembourg).

<sup>173</sup> Il semble qu'au moins certains candidats à l'asile s'en rendaient compte : « Je comprends bien que la Suisse ne soit pas en état d'accueillir tous les réfugiés et qu'elle soit forcée d'en refouler (...) » ; lettre de *Frédéric G.* à la Légation de Suisse à Vichy, 10 septembre 1942 (p. 148 du Rapport).

présentera<sup>174</sup>), il y aurait par conséquent eu, de toute manière, des refoulements et donc d'atroces drames humains, quelque pénible que cela soit à dire ou à envisager. Il en serait en particulier allé ainsi si la limite avait été fixée nettement plus haut que ça n'a été le cas en réalité.

Bref, aiguiller la discussion du Rapport dans cette direction aurait débouché sur une conclusion classique; à savoir que - si l'on juge en rétrospective - la Suisse aurait certes pu accueillir un plus grand nombre de réfugiés,<sup>175</sup> mais qu'il lui était simplement impossible de devenir un havre plus ou moins permanent pour les centaines de milliers, sinon nécessairement les millions de réfugiés potentiels qui existaient alors en Europe. Cette conclusion fait l'unanimité de pratiquement tous ceux qui se sont penchés sur la question, hier comme aujourd'hui. Mais le Rapport ne l'a pas reprise et a éludé cette problématique, peut-être parce que l'examiner n'aurait pas été compatible avec les jugements qu'il a prononcés.<sup>176</sup>

A une ou deux occasions, le Rapport frôle cependant la question de la limite au nombre de réfugiés que le pays pouvait accueillir. Ainsi :<sup>177</sup>

L'ouverture de la frontière n'aurait pas entraîné une offensive des puissances de l'Axe, ni engendré d'insurmontables difficultés économiques.

On remarque l'absence de qualificatif : une ouverture "complète" ? ou "plus complète" que ça n'a été le cas ? On ne sait pas.

Ou encore :<sup>178</sup>

En créant des obstacles supplémentaires à la frontière, les autorités suisses ont contribué – intentionnellement ou non – à ce que le régime national-socialiste atteigne ses objectifs.

Par obstacles "supplémentaires", il faut sans doute comprendre ceux qui venaient s'ajouter aux difficultés qu'il y avait à atteindre la frontière (voir plus haut). A nouveau, le texte ne dit pas si les "autorités suisses" auraient dû mettre moins d'obstacles ou pas d'obstacles du tout.

Dans tout le Rapport, c'est la phrase citée ci-dessus qui a suscité les réactions les plus critiques. C'est pourquoi nous y reviendrons plus loin.

<sup>174</sup> Nous ne revenons pas ici sur cette question de dynamique, laquelle est discutée dans notre livre (*op.cit.*, pp. 68-69).

La première phrase de la section de ce livre qui lui est consacrée commence par cette phrase : « Il sera intéressant de voir si le deuxième Rapport Bergier reconnaîtra, lorsqu'il sera publié, l'existence d'un important problème de dynamique inhérent à toute politique envers les réfugiés ». Aujourd'hui, on peut dire : le Rapport ne l'a pas reconnu et il n'en dit rien.

Ajoutons que l'existence de ce problème de dynamique n'est pas affecté par ce qui est dit plus haut sur les effets dissuasifs liés à l'espérance d'accueil et à sa variance : une augmentation de la probabilité d'accueil ou une diminution de sa variance aurait inévitablement provoqué un plus fort afflux.

<sup>175</sup> Combien? Dans notre récent livre, nous avons hasardé l'hypothèse téméraire qu'elle aurait pu en accueillir environ 80'000 de plus, soit plus de deux fois le nombre des refoulements et le nombre de ceux à qui on a refusé un visa; *op.cit.*, p. 68.

<sup>176</sup> La documentation de presse reflète la volonté de juger et de condamner : « En arrondissant les chiffres, on peut dire que 51'000 réfugiés, dont *malgré tout* environ 20'000 Juifs, furent accueillis en Suisse pendant la guerre » (p. 5; mise en évidence de nous). Ce "malgré tout" est révélateur. En outre, il n'est pas précisé que ces « 51'000 réfugiés » ne comprenaient que les réfugiés civils, ce qui revient à occulter tous les autres, lesquels étaient pourtant plus nombreux.

<sup>177</sup> P. 285.

<sup>178</sup> *Ibid.*

### 3.4 Pays de transit – mais vers où ?

Déclarer qu'on ne peut ou qu'on ne veut être qu'un pays de transit ne suffit pas pour que cet objectif se réalise - encore faut-il qu'il y ait d'autres pays prêts à un accueil définitif ou en tout cas durable.

On a vu plus haut que les possibilités à cet égard ont été plutôt difficiles avant la guerre et dans les premiers temps de cette dernière, mais elles n'étaient pas inexistantes. Après tout, et comme cela a déjà été relevé, la plupart des Israélites allemands et autrichiens ont heureusement réussi à se mettre à l'abri, principalement outre-mer, alors qu'il en était encore temps.

Sur ce dernier point, on ne sait souvent pas – et le Rapport ne met pas en évidence – que des possibilités d'émigration à partir de la Suisse ont existé jusqu'en *automne 1942*, c'est-à-dire jusqu'à l'occupation de la zone sud en France, le 11 novembre, ou en tout cas jusqu'à peu avant.<sup>179</sup> Cela signifie en particulier que de juin-juillet à octobre-novembre 1942, dans ces mois critiques où la 'solution finale' a été activée dans les territoires d'Europe occidentale et centrale sous domination nazie, il existait *encore* une voie de sortie matériellement possible au départ de Suisse : zone sud, péninsule ibérique, et de là l'outremer. A cet égard, le principal obstacle, mais pas le seul, était l'obtention d'un visa d'immigrant ou autre autorisation de ce type, en particulier pour les USA qui étaient la destination généralement préférée.<sup>180</sup>

Le Rapport donne des indications chiffrées qui confirment l'existence de cette voie de sortie de Suisse vers les USA ou ailleurs, et cela jusqu'en *automne 1942* - voir le tableau 6.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Voir le tableau 6 ci-après. Quand nous écrivons que le Rapport ne met peut-être pas la chose suffisamment en valeur, nous pensons à des phrases comme celle-ci (p. 15) qui a déjà été citée : « A partir de 1942 (sic), alors que la politique nazie d'extermination bat son plein, que la déportation a commencé en France et que la 'zone sud' est occupée à son tour, la Suisse reste le seul espoir pour ceux qui réussissent à atteindre la frontière ».

Comme on vient de le relever, l'occupation de la zone sud a eu lieu le 11 novembre 1942, c'est-à-dire très près de la *fin* de l'année.

<sup>180</sup> Il en allait autrement pour les réfugiés qui se trouvaient en France occupée, dans les pays du Benelux, etc. Pour eux, atteindre la zone sud était en effet loin d'être toujours aisé, mais restait néanmoins le plus souvent possible. La situation était bien meilleure au départ de Suisse, en raison de l'existence de la "fenêtre" ou "lucarne" de Genève; et peut-être aussi au départ d'Italie.

<sup>181</sup> Les indications chiffrées figurant dans le texte du Rapport à la page 97 sont mises ici sous forme de tableau. Ces indications contredisent d'ailleurs ce qu'on peut lire à une autre place dans le Rapport (p.180): « Entre 1933 et le début de la guerre, l'Union suisse des comités d'entraide juifs a aidé quelque 3'800 coreligionnaires à poursuivre leur émigration vers d'autres pays (...) La majorité de ces projets ont été stoppés brusquement par le début de la guerre. *Bien qu'il fût illusoire de vouloir poursuivre l'émigration pendant les hostilités*, cela ne libérait pas les réfugiés du principe du transit ».

A noter encore qu'on lit ceci à la p. 102 : «A la fin de 1941, lorsque les Etats-Unis entrent en guerre, l'émigration outre-mer est suspendue », ce qui est d'ailleurs en contradiction avec les chiffres donnés par le Rapport et figurant au tableau 6 (30 visas accordés par les USA entre janvier et septembre 1942 pour des personnes « ayant quitté la Suisse par convois officiels »). Mais il est vrai que, dès l'entrée en guerre involontaire des USA suite à l'agression japonaise (7 décembre 1941), les autorités américaines sont devenues plus restrictives encore en matière d'immigration qu'elles ne l'étaient déjà auparavant. En outre, les possibilités de se transporter en sécurité sur l'autre rive de l'Atlantique sont devenues nettement plus rares et donc plus chères, puisqu'elles dépendaient principalement d'un nombre assez restreint de navires sous pavillon neutre (c'est-à-dire surtout les navires espagnols, portugais et des pays d'Amérique latine). C'est ce qui explique que, selon le tableau ci-dessus, il n'y ait plus eu que 16 départs par mois dans les trois premiers trimestres de 1942.

Tableau 6

Période	Réfugiés ayant pu émigrer de Suisse <sup>182</sup>	Par mois	Dont aux	
			USA	%
10-12.1940	170	85	32	21
1941	1'201	100	566	47
1-9.1942	148	16	30	20
Total	1'519	66	628	41

Le Rapport montre aussi que les autorités suisses ont constamment souhaité que les réfugiés sur territoire suisse désireux d'émigrer puissent le faire et qu'elles ont œuvré ou essayé d'œuvrer pour le leur permettre :<sup>183</sup>

Fidèles à la volonté de définir la Suisse comme pays de transit, les autorités interviennent auprès des Alliés, à Berne et à Washington, afin d'obtenir des visas pour les émigrants (...) Le ministre de Suisse intervient [en septembre 1942] au Département d'État à Washington. Évoquant le nombre de fugitifs juifs, qui dépasse les possibilités d'assimilation de l'économie suisse, et brandissant la menace d'une exigence allemande d'extradition, Carl Bruggmann cherche à obtenir une augmentation du quota des visas. Le représentant américain lui répond que les États-Unis ont déjà été très généreux et ont accepté 200'000 immigrants depuis le début de la guerre, ce qui provoque la surprise de Bruggmann<sup>184</sup> (...)

Afin d'anticiper d'éventuelles critiques, Rothmund fait préparer une documentation sur l'attitude du gouvernement britannique face aux réfugiés et sur les obstacles qui provoquent la mort de réfugiés qui cherchent à s'établir en Palestine<sup>185</sup> (...)

« Si les USA pouvaient aider la Suisse en accordant davantage de visas (566 en 1941, 30 en 1942), il [lui] serait possible d'accepter plus de réfugiés ». <sup>186</sup> [Cette dernière phrase figure dans les instructions données par Berne à M. Bruggmann, ministre de Suisse à Washington].

Ou encore, le Rapport relève l'intervention, lors de la séance spéciale du Conseil national de septembre 1942 consacrée à la politique envers les réfugiés,<sup>187</sup> de Paul Billieux, un Conseiller national « qui connaît la situation à Porrentruy »<sup>188</sup> et qui propose « qu'on charge la Croix-Rouge suisse de demander aux USA, etc., qu'ils acceptent des réfugiés ». <sup>189</sup> C'est donc bien qu'à un moment aussi tardif que septembre 1942 l'immigration vers les pays d'outre-Atlantique était encore considérée comme matériellement possible, dans la mesure où ces pays voulaient bien accorder les autorisations d'entrée nécessaires.

Comme on l'a déjà mentionné plus haut, l'Espagne et le Portugal se montrèrent en général généreux dans l'attribution d'autorisations de transit par leur territoire, pour autant toutefois qu'il ne s'agisse que de cela :

<sup>182</sup> Source indiquée par le Rapport : « Statistiques sur les pays de destination des réfugiés ayant quitté la Suisse par convois officiels depuis octobre 1940 ».

<sup>183</sup> P. 97, y compris, pour la dernière phrase citée, la note 108.

<sup>184</sup> Surprise justifiée, car le chiffre de 200'000 paraît très exagéré, pour ne pas dire fantaisiste. Peut-être le représentant américain voulait-il faire allusion au total de tous les immigrants aux USA depuis bien avant le début de la guerre; ou peut-être l'a-t-il dit en réalité et M. Bruggmann l'aura mal compris.

Henry Spira, *op.cit.* p. 319, indique que les USA n'ont accordé l'asile qu'à une quinzaine de milliers de Juifs pendant les années de guerre.

<sup>185</sup> Il serait intéressant de savoir ce que contient cette documentation (si elle existe encore).

<sup>186</sup> Mise en évidence de nous.

<sup>187</sup> Ou, plus précisément, lors de la séance de la fraction radicale des Chambres.

<sup>188</sup> Paul Billieux a été maire de Porrentruy dès 1939 et conseiller national radical-libéral de 1934 à 1943. En raison de sa situation de l'autre côté du Jura, l'Ajoie connaissait en effet un fort afflux de réfugiés. Voir Spira, *op.cit.*, p. 301.

<sup>189</sup> P. 95.



Le transit légal par l'Espagne et le Portugal n'est autorisé en effet que pour les détenteurs de visas pour des pays d'outre-mer (...) L'Espagne n'a refoulé que peu de réfugiés et a permis, entre 1940 et 1944, à plus de 40'000 personnes de quitter l'Europe nazifiée, selon une étude publiée en 1998.<sup>190</sup>

Pour ce qui est de la traversée de la France, le Rapport note que

Les négociateurs [helvétiques] obtiennent que le droit de faire traverser la France par des trains d'émigrants en direction de la Péninsule ibérique soit inséré dans les accords germano-suisse.<sup>191</sup>

Il est ainsi clair que la raison principale pour laquelle seul un fort petit nombre de réfugiés et tout particulièrement de Juifs a pu émigrer de Suisse pendant les hostilités avant que le pays ne soit complètement et hermétiquement encerclé par l'Axe en novembre 1942 tient à la politique très restrictive des pays d'outre-Atlantique en matière d'immigration. S'il en était allé autrement, il aurait aussi été « possible [pour la Suisse] d'accepter plus de réfugiés », pour citer les instructions données par Berne au ministre de Suisse à Washington - des réfugiés dont « la plupart n'avaient d'ailleurs pas l'intention de s'établir en Suisse », comme le Rapport le dit avec raison,<sup>192</sup> et dont beaucoup n'avaient sûrement pas de vœu plus cher que de pouvoir atteindre un havre plus sûr que la Suisse.

### 3.5 Antisémitisme et *Überfremdung*<sup>193</sup>

Pour expliquer l'attitude officiellement restrictive des autorités suisses, tout en minimisant ou en occultant le fait que la pratique de l'accueil a été beaucoup plus libérale et généreuse, le Rapport avance une thèse que la documentation de presse résume ainsi :

Le discours officiel a légitimé la fermeture des frontières en 1942, notamment par les difficultés du ravitaillement. Les sources que nous avons exploitées montrent cependant que ni cet argument ni celui d'une pression politique et militaire de la part de l'Allemagne n'ont été déterminants. Nous devons donc poser la question : pour quels autres motifs les autorités suisses, en connaissance de cause et sans nécessité (sic), ont-elles, au cours de l'été 1942 et des mois suivants, refoulé des milliers de réfugiés et se sont-elles ainsi laissées impliquer dans les crimes nazis (sic) dans la mesure où des réfugiés étaient ainsi livrés à leurs persécuteurs ?

Nous voyons l'antisémitisme [souligné dans l'original] agir de deux manières : il entrave l'analyse des persécutions des Juifs et il empêche que les informations deviennent des motifs d'agir en faveur des victimes (...) Il s'intégrait d'ailleurs à tout un mouvement politique de lutte contre la "surpopulation" étrangère [*Überfremdung*] qui s'était manifesté depuis la guerre de 1914-18, et qui incluait la crainte d'un "enjuivement" du pays.<sup>194</sup>

Cette thèse du Rapport repose donc sur la chaîne causale suivante :

Peur de l' <i>Überfremdung</i> → antisémitisme → politique inhumaine envers les réfugiés
--

<sup>190</sup> P. 102, y compris, pour la deuxième phrase, la note 4. A noter qu'il y eut quand même eu un nombre non négligeable de refoulements opérés par l'Espagne (et par le Portugal, selon H. Spira qui nous a écrit en avoir la preuve), ou de non accueils, le cas le plus connu étant peut-être celui du célèbre philosophe allemand Walter Benjamin, qui se suicida plutôt que d'affronter la Gestapo.

<sup>191</sup> P. 52. Ces convois étaient quelquefois désignés par les expressions "Emigrantenzüge" ou "Israelitenzüge" (même page, note 83). Le Rapport ne précise pas de quels accords germano-suisse il s'agissait; c'étaient peut-être ceux du printemps-été 1940.

<sup>192</sup> P. 285.

<sup>193</sup> Nous utilisons l'expression allemande qui n'est pas bien traduisible en français ("surpopulation et emprise étrangères" est long et lourd).

<sup>194</sup> P. 4 de la documentation de presse; voir aussi les pp. 45 *et seq.* dans le corps du Rapport.

Examinons les deux premiers éléments de cette chaîne, le troisième l'ayant déjà été (la *pratique* suisse n'a pas été inhumaine). Notre propos sera de montrer que cette chaîne causale est largement anachronique et aussi, disons-le franchement, quelque peu simplificatrice.

Le Rapport fait remonter la peur de l'*Überfremdung* à la guerre de 1914-18, ce qui n'est pas exact.<sup>195</sup> Mais, sur un plan plus général, il est vrai que pour l'Europe cette guerre a été sans contredit l'*Urkatastrophe* qui a marqué le début de son déclin au XX<sup>e</sup> siècle, sinon de sa décadence,<sup>196</sup> un peu comme cela a été le cas de la Guerre du Péloponnèse pour la Grèce antique.<sup>197</sup>

Quatre années de carnages sans nom et de combats sauvages dans la boue des tranchées ont eu pour effet non seulement de décimer toute une génération, mais aussi de *brutalize* un grand nombre d'Européens parmi ceux qui ont survécu; c'est-à-dire que cette guerre les a non seulement brutalisés atrocement, mais les a aussi rendus profondément brutaux. C'est avant tout à cette *brutalization* de l'Europe qu'on doit sans doute attribuer la montée, principalement mais pas uniquement dans les pays vaincus, du nazisme, du fascisme, du communisme, puis du lénino-stalinisme, ainsi que d'autres mouvements extrémistes plus ou moins apparentés.<sup>198</sup> Bref, la société européenne de l'entre-deux-guerres et en particulier les mentalités alors dominantes offraient un spectacle désolant, pour ne pas dire repoussant, en particulier pour les contemporains qui gardaient foi en la démocratie et qui avaient conservé au moins un fond d'humanisme.

### Une Europe alors en forme de cloaque

Dans les années 1930, avec la Grande Dépression, l'arrivée des Nazis au pouvoir, la barbarisation croissante du fascisme italien et d'autres malheurs encore (pour user d'une litote), il est à peine exagéré d'évoquer en rétrospective un *cloaque européen* : une Allemagne nazifiée; une Italie fascisée; une Angleterre en proie aux illusions du pacifisme et de l'*appeasement*; une France affaiblie, démoralisée et polarisée, avec une extrême-droite virulente et un gouvernement de Front populaire anti-libéral et anti-bourgeois; une Russie convulsée par les abominations de "l'expérience communiste"<sup>199</sup>; une dérive dictatoriale dans la plupart des autres pays (Pologne, Espagne, Portugal, Grèce, Roumanie, etc.) - voilà le très sombre et très affligeant tableau qu'offrait alors la plus grande partie du continent. A quoi il faut encore ajouter une Amérique profondément isolationniste et largement anti-européenne.<sup>200</sup>

### Une attitude informée et rationnelle

Cela étant, il était au fond *naturel* et *rationnel* que beaucoup de Suisses de ce temps-là, la plupart sans doute et surtout dans les parties germanophone et italoophone, se soient *distanciés* toujours davantage de l'étranger, en particulier de l'étranger proche, et que dans ces condi-

---

<sup>195</sup> Car ces craintes existaient déjà avant 1914; voir par exemple la p. 675 de la *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses* (Payot, Lausanne, deuxième édition en un volume, 1986).

<sup>196</sup> Voir le premier chapitre de notre livre et les sources qui y figurent.

<sup>197</sup> La trajectoire de beaucoup de civilisations se caractérise par de tels points de rupture. Un autre exemple est la défaite, à terme irrémédiable, de Byzance face aux Turcs lors de la bataille de Manzikert en 1071; voir par exemple les commentaires de Steven Runciman, *A History of the Crusades*, Harper, 1951, p. 64.

<sup>198</sup> Bien entendu, "l'héritage" de la guerre de 1914-18 n'est pas le seul facteur en jeu; en particulier, la Grande Dépression de la fin des années 1920 et des années 1930 a aussi joué un rôle décisif. Cf. notre livre, pp. 20-2.

<sup>199</sup> En rétrospective, il est confondant que tous les Européens d'alors et particulièrement les intellectuels n'aient pas tout de suite saisi la vraie nature des "procès de Moscou", pour ne prendre que cet exemple.

<sup>200</sup> Sur ce dernier point (une Amérique "largement anti-européenne"), voir en particulier le tableau éloquent brossé par David Kennedy, *op.cit.*

tions ils se soient inquiétés d'une éventuelle *Überfremdung* du pays.<sup>201</sup> Autrement dit, le repli sur soi-même; la peur et le rejet de l'étranger; un patriotisme sans concession (et donc parfois étroit); la célébration de "l'exception suisse" en général et de la version helvétique de la démocratie en particulier – tout cela n'était pas sans justifications dans le monde d'alors. L'Europe continentale de ce temps-là était toujours plus celle des extrémismes et des dictateurs, grands ou petits, de gauche ou de droite. Elle était donc très différente de celle d'aujourd'hui, et il en allait de même pour les motifs sous-jacents à la peur de l'*Überfremdung*. L'ignorer invite l'amalgame abusif.<sup>202</sup>

A cet égard, il est paradoxal que les mêmes historiens, dont apparemment ceux de la Commission Bergier, qui se plaisent aujourd'hui à dénoncer rétrospectivement le nazisme et le fascisme, mais plus rarement le communisme, s'étonnent pourtant et s'indignent souvent de l'aversion que beaucoup de Suisses de l'époque ressentaient à l'égard de l'étranger en général et du reste de l'Europe en particulier.

### **Un authentique *Sonderfall***

Les contemporains étaient en général fort conscients de cette singularité de la Suisse, comme une masse de témoignages le confirme. L'attestent aussi la mémoire et les souvenirs des survivants de ce temps-là qui s'attristent ou s'offusquent du manque de sensibilité de certains historiens "bien-pensants" d'aujourd'hui. Ces personnes qui ont vécu tout cela ont-elles tort de déplorer que beaucoup d'historiens actuels se révèlent incapables – ou refusent – d'imaginer et d'intérioriser la situation et les perceptions de l'époque, préférant s'aligner sur les canons du conformisme moralisant et du "politically correct" de l'heure ?<sup>203</sup> Comment peut-on, d'ailleurs, analyser valablement toute une époque sans un tel effort de représentation et d'intériorisation ? Et a fortiori comment peut-on la juger - s'il faut vraiment la juger, ce qui est discutable ? Car ces historiens semblent avoir oublié ou évacué l'avertissement d'un des plus grands de leur profession, Marc Bloch, qui dénonçait, il y a plus de cinquante ans, « la manie de juger qui est l'ennemie satanique des vraies sciences humaines » – voir aussi en début de texte la citation de Fernand Braudel, autre géant parmi les historiens.

### **Le pourquoi de cette « chaîne causale »**

Bref, on ne peut s'empêcher de soupçonner que la chaîne causale ou pseudo-causale qui sous-tend cette partie du Rapport vise davantage la Suisse d'aujourd'hui que celle d'alors, et on ne peut s'empêcher de penser que les historiens en question cherchent en fait, de manière plus ou moins délibérée et consciente, à influencer sur les attitudes et politiques actuelles. On part d'un "anti-antisémitisme" inattaquable pour dénoncer dans la foulée tout ce qui peut être taxé de xénophobie et on finit en plaidant la cause des réfugiés en général – ceux d'alors, ce qui est plus que justifié, mais aussi indirectement tous ceux d'aujourd'hui. C'est la regrettable "instrumentalisation" de l'histoire en tant que discipline, et cela à des fins politiques – alors que

<sup>201</sup> Bien entendu, cette révolusion face à la dérive et à la barbarisation de la presque totalité de l'Europe continentale a été partagée par de nombreux autres Européens. De même, tous les Américains n'étaient évidemment pas isolationnistes et anti-européens.

<sup>202</sup> On ne peut dès lors qu'être étonné de lire dans le Rapport des phrases comme celle-ci (p. 20) : « A une époque où l'Allemagne nazie s'était appropriée les termes 'Juifs' et 'antisémitisme', l'expression 'surpopulation étrangère' officialait en Suisse comme métaphore d'un antisémitisme tabou [?] et encore mal étudié ». Là on se trouve, à notre avis, tout près d'une certaine sociologie adolescente ou à bon marché.

<sup>203</sup> Vers la fin de sa vie, André Malraux (1901-1976) aurait prophétisé que le XXI<sup>e</sup> siècle « sera religieux ou ne sera pas ». Vu les ravages actuels du *politically correct*, et vu l'emprise croissante d'une nouvelle orthodoxie moralisante, on doit plutôt craindre que le XXI<sup>e</sup> siècle - ou en tout cas son début - sera en réalité non pas religieux, mais plutôt ... "bien-pensant".

s'il y a une discipline qui devrait se tenir au-dessus des mêlées de l'heure, c'est bien celle-là, pour ainsi dire par définition et vocation.

### **Une Suisse foncièrement antisémite ?**

Pour ce qui est de *l'antisémitisme*, le Rapport souligne à juste titre que son degré de diffusion dans la Suisse de l'époque est impossible à déterminer, la pratique des sondages y étant alors inconnue. L'hypothèse la plus plausible est celle d'un antisémitisme latent et diffus, mais rarement virulent.<sup>204</sup> Il serait cependant abusif de soutenir ou de laisser supposer que l'antisémitisme infectait alors la société suisse tout entière. Ainsi, on imagine mal que cela ait été le cas des milieux sociaux-démocrates, ou encore de tous les milieux bourgeois, lesquels n'étaient de loin pas homogènes ou unanimes, à cet égard comme à d'autres.<sup>205, 206</sup>

Le Rapport reconnaît aussi que l'aberration antisémite était alors fort répandue dans le reste du monde, avec cependant des degrés d'incidence variables : alors que selon les sondages qui s'y pratiquaient déjà à l'époque, plus de la moitié des habitants des États-Unis et presque la moitié des parlementaires de ce pays faisaient ouvertement preuve de sentiments antisémites, c'était beaucoup moins le cas en Grande-Bretagne ou dans le peuple italien, par exemple.<sup>207</sup>

Ce qui fait problème en revanche, c'est le lien causal direct et univoque que le Rapport établit entre antisémitisme et ligne officielle envers les réfugiés. En effet, cette dernière répondait aussi à tout un vecteur d'autres motifs - réels ou plus imaginaires, justifiés ou moins justifiés et partagés à des degrés variables par la population ; à savoir : la situation alimentaire;<sup>208</sup> la sécurité du pays ; le sentiment d'être cerné de toutes parts ; l'état du marché du travail et le chômage ; la crainte de réactions allemandes négatives ; la peur de l'*Überfremdung* (voir ci-dessus) ; le sentiment qu'«on a déjà bien assez de problèmes comme ça » (sous-entendu « sans devoir encore s'occuper de tous ces réfugiés »), c'est-à-dire un certain égoïsme national plus ou moins latent ou refoulé en temps ordinaire, mais pouvant faire surface avec force en période de guerre, d'insécurité et de pénurie ; etc.<sup>209</sup>

### **Pas d'autre possibilité que l'approche "contre-factuelle"**

Pour essayer de déterminer l'importance relative de l'antisémitisme parmi tous ces facteurs, il n'y a pas d'autre moyen que celui d'une expérience "contre-factuelle" (mentale); c'est-à-dire qu'il faut se poser la question de ce qu'*aurait été* la politique officielle envers les réfugiés,

<sup>204</sup> Il ne semble y avoir eu qu'un cas de violence physique grave envers un Israélite en Suisse avant et pendant la guerre (assassinat d'un marchand de bétail payernois, en partie aussi pour des motifs crapuleux, semble-t-il). C'était évidemment un cas de trop, mais le contraste reste frappant avec l'Allemagne ou même avec la France (quasi lynchage de Léon Blum dans une rue de Paris, par exemple).

<sup>205</sup> A cet égard, le Rapport se laisse quelquefois aller à des généralisations ou à des formulations trop suggestives; ainsi: « (...) la mentalité antisémite et xénophobe [est] présente à tous les échelons de l'Armée (...) ». Une lectrice ou un lecteur inattentif risque de comprendre que tout le monde, dans tous les échelons de l'armée, était antisémite.

<sup>206</sup> A noter que dans les 67 témoignages de réfugiés *juifs* accueillis en Suisse pendant la guerre qui ont été recueillis par Ken Newman (op.cit.), tous affirment n'avoir jamais fait l'objet de comportements ou de remarques antisémites. Voilà qui est quand même un peu difficile à réconcilier avec un "antisémitisme latent et diffus".

<sup>207</sup> Voir à cet égard notre livre, pp. 27, 42-3, 57 (n. 39), 71 et 251 (n. 31).

<sup>208</sup> Sur ce point, voici ce qu'on peut lire dans le Rapport (p. 52) : « Un système de rationnement alimentaire et d'extension des cultures permet de nourrir correctement (sic) la population vivant en Suisse ». Lors du débat télévisuel auquel il a été fait allusion plus haut (*Droit de cité* du 12.12.1999), le président de la Commission a cependant dit textuellement : « Nous avons faim, je m'en souviens ». Cf. aussi notre livre, pp. 69, 95, 99-100, 151-3, 153 (n. 106), 155.

<sup>209</sup> Cf. notre livre, pp. 69-72, y compris la note 174.

israélites ou non, *en l'absence* (hypothétique) de sentiments antisémites, tous les autres motifs restant présents, qu'ils soient réalistes ou non.

Les expériences mentales propres à l'approche contre-factuelle ne peuvent pas, bien entendu, donner des résultats aussi fiables que les expériences contrôlées faites dans les laboratoires, ou du moins la plupart de ces dernières, et la réponse à la question ci-dessus ne peut être que spéculative, surtout du moment qu'on ne dispose pas d'un modèle formalisé et vérifié qui pourrait être simulé à cette fin. Notre avis ou sentiment - et il ne s'agit que de cela - est dès lors que la politique officielle envers les réfugiés n'aurait pas été très différente en l'absence (hypothétique) d'antisémitisme, et cela précisément parce qu'elle répondait à *tellement d'autres motifs* encore. En d'autres termes, le nombre total de réfugiés accueillis serait vraisemblablement resté, pensons-nous, plus ou moins le même, mais pas nécessairement sa composition (voir un peu plus loin).

Des comparaisons transversales permettent de rendre moins spéculatifs les résultats d'une expérience contre-factuelle. Ainsi, la Grande-Bretagne connaissait peu d'antisémitisme à l'époque, comme on l'a déjà dit, mais cela ne l'a pas empêchée de pratiquer une politique dure envers les fugitifs juifs qui cherchaient à gagner la Palestine, alors sous mandat britannique.<sup>210</sup> Et cela précisément parce que les autorités de Londres avaient un autre motif pressant, à savoir empêcher qu'une immigration juive plus ou moins massive provoque des troubles ou de nouvelles révoltes de la part de la population arabe de Palestine, ce qui aurait rendu plus ardue encore la gestion de ce pays par la puissance mandataire britannique.<sup>211</sup>

Ce qui est dérangeant dans le Rapport, ce n'est donc pas tant la thèse en soi de l'antisémitisme comme moteur principal de la politique officielle (théorique) de la Suisse envers les étrangers en général et les réfugiés en particulier, mais le fait que le Rapport l'affirme tout de go, sans chercher à l'étayer de manière contre-factuelle.

### **Effets de l'antisémitisme sur la *pratique* envers les réfugiés...**

Les chiffres vont nous permettre – une fois encore – d'être un peu plus concret et précis quant aux effets possibles de l'antisémitisme non pas sur la genèse et les principes de la politique officielle, mais sur la *pratique* suivie envers les candidats à l'asile.

L'antisémitisme a-t-il été un facteur dans cette pratique ? Si c'est le cas, on devrait alors observer que le risque moyen de refoulement par tentative a été significativement plus élevé pour les réfugiés israélites que les autres. En utilisant les mêmes données que ci-dessus et en admettant avec Henry Spira que les deux tiers environ des refoulés aient été juifs, on trouve un risque moyen de refoulement de 43% par tentative pour les Israélites<sup>212</sup> et de 22% pour les non Juifs,<sup>213</sup> soit un écart important de *21 points de pourcentage*.

### **...et autres facteurs**

Cet écart ne peut être attribué sans autre au seul facteur "antisémitisme". Beaucoup de réfugiés juifs étaient apatrides ou avaient été déchus arbitrairement de leur nationalité et ils étaient donc sans papiers d'identité ou sans papiers qui valent, ce qui en soi a pu souvent jouer à leur

<sup>210</sup> Cf. plus haut, la documentation que Rothmund avait fait préparer à ce sujet.

<sup>211</sup> On sait que c'est largement parce que la Palestine était devenue ingérable, sauf à y mettre des moyens disproportionnés pour une Grande-Bretagne épuisée, que cette dernière décida assez abruptement de jeter l'éponge en 1947-49.

<sup>212</sup>  $16'000 / (16'000 + 21'304) = 43\%$ .

<sup>213</sup>  $(24'398 - 16'000) / (24'398 - 16'000 + 51'129 - 21'304) = 22\%$ . A noter qu'est utilisé ici le nombre de réfugiés accueillis repris par le Rapport et non celui, plus élevé, de Lasserre.

détriment. Il a aussi été relevé plus haut que la plupart des candidats juifs à l'asile étaient moins susceptibles de recevoir l'appui de leur gouvernement et représentation à Berne que d'autres réfugiés, tels les Néerlandais ou Belges (Juifs y compris). En sens inverse, il est possible que les réfugiés israélites se présentant à la frontière aient compris une proportion plus importante d'enfants, de vieillards, de femmes enceintes et d'autres personnes plus susceptibles d'être acceptées par dérogation aux critères généraux.<sup>214</sup> Il est cependant très peu vraisemblable que ces divers facteurs de différenciation non liés à l'antisémitisme puissent expliquer à eux seuls un aussi large écart entre les taux de refoulement des réfugiés juifs et non juifs.

### **Une triste conclusion**

A tout prendre, la conclusion semble donc bel et bien être que l'antisémitisme a joué un rôle significatif et important dans l'accueil différencié réservé, sur le terrain, aux candidats à l'asile selon qu'ils étaient juifs ou non. A notre avis, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure cela a été dû à l'application de certaines consignes spécifiquement anti-juives émanant des autorités ou à l'antisémitisme spontané de certains exécutants et responsables sur le terrain. Les deux ont sans doute joué un rôle, sans qu'on puisse dire dans quelles proportions.

### **Où le Rapport se lance dans une certaine sociologie**

Enfin, toujours au chapitre de l'antisémitisme, le Rapport affirme encore ceci qu'on ne peut laisser passer sans commentaire :

La présence juive dans les sphères influentes [de Suisse] se limite à une poignée de personnes; aucune ne siège au gouvernement ni dans la haute administration [fédérale]<sup>215</sup> (...) L'antisémitisme a entraîné une marginalisation de la petite minorité juive de Suisse sur les plans économique, politique et social. On ne trouve qu'une poignée de Juifs dans l'administration, dans les associations économiques et dans l'Armée.<sup>216</sup>

La communauté juive de Suisse comptait à l'époque 20'000 personnes au grand maximum.<sup>217</sup> Sur une population de 4-4½ millions, cela représentait 0,5% ou un peu moins; c'est-à-dire tout au plus cinq personnes sur mille.

La Commission a-t-elle cherché à vérifier si cette « poignée » de Juifs « dans les sphères influentes, l'administration, les associations économiques et l'Armée<sup>218</sup> » représentait un plus petit pourcentage que celui de la communauté juive dans la population ?

Quant au fait qu'il n'y avait alors aucun Israélite dans un gouvernement de sept membres, on voit mal, dans ces conditions, ce que cela pouvait avoir d'extraordinaire ou de nécessairement discriminatoire.<sup>219</sup>

---

<sup>214</sup> Par contraste, les réfugiés français réfractaires au S.T.O. étaient des hommes jeunes ou relativement jeunes.

<sup>215</sup> Pp. 88-9.

<sup>216</sup> P. 276.

<sup>217</sup> Environ 18'000 est le chiffre généralement admis pour la communauté israélite suisse, dont tous les membres n'étaient pas de nationalité helvétique, ce qui a ici son importance à certains égards (présence au gouvernement, par exemple, ou dans la haute administration, lesquels ne pouvaient bien sûr comprendre que des Suisses).

<sup>218</sup> C'est le Rapport qui met assez systématiquement une majuscule au mot "Armée".

<sup>219</sup> En admettant que le Conseil fédéral ait été entièrement renouvelé tous les quatre ans et si l'on insiste sur une représentation strictement proportionnelle des Israélites en son sein, il y aurait eu - en probabilité - un Juif au gouvernement tous les 114 ans. Avec un Conseil fédéral renouvelé partiellement, cela aurait été plus rare encore.

De même, combien de personnes au total comptait la « haute administration [fédérale] », laquelle était alors beaucoup moins peuplée qu'aujourd'hui ? S'il y en avait moins de cent, la probabilité d'un seul Israélite dans la haute administration était pratiquement nulle.<sup>220</sup>

Par ailleurs, il semble que malgré la faiblesse numérique de la communauté israélite, l'armée comptait peut-être un ou deux Juifs parmi son petit nombre d'officiers généraux.<sup>221</sup>

Enfin, la communauté israélite n'était de manière générale ni absente de la sphère économique ni vraisemblablement sous-représentée. Ainsi, c'est un fait - d'ailleurs entièrement *innocent* - que plusieurs grands magasins de l'époque appartenaient à des Israélites.<sup>222</sup> Comme la concurrence de ces établissements modernes était extrêmement impopulaire<sup>223</sup> dans les milieux - alors numériquement importants et politiquement très influents - du petit commerce, ainsi que dans certains milieux proches (arts et métiers), cette assez forte présence juive dans le secteur des grands magasins était très visible à l'époque, ou plutôt elle a été rendue très visible entre autres par des groupuscules fascisants en mal d'électeurs, et elle a probablement contribué à nourrir un certain antisémitisme latent et diffus, mais sans bien entendu le justifier en quoi que ce soit.

Plus généralement, les commentaires un peu "sociologisants" de la Commission sur la prétendue exclusion ou en tout cas la sous-représentation des Israélites relèvent de ce que les Allemands appellent le *Quota-Denken* et, de toute manière, on voit difficilement ce qu'ils viennent faire dans un rapport consacré à la politique suisse envers les réfugiés pendant la dernière guerre. La Commission ne veut-elle pas trop prouver ?<sup>224</sup>

### 3.6 « Impossible de comparer... mais la Suède a été meilleure ! »

Dans l'introduction et plus loin dans le texte, le Rapport déclare ceci :

Une comparaison systématique avec la politique d'autres pays [en matière d'asile] dépasserait le cadre du présent Rapport, en raison de sa complexité<sup>225</sup> (...) Seule une étude comparative minutieuse permettrait d'établir avec précision les mérites et les manquements de chacun [des autres États].<sup>226</sup>

Ce sont sauf erreur les deux seules fois où le refus de la dimension comparative est mentionné ou justifié dans le Rapport. La documentation de presse est cependant beaucoup plus explicite.<sup>227</sup>

Avant même sa publication, on a reproché au Rapport d'avoir négligé les aspects internationaux de la problématique. Ces reproches ne résistent pas à l'examen. En effet, il importe de distinguer à cet égard deux démarches : celle de la mise en contexte; et celle de la comparaison.

<sup>220</sup> La proportion de cinq Israélites sur mille correspond à 0,5 Juif sur cent personnes. Avec moins de cent personnes dans la « haute administration », on tombe au-dessous de 0,5; ce qui – étant donné l'indivisibilité de l'être humain – doit être arrondi en pratique à zéro.

<sup>221</sup> Ainsi, le chef de l'adjudance de l'armée (le divisionnaire Dollfus) et l'un des commandants de corps (Constant) auraient été juifs; voir notre livre, p. 43, n. 12, ainsi que la source qui y est indiquée. Henry Spira nous a cependant fait part de ses très sérieux doutes dans le premier cas, en ajoutant que le deuxième s'était converti au protestantisme.

<sup>222</sup> Comme *Innovation* et *EPA/Uniprix*; mais de loin pas tous, ainsi *Jelmoli*, *Globus* ou *Grieder*.

<sup>223</sup> Comme d'ailleurs celle de la *Migros*.

<sup>224</sup> Nous ne lui ferons pas l'injure de supposer qu'elle est favorable à une surreprésentation des Israélites dans tous les domaines cités.

<sup>225</sup> P. 10.

<sup>226</sup> P. 42.

<sup>227</sup> P. 3.

Le contexte international [souligné dans l'original] est omniprésent dans le Rapport. Comment pourrait-il en être autrement ? Dans les chapitres introductifs, nous avons rappelé l'attitude allemande agressive, dès l'arrivée de Hitler au pouvoir, et l'escalade de cette politique. Nous avons évoqué l'échec de la communauté internationale face au III<sup>e</sup> Reich et à l'afflux des réfugiés, échec rendu patent lors de la Conférence d'Evian en 1938. Nous avons suivi les étapes de la guerre et ce qu'elles ont signifié pour la Suisse, pour les réfugiés. Nous avons insisté sur le rôle central de la neutralité suisse et les devoirs diplomatiques et humanitaires traditionnels liés à cette neutralité [cette dernière affirmation - sur le lien entre devoir humanitaire et neutralité - est anachronique<sup>228</sup>]; nous avons souligné l'influence de la tradition du droit d'asile; nous avons observé le rôle de la place financière suisse aussi dans la question des réfugiés, ainsi que l'isolement croissant de la Confédération, surtout à partir de 1942.

Comparer ? [Souligné dans l'original] Deux constatations nous ont incité à renoncer à des comparaisons : d'abord, le niveau trop inégal des connaissances acquises sur la politique d'asile ou de refus pratiquée par les pays concernés – Suède, Espagne ou les États-Unis, par exemple – qui rend toute comparaison très superficielle, franchement aléatoire. Ensuite et surtout, les disparités géopolitiques, économiques, démographiques, sociales et culturelles, qui privent de telles comparaisons de toute signification. Les variables sont si hétérogènes que, par exemple, une comparaison de la Suisse avec un autre État au cours de l'été 1942 n'aurait guère eu de valeur heuristique<sup>229</sup>.

### Une première question

Une question pour commencer : comment peut-il être possible d'intégrer dans le Rapport un contexte international « omniprésent » sans tenir compte non seulement des politiques suivies par les autres États en matière d'asile,<sup>230</sup> mais aussi, voire surtout, de leur éventuelle *diversité* ? Cette dernière était cruciale pour les réfugiés persécutés cherchant à échapper au nazisme (tous les pays étaient-ils également restrictifs dans l'accueil ou certains l'étaient-ils moins que d'autres?), des réfugiés que la Commission a pourtant placés au centre de son Rapport.

### La politique suisse ne s'est pas élaborée dans le vide

En outre et comme on l'a vu plus haut, les politiques des autres pays, comme par exemple celle des États-Unis, ne sont pas restées sans incidence sur la politique suisse, laquelle est le sujet même du Rapport. Ne serait-ce que pour cette raison, on ne voit pas bien comment la politique suisse pourrait être analysée sans tenir compte de celles des autres États. Mais déterminer la nature et la diversité éventuelle des politiques nationales demande évidemment qu'on les compare entre elles. Sur ce point, la logique du Rapport nous échappe donc.

### Sous l'angle moral

La diversité éventuelle des politiques nationales revêt également une grande importance si l'on entend non seulement décrire et analyser la politique suisse, mais la juger (malgré les conseils pressants de Marc Bloch et de Fernand Braudel). Admettons ainsi un moment que tous les pays, Suisse y comprise, aient été restrictifs au même degré. On pourrait alors quand même juger et condamner la Suisse à l'aune de la (ou d'une) morale absolue, mais il serait difficile de ne pas juger et condamner également les autres, au moins implicitement.

---

<sup>228</sup> La doctrine de la neutralité telle qu'elle était conçue à l'époque n'entraînait en effet aucun devoir humanitaire au plan juridique comme au plan moral; cela est venu plus tard, après la guerre (notions de "neutralité active" et de "neutralité et solidarité").

<sup>229</sup> Heuristique : "Qui sert à la découverte" (*Petit Robert*).

<sup>230</sup> Comme le Rapport reconnaît d'ailleurs explicitement qu'il est indispensable de le faire; la citation ci-dessus comprend en effet la phrase suivante : « Nous avons évoqué l'échec de la communauté internationale face au III<sup>e</sup> Reich et à l'afflux des réfugiés, échec rendu patent lors de la Conférence d'Evian en 1938 ».



Admettons par contre que la politique suisse ait été – en pratique sinon en "théorie" – significativement moins restrictive que celle de la plupart des autres États, comme l'a conclu au moins un spécialiste de la question :<sup>231</sup>

Il est incontestable qu'en matière d'accueil des réfugiés [juifs] la Suisse a été, compte tenu de sa petite taille, plus généreuse que n'importe quel autre pays, à l'exception de la Palestine.

Même ainsi, il serait derechef loisible de juger et de condamner la Suisse selon les commandements d'une morale absolue (« elle a fait mieux que les autres, mais pas assez »), mais cela serait quand même malaisé de le faire en quelque sorte *in abstracto* et en ne mentionnant pas la "norme" de l'époque.

Dans les optiques ci-dessus, tenir compte des autres politiques nationales et de leur diversité éventuelle aurait donc été à la fois souhaitable et nécessaire, cela semble tomber sous le sens.

**« Cependant, en pratique... »**

Reste l'argument pragmatique : comparer les politiques d'accueil nationales serait « complexe » et demanderait une « étude minutieuse », d'autant plus qu'il y a le problème du « niveau trop inégal des connaissances acquises sur la politique d'asile ou de refus pratiquée par les pays concernés – Suède, Espagne ou les États-Unis, par exemple ».

Ce niveau est en effet inégal. On est fort bien renseigné dans le cas des États-Unis et du Canada, par exemple, dont la politique et la pratique envers les réfugiés ont fait l'objet de nombreux travaux, généralement très critiques et sévères,<sup>232</sup> mais on l'est sans doute moins bien pour d'autres pays (Suède, Péninsule ibérique, pays d'Amérique du Nord et du Sud, Palestine, etc.) Encore qu'une récente discussion sur le cas de la Suède, discussion qui a lieu principalement dans les pages de la *NZZ*, a montré qu'il existe un nombre non négligeable de sources et d'études sur le cas suédois – auquel nous revie ndrons.

Si la Commission l'avait voulu, une analyse comparative des principales politiques nationales, suffisamment complète pour permettre une bonne vue d'ensemble, aurait pu se faire sans dépense excessive de temps et d'argent. Comme on le sait, la Commission a été dotée d'un budget de 22-24 millions de francs, ce qui est sans précédent dans la recherche historique en Suisse. Affecter à cette fin une partie de ces très gros moyens aurait été, à notre avis, un meilleur investissement que les montants utilisés pour faire réaliser l'étude annexe au Rapport déjà mentionnée et intitulée *La Suisse et les extorsions de rançons pendant l'occupation des Pays-Bas par le III<sup>e</sup> Reich*. Bien que cette étude soit intéressante en elle-même, elle est en effet d'une pertinence secondaire pour la finalité centrale du Rapport, comme ce dernier le reconnaît d'ailleurs - et en tout cas d'une utilité moindre que celle qu'aurait revêtu une étude comparative portant sur les diverses politiques nationales envers les réfugiés et réalisée, le cas échéant, par le biais d'un mandat extérieur.

Une telle étude n'aurait d'ailleurs pas dû démarrer dans le vide complet, car il existe une assez abondante littérature sur les politiques des divers États envers les réfugiés à l'époque de la Deuxième Guerre mondiale.<sup>233</sup> En outre, beaucoup d'études et de livres publiés dans ce domaine comprennent des esquisses d'analyse comparative, et quelquefois plus qu'une esquisse. C'est, par exemple, le cas des ouvrages de D. Wyman, M.-A. Charguéraud et J.-J. Langendorf cités plus haut. Bref, en utilisant ces éléments comparatifs existants et en consultant la litté-

---

<sup>231</sup> David Wyman, *The Abandonment of the Jews : American and the Holocaust : 1941-1945*, New York, Pantheon Books, 1987; p. 301. Il en existe une traduction française (Flammarion, 1987).

<sup>232</sup> Voir la note suivante.

<sup>233</sup> Pour quelques références, voir notre livre, p.47 (n. 2) et p. 50 (n. 14).

ture sur les diverses politiques nationales, un chercheur efficace travaillant individuellement aurait certainement pu brosser en quelques mois un tableau comparatif utilisable et relativement complet, et cela sans devoir se livrer à de longues et coûteuses recherches dans les archives.

### Des obstacles méthodologiques ?

Il existerait enfin des obstacles méthodologiques que, dans un passage déjà cité, la documentation de presse présentant le Rapport décrit ainsi :

(Il y a) ensuite et surtout, les disparités géopolitiques, économiques, démographiques, sociales et culturelles, qui privent de telles comparaisons de toute signification. Les variables sont si hétérogènes que, par exemple, une comparaison de la Suisse avec un autre État au cours de l'été 1942 n'aurait guère eu de valeur heuristique<sup>234</sup>.

Cette argumentation surprend. L'approche rigoureuse pratiquée aujourd'hui en sciences sociales, ou du moins la plupart d'entre elles, ne consiste-t-elle pas précisément à - entre autres - rendre comparables des situations qui ne le sont pas au départ ?<sup>235</sup> Où serait l'intérêt et l'utilité de l'effort analytique si l'on devait se limiter à ne considérer et à ne traiter que des situations parfaitement ou même largement identiques ? Plus loin, nous montrerons que, même aujourd'hui, il est possible de comparer en gros les politiques suisse et suédoise en tenant compte, précisément, des différences dans la situation et le contexte des deux pays.

### Même ainsi...

Bien que refusant le principe de toute analyse comparative, le Rapport se livre quand même assez souvent à des parallèles entre politiques nationales. Ainsi, voici ce qu'on lit dans le seul passage suivant (les éléments comparatifs sont mis en évidence au moyen d'italiques) :

Même lorsqu'elles prennent connaissance d'un processus d'une cruauté et d'une ampleur à peine croyables, les autorités fédérales, *tout comme les gouvernements de la plupart des États alliés*, ne modifient guère leur politique face aux réfugiés. Les attitudes les plus courantes adoptées *par les pays neutres* sont l'indifférence, la passivité, et leurs efforts pour s'accommoder avec le régime national-socialiste. En 1938 comme en 1942, la Suisse invoque le comportement *d'autres États démocratiques* pour justifier la fermeture des frontières.<sup>236</sup>

Si le Rapport comprend d'assez fréquents éléments comparatifs, c'est sans doute parce qu'on a estimé que c'était nécessaire. Alors, pourquoi ne pas être allé au bout de la démarche ? et pourquoi ne pas avoir procédé à une analyse comparative systématique ou plus systématique ?

### Des comparaisons parfois boiteuses

Par ailleurs, les comparaisons qui émaillent le Rapport sont occasionnellement boiteuses, à témoin :<sup>237</sup>

<sup>234</sup> Répétons la définition du *Petit Robert* ; heuristique : "Qui sert à la découverte".

<sup>235</sup> Supposons que, dans l'approche formalisée utilisée en économie et en économétrie, on veuille comparer la variable Y dans deux économies différentes, A et B. Cela pourrait par exemple être le déficit budgétaire dans ces deux pays. On "contrôlera" alors  $Y_A$  et  $Y_B$  en tenant compte des variables  $X_{A1}$ ,  $X_{A2}$ , ... et  $X_{B1}$ ,  $X_{B2}$ , ... qui affectent  $Y_A$  et  $Y_B$ . Un exemple d'une variable X pourrait être une situation conjoncturelle qui n'est pas la même dans les deux pays. En "contrôlant" cette dernière, on pourra ainsi calculer et comparer de manière valable le "déficit structurel" dans les deux pays, comme par exemple l'OCDE le fait de manière routinière. Ce point de méthodologie est vraiment élémentaire.

<sup>236</sup> P. 277. D'autres comparaisons internationales se trouvent encore aux pp. 76, 81, 83, 102 (n. 5), 103 et 140.

<sup>237</sup> P. 42; les italiques ont été ajoutés.

Sur le plan des engagements internationaux [pris ou non pris peu avant la guerre] en faveur des réfugiés provenant d'Allemagne (...), des pays comme *la Norvège, le Danemark*, les Pays-Bas et la Belgique, *se sont montrés moins frileux* que la Suisse, même si le 'taux d'accueil' de cette dernière est comparable à celui de la Belgique, par exemple. [A cet endroit, le Rapport insère la note que voici.] En été 1939, le directeur du "Council for German Jewry" (Londres), chiffre le nombre des réfugiés juifs à 12'000 pour la Belgique, 10'000 pour la Suisse, 5'000 pour les pays scandinaves (source : Ludwig, Politique, 1957, p. 144).

D'après ces derniers chiffres, que le Rapport cite et semble donc reprendre à son compte, la Suisse accueillait juste avant la guerre deux fois plus de réfugiés (10'000) que *l'ensemble* des pays scandinaves (5'000). En quoi, si l'on considère les faits plutôt que les engagements, la Suisse s'est-elle dès lors montrée « plus frileuse » que « la Norvège et le Danemark » ?

Par ailleurs, la Suisse, avec une population de 4,192 millions en 1938, avait en donnant asile à 10'000 réfugiés juifs un « taux d'accueil » - 24 réfugiés juifs pour 10'000 habitants - qui n'était pas très loin du double de celui - 14 réfugiés juifs pour 10'000 habitants - d'une Belgique avec une population de 8,374 millions et 12'000 réfugiés juifs.<sup>238</sup> Les deux taux d'accueil ne sont donc pas « comparables », si par ce terme on veut dire "du même ordre de grandeur".

### Reste le plus surprenant

Mais le plus surprenant au sujet de ce refus de la dimension comparative est encore que lors de la conférence de presse où le Rapport a été présenté au public et aux médias, Saul Friedländer, éminent membre étranger de la Commission et signataire de son Rapport, a pourtant risqué des comparaisons entre la Suisse et *la Suède* qui balayaient vraiment tout devant elles. D'après un journal, il se serait exprimé entre autres ainsi : « La Suède a accueilli des Juifs *venant de partout* ». <sup>239</sup> A l'occasion d'une interview parue dans un autre quotidien, M. Friedländer aurait par ailleurs dit ceci au journaliste qui l'interrogeait :

La population [suisse] reste en général passive. Tous ces sentiments sont largement partagés en Europe. Mais le cas suédois prouve qu'on pouvait changer d'attitude. Alors que sa population était tout aussi largement [?] antisémite, voire davantage, la Suède a changé d'attitude lorsqu'elle apprend la réalité des camps de concentration [d'extermination?]<sup>240</sup> durant l'été 1942. Elle accepte alors d'accueillir les Juifs de Norvège, du Danemark *et d'ailleurs*. C'est extraordinaire (...)

Les Suédois, même si cela n'avait aucun sens militaire, ont [pourtant] craint une invasion allemande jusqu'en 1944. Malgré cela, ils ont mené une politique d'aide aux réfugiés.<sup>241</sup>

Et le soir du même jour, au téléjournal de la TV romande, M. Friedländer a eu des phrases comme : « Vous avez fait beaucoup moins que les Suédois ». - "Vous", c'est-à-dire tout le peuple suisse. Des phrases qu'on retrouve d'ailleurs dans l'interview en question :

Quand *vous* étiez en position d'aider des gens certainement voués à la mort et que *vous* ne le faisiez pas en connaissance de cause, *vous* passiez du stade de témoin passif à un certain degré d'acceptation.

<sup>238</sup> Pour les populations en 1938, voir *Annuaire statistique suisse*, 1954, p. 538. La note de la p. 42 du Rapport cite encore « 20'000 réfugiés accueillis en six ans » par les Pays-Bas. Rapporté à la population de ce pays en 1938 (8,433 millions), cela donne un taux d'accueil de 24 réfugiés juifs pour 10'000 habitants, soit exactement le même taux que la Suisse.

<sup>239</sup> Voir la *NZZ* du 4 janvier 2000 qui cite le compte-rendu du *Tagesanzeiger*. La mise en évidence est de nous, pour des raisons qu'on verra un peu plus loin.

<sup>240</sup> L'existence des camps de concentration (KZ, en allemand) était connue de pratiquement tout le monde depuis bien avant la guerre, à la différence des camps d'extermination.

<sup>241</sup> *Le Temps*, 11 décembre 1999; les italiques ont été ajoutés.

## La Suède

Alors, qu'en est-il du cas suédois ? Voici ce qu'on peut dire à ce sujet, ou plutôt ce que nous pouvons en dire, sur la base non pas d'un travail approfondi pour lequel le temps ne suffisait pas, mais à partir d'éléments puisés dans diverses sources.<sup>242</sup>

Avant la guerre, la Suède se considérait comme un pays de transit, de même que la Suisse. Le financement des réfugiés devait aussi être privé (voir plus bas). Vers la fin des années trente, la Suède – comme la Suisse – considérait que les Juifs n'étaient pas des réfugiés politiques. Après l'Anschluss, elle a aussi introduit l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens. Peu de temps après, en été 1938, presque en même temps que Berne, Stockholm ouvrit des négociations avec le Reich pour éviter l'obligation du visa pour les porteurs de passeports allemands. La Suède reprit le système suisse – Rothmund a donc été plus rapide. Le 27 octobre 1938, le Ministère suédois des affaires étrangères adopta en effet une directive faisant de la lettre 'J' un des critères de la politique suédoise d'accueil des étrangers.

Puis, en automne 1941, le statut de réfugiés politique ne fut, en principe, plus refusé aux Juifs. A la fin de 1942, en réaction à la déportation des Juifs norvégiens,<sup>243</sup> la frontière fut ouverte en général aux réfugiés. Pour des raisons pratiques (interdiction aux Juifs allemands restants de quitter le Reich, quasi impossibilité de traverser toute l'Europe pour atteindre la Suède), cette mesure d'ouverture générale n'a cependant pratiquement pas eu d'effets. Un rapport suédois<sup>244</sup> constate que «seul un très petit nombre de réfugiés venant du continent européen a pu bénéficier de ce changement dans la politique d'accueil suédoise ». Les réfugiés qui ont pu en bénéficier comprenaient, à fin 1942, quelques centaines de Juifs norvégiens et, en octobre 1943, presque toute la communauté israélite du Danemark (environ 7'000 personnes). Enfin, au début 1945, il y a eu des entrées de réfugiés [juifs ?] des pays baltes.

## Les données sur la Suède

Les chiffres et statistiques qu'on peut récolter à gauche et à droite sur le cas suédois ne concordent pas parfaitement, sans doute pour les mêmes raisons que, pendant assez longtemps, dans le cas suisse (les périodes considérées ne sont pas toujours les mêmes, et pareillement pour les diverses catégories et les divers statuts des réfugiés). Selon un article de presse digne d'être pris au sérieux,<sup>245</sup> la Suède a accepté de 1933 à 1939 environ 4'000 candidats à l'asile, dont une majorité de non Juifs; dans la même période, la Suisse en a accepté 10'000, dont 6'600 Israélites.<sup>246</sup> En raison de sa situation géographique, la Suède n'aurait pratiquement accueilli, selon le même article, que des Juifs scandinaves.

Selon des données plus globales citées dans cet article, la Suède a reçu au total environ 187'000 réfugiés de 1933 à 1945, dont 50'000 Danois et Norvégiens ainsi que 70'000 enfants finlandais; la Suisse en a accueilli au total 295'000, dont 104'000 militaires et 60'000 enfants. Dans ces chiffres, les Juifs représentent 20'000 pour la Suède et 29'000 pour la Suisse, soit un pourcentage pratiquement identique (10%).

---

<sup>242</sup> Nous nous appuyons ici sur les livres de D. Wyman, M.-A. Charguéraud et J.-J. Langendorf, mentionnés plus haut, ainsi que sur un article assez fouillé de Felix Müller sur la politique suédoise envers les réfugiés (*NZZ*, 4.1.2000) et de deux lettres de lecteurs dans le même quotidien (du 28.12.1999, signée *M.U. Balsiger*, et du 11.1.2000, signée *Georg Kreis*, membre de la Commission et signataire du Rapport). L'article de Felix Müller s'appuie entre autres sur un rapport suédois concernant les fonds en déshérence, lequel comprend quelques pages sur la politique de Stockholm envers les réfugiés.

<sup>243</sup> Voir *supra*, le tableau 5.

<sup>244</sup> Voir deux notes plus haut.

<sup>245</sup> F. Müller, *op.cit.*

<sup>246</sup> Voir cependant le chiffre de 10'000 réfugiés juifs repris par le Rapport et mentionné plus haut.

Toutefois, selon David Wyman, environ 12'000 réfugiés juifs seulement avaient été accueillis en Suède vers la fin de la guerre, dont 8'000 du Danemark, 1'000 de Norvège et 3'000 arrivés d'Europe centrale avant la guerre. Il est donc clair qu'il conviendrait de mettre un peu d'ordre dans toutes ces estimations chiffrées pour la Suède et il aurait été utile que le Rapport le fasse.

### **Les politiques suédoise et suisse**

Jusqu'à fin 1941, les politique et pratique suédoises ont été plus dures et rigoureuses que celles de la Suisse, mais par la suite il y a un parallélisme frappant entre les deux pays, avec toutefois un certain décalage dans le temps : la libéralisation des mesures restrictives par la Suède à fin 1941 correspond à la libéralisation officielle intervenue en Suisse en automne 1943; l'ouverture générale de ses frontières par la Suède à fin 1942 correspond à celle de la Suisse en juillet 1944. Par ailleurs, un livre de Paul A. Levine<sup>247</sup> soutient que le virage de la Suède dans la deuxième phase de la guerre a encore été déterminé par le désir que les Alliés « oublient » son attitude pendant la première phase.<sup>248</sup>

### **En réalité, un très petit nombre**

Ce que l'on peut en tout cas retenir de ce qui précède est que lorsque Saul Friedländer parle (voir plus haut) de réfugiés juifs arrivés en Suède « d'ailleurs [que de Norvège et du Danemark] », c'est-à-dire « venant de partout [en Europe continentale] », cela donne une impression erronée, en ce sens qu'il ne s'agissait que de très petits nombres, la masse des autres réfugiés juifs accueillis en Suède étant venue du reste de la Scandinavie.

Il ne pouvait d'ailleurs guère en aller autrement, comme un simple coup d'œil à une carte de l'Europe le montre : coupée du continent par la Baltique, le Kattegat et le Skagerrak, la Suède était à toutes fins utiles *une île éloignée* dont l'accès était particulièrement difficile en temps de guerre et, en tout cas, d'un accès beaucoup plus difficile que ne l'était une Suisse située en plein centre du continent.<sup>249</sup>

### **Tenir compte des différences en les "contrôlant"**

Dans ces conditions objectives (et la géographique est quand même quelque chose de passablement objectif), des conditions dont les autorités suédoises ne pouvaient évidemment pas ne pas être conscientes, il était sans aucun doute beaucoup plus facile pour la Suède d'adopter en temps voulu des principes plus libéraux et de prendre plus tôt que la Suisse certains virages officiels (et plus ou moins opportunistes, semblerait-il). Mais comment se serait-elle comportée si elle avait dû faire face à des afflux de réfugiés aussi importants que ceux qui se sont produits en Suisse ou si elle avait dû prendre en compte, dans l'élaboration de sa politique, les mêmes afflux véritablement massifs qui se seraient produits en Suisse si la politique helvétique avait été différente ? (Voir plus haut.)

En négligeant ces différences dans la situation des deux pays, c'est-à-dire - en langage scientifique - en ne "contrôlant" pas pour ces variables, M. Friedländer s'est hélas laissé aller au type de comparaisons superficielles dont le Rapport tire prétexte pour ne pas faire de comparaisons du tout ou, en tout cas, pas de comparaisons systématiques et raisonnées. A notre avis, cela ne laisse pas d'être un peu ironique ou triste.

<sup>247</sup> *From Indifference to Activism*, Upsala, 1996.

<sup>248</sup> « Cela lui a réussi », conclut Felix Müller dans son article de la *NZZ*.

<sup>249</sup> Il ne faudrait quand même pas oublier que la Suisse n'est pas entourée de montagnes aussi infranchissables que les remparts d'une forteresse. Genève et le Tessin étaient en fait tout à fait accessibles ; de ce point de vue, il y avait aussi une grande différence entre le Jura et les Alpes, ne serait-ce qu'en raison de l'existence d'une Ajoie "ultramontaine".

## Le Danemark

Le cas du Danemark mérite aussi d'être discuté brièvement.<sup>250</sup> Il est en réalité moins exemplaire qu'on ne l'affirme ou qu'on ne le croit souvent. Pendant la guerre, les Danois ont certes sauvé presque tous "leurs" Juifs, au nombre de quelque six à huit mille, en les faisant passer en Suède au moment où l'occupant allemand voulait se saisir d'eux. Mais avant la guerre, le Danemark ne s'est pas montré plus généreux que les autres pays quand il s'agissait d'accueillir des réfugiés israélites étrangers. Un historien<sup>251</sup> donne le chiffre de 1'500 réfugiés juifs reçus au Danemark avant 1940 (contre 8'000 à 10'000 en Suisse) pour une population (3,7 millions) qui n'était qu'à peine inférieure à celle de la Suisse.

A noter que le Danemark est aussi, comme la Suisse, un voisin immédiat de l'Allemagne et il se trouvait donc plus facilement à la portée des réfugiés que des pays plus lointains. Pour ce qui est du sauvetage des Israélites danois pendant la guerre, on pourrait arguer qu'en échappant au conflit pour des raisons qui ne peuvent bien sûr être discutées ici,<sup>252</sup> la Suisse a assuré à ce titre la survie non seulement de la communauté israélite suisse, laquelle comptait alors dans les 20'000 membres, mais aussi des réfugiés juifs étrangers sur son territoire.

### Une autre justification ?

Lors d'un débat télévisuel dont il a déjà été question, le Président de la Commission a fait valoir un autre argument encore pour justifier le refus de la dimension comparative; à savoir que cette dernière ne figurait pas dans *le mandat* confié à la Commission par le Parlement et le Conseil fédéral. On verra un peu plus loin, dans une "incise juridique", que ce mandat a de toute façon été interprété de manière fort élastique. Il aurait donc aussi pu l'être sur ce point précis. En outre, et même s'il lui aurait fallu pour cela interpréter très largement son mandat, la Commission aurait été toute pardonnée. Comme on le sait, la prise de position du Conseil fédéral suite à la publication du Rapport a déploré, en termes clairs, l'absence de la dimension comparative.

En conclusion, nous dirons que nous ne pouvons nous empêcher de soupçonner, du moins jusqu'à preuve du contraire, que la raison pour laquelle le Rapport ne compare et ne juge pas les différentes politiques nationales envers les réfugiés est que l'exercice aurait peut-être risqué de décharger la Suisse.

### 3.7 Incise juridique : le mandat de la Commission<sup>253</sup>

Dans son introduction, le Rapport fait état du *mandat* qui a été confié à la Commission par arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 1996, lequel arrêté

(...) exige [*sic*] dans l'article 2.2.1, en particulier, des éclaircissements sur 'la signification de la politique face aux réfugiés dans le contexte des relations économiques et financières de la Suisse avec les puissances de l'Axe et les Alliés par rapport à la politique des réfugiés'. Cité d'après Sarasin/Wecker, *Raubgold*, 1998, p. 164.<sup>254</sup>

Comme nous avons trouvé curieux de voir un ouvrage privé cité comme source d'un arrêté du Conseil fédéral, nous avons jugé bon d'y aller voir de plus près. Par ailleurs, nous avons aussi

<sup>250</sup> La suite de ce paragraphe et le suivant reprennent un passage de notre livre, *op.cit.*, pp. 75-6.

<sup>251</sup> Langendorf, *op.cit.*, p. 60; voir aussi Charguéraud, *op.cit.*, pp. 179 et 211-2, qui donne le chiffre de 1'351 réfugiés juifs accueillis au Danemark.

<sup>252</sup> Voir le chapitre 10 de notre livre, *op.cit.*

<sup>253</sup> Nous remercions M. Simon Hotte, un des nos collaborateurs qui travaille en ce moment à une thèse en droit international, pour l'aide apportée dans cette "incise" juridique.

<sup>254</sup> P. 9.

eu le privilège de "témoigner" devant la Commission des affaires juridiques du Conseil national en date du 27 avril 1999 lors d'auditions portant sur le premier Rapport Bergier. A cette occasion et aussi lors de quelques conversations, nous avons eu l'impression que tout n'était pas clair sur la genèse et la nature du mandat de la Commission.

Les sources juridiques consultées<sup>255</sup> établissent clairement que ce mandat porte avant tout, sinon exclusivement, sur «le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national socialiste». <sup>256</sup> En d'autres termes, les recherches de la Commission devaient avoir la problématique générale des fonds en déshérence comme objet principal, sinon unique.

Il est vrai que l'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre, qui n'a pas été publié en tant que tel mais qui se trouve sur le site internet de la Commission, précise - en une seule phrase dans un texte assez long - qu'une des questions sur lesquelles les travaux de la Commission pouvaient porter était «la signification de la politique envers les réfugiés *en relation avec les relations économiques et financières de la Suisse avec les puissances de l'Axe et les Alliés*». <sup>257</sup> Par ailleurs, l'arrêté fédéral du 13 décembre 1999 précise (art. 1.3) que «Sur proposition des experts ou de sa propre initiative, le Conseil fédéral peut modifier le champ des recherches *afin de tenir compte d'éléments nouveaux ou de travaux menés par d'autres commissions d'enquête*». <sup>258</sup>

Il apparaît donc clairement que le deuxième Rapport Bergier a très largement dépassé le champ d'investigation délimité par ces diverses décisions légales. Cela ne signifie par que la Commission soit ainsi sortie de la légalité, car il est vraisemblable ou en tout cas possible que la décision de procéder à une recherche *générale* sur la politique envers les réfugiés a été prise d'entente avec l'autorité fédérale. <sup>259</sup> Mais cela veut dire que le mandat initial de la Commission a certainement été interprété ou redéfini très largement dans ce cas précis. Mais sans aller toutefois, comme on l'a vu, jusqu'à y inclure la dimension comparative internationale puisque, comme on l'a aussi vu, prendre en considération cette dimension était, selon le président de la Commission, contraire au mandat.

Néanmoins, cela doit être en raison de ce contexte juridique que le Rapport comprend un assez long chapitre sur les *Aspects financiers [de la problématique des réfugiés] et problème des avoirs*. <sup>260</sup> Pour certains lecteurs, dont nous, ce chapitre peut donner l'impression de venir un peu comme un cheveu sur la soupe, si l'on nous passe l'expression. A part des détails intéressants mais secondaires, nous n'y avons en tout cas pas lu grand-chose de nouveau et c'est pourquoi nous nous limiterons à une ou deux remarques critiques.

C'est ainsi qu'on peut lire :<sup>261</sup>

La Confédération s'en remet à la communauté israélite de Suisse pour le soutien financier ap-

---

<sup>255</sup> Avis du Conseil fédéral daté du 16 septembre 1996 sur l'initiative parlementaire proposant un arrêté fédéral concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs déposés en Suisse à cause du régime national socialiste (RO 1996 - 549, ad 96.434, pp. 1190-5); arrêté fédéral du 13 décembre 1996 (RO 1996, pp. 3487-9) et son projet (Feuille fédérale, 148<sup>e</sup> année, no. IV, pp. 1197-9) ; arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 1996 (source: voir texte).

<sup>256</sup> Pour reprendre le titre de l'arrêté-clé du 16 septembre 1996.

<sup>257</sup> Italiques ajoutés. Notre traduction (l'original est en allemand).

<sup>258</sup> Italiques ajoutés.

<sup>259</sup> La Commission est certes *indépendante* dans son travail, mais cela ne veut pas dire qu'elle soit libre de redéfinir elle-même son mandat.

<sup>260</sup> Pp. 183-247.

<sup>261</sup> P. 192.

porté à une partie de ses concitoyens dans le besoin. Cette pratique est pour le moins discutable, si l'on s'en tient au principe de l'égalité des droits.

Ceci est fort contestable.<sup>262</sup> A l'époque, 'l'État social' était embryonnaire et le consensus dans le domaine social était très différent de ce qu'il est aujourd'hui. Il était alors universellement admis qu'il fallait tout faire pour éviter que quiconque, pas seulement les réfugiés, tombe à la charge de la collectivité. Lorsqu'il y avait un ou des répondants privés, quels qu'ils soient, c'était à eux de s'engager : «Les Protestants s'occupent des Protestants, les Catholiques des Catholiques, et les Israélites des Israélites », tel était alors le consensus, en Suisse comme à l'étranger.<sup>263</sup> Il n'est dès lors pas sûr du tout qu'évoquer «l'égalité des droits » soit pertinent dans ce contexte.

Toujours dans le domaine général des question financières, le Rapport écrit encore ceci dans un autre chapitre :<sup>264</sup>

On peut lire en 1947 [dans un des rapports publiés alors par le Conseil fédéral] que la Confédération représentait un havre pendant le conflit mondial :

« Au milieu de l'Europe bouleversée, la Suisse devint une terre où chacun chercha asile pour sa personne ou *pour ses biens* ».

Tout en soulignant que la place financière suisse a connu [pendant la guerre - ou grâce à elle ?] une *phase décisive de son développement*, cette vision rétrospective passe sous silence les critères sélectifs différents selon les personnes ou les biens. L'afflux des capitaux européens s'est pratiquement déroulé sans entrave, tandis que la frontière est souvent restée hermétique [sic] pour les personnes en quête d'asile.

Cette affirmation quant à une « phase décisive [du] développement de la place financière suisse » dans les années trente et pendant la guerre est en contradiction avec les faits, pour ne pas dire que c'est un mythe de plus. Les statistiques bancaires montrent en effet que le bilan global des banques suisses était légèrement inférieur en 1945 à son niveau de 1930, et cela en termes nominaux (c'est-à-dire en francs courants). En tenant compte de l'augmentation des prix entre 1930 et 1945, ce bilan global avait baissé de pas moins de 25% en termes réels. La place financière helvétique a en réalité connu ses « phases décisives » de développement dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'en 1914, dans les années 1920 et surtout après la Deuxième Guerre mondiale. Dans les années 1930 et pendant la guerre, elle a d'abord stagné, puis a reculé.<sup>265</sup>

### 3.8 Varia

Notre évaluation critique de ce fort long Rapport (plus de 800 pages avec les annexes) ne saurait être exhaustive sous peine d'allonger encore un texte qui n'est déjà pas court. Parmi les autres aspects du Rapport qui mériteraient encore d'être pris sous la loupe, nous n'en retiendrons donc que les trois suivants.

<sup>262</sup> Pour plus de détails, voir notre livre, p. 77 ("Le financement des réfugiés").

<sup>263</sup> Comme cela est d'ailleurs reconnu plus loin par le Rapport (haut de la p. 205). A noter encore cette phrase (même page, n. 155) : « Ce n'est *qu'à* partir de l'été de 1942 que l'entraide protestante aux réfugiés apporte un soutien financier aux réfugiés juifs » (italiques ajoutés). Ce « *qu'à* » étonne. En effet, et comme on l'a vu, c'est précisément en été 1942 que commence l'afflux des réfugiés juifs. A noter enfin la phrase suivante (p. 214, italiques ajoutés) : « La *véhémence* avec laquelle la Confédération refuse d'assumer *toute* responsabilité financière *jusqu'à la fin des hostilités*, etc. » Ceci est en complète opposition à ce qu'André Lasserre a montré au sujet de l'engagement financier de la Confédération (*op.cit.*, p. 78 ; voir aussi notre livre, p. 77).

<sup>264</sup> P.53. Italiques ajoutés.

<sup>265</sup> Pour plus de détails, voir notre livre, pp. 159-60 et 202.



## "Ils savaient"

A de multiples reprises, le Rapport insiste sur le fait que les autorités et responsables suisses étaient *au courant* des événements atroces qui se sont déroulés dans l'Europe sous domination nazie, dont en premier lieu l'Holocauste.<sup>266</sup>

A cet égard, le Rapport commence par prendre ses précautions en évoquant le problème du tri des informations pertinentes dans la masse des rapports et autres nouvelles qui arrivaient à Berne ou ailleurs en Suisse, avec la nécessité de donner priorité donnée à celles qui concernaient en premier lieu une Suisse qui devait assurer sa survie et qui n'avait pas charge de gérer le conflit mondial. Il y avait aussi la question de la "crédibilité" de certaines informations qui paraissaient extrêmes à la lumière d'expériences faites pendant la Première Guerre mondiale et qui étaient alors dans toutes les mémoires (la *Greuelpropaganda* des Alliés).

Mais dans toute la suite du Rapport, ces précautions liminaires sont cependant presque totalement "évacuées" pour faire place, comme dans l'échantillon ci-dessous, à des affirmations abusivement catégoriques (mots en italiques) ou généralisantes (mots soulignés) :

En août 1942, les informations sur l'extermination systématique ne sont pas encore répandues; mais le sort abominable réservé aux victimes des déportations *ne fait plus de doute pour les personnes impliquées dans la politique d'asile* [dont, par conséquent, les autorités et les responsables tel Rothmund]. C'est dans ce contexte que les autorités fédérales ont pris des décisions lourdes de conséquences (...) Les militaires *disposent*, dès le début de 1942, *d'informations précises* sur l'ampleur des massacres perpétrés en Europe<sup>267</sup> (...) Les autorités *disposent* au même moment [en été 1942] *d'informations plus complètes et précises* (sur l'Holocauste). Pourtant, elles décident de fermer la frontière, de n'accueillir qu'un nombre restreint de victimes, etc.<sup>268</sup> (...) Même lorsqu'elles *prennent connaissance* d'un processus d'une cruauté et d'une ampleur à peine croyable, les autorités fédérales (...) ne modifient guère leur politique face aux réfugiés.<sup>269</sup>

Bref, "ils savaient tout". Ou plus exactement, "tous savaient tout" - point.

Le principal problème à cet égard est "expédié" dans les précautions liminaires, en un paragraphe long d'une phrase, avec usage d'un terme propre à le minimiser (italiques ajoutés):<sup>270</sup>

Une troisième *grille* [de lecture] résulte de l'incrédulité devant ces massacres sans précédent dans l'histoire humaine.<sup>271</sup>

Raoul Hilberg, un des principaux historiens de l'Holocauste, a défini mieux que nous ne saurions le faire ce problème principal, auquel le Rapport fait vraiment peu de place, lorsqu'il a souligné dans une conférence donnée à Zurich en 1997 que les gouvernements de l'époque n'arrivaient simplement pas à *croire* que pareille entreprise d'extermination puisse se passer dans «précisément cette nation de culture qu'est l'Allemagne ». <sup>272</sup>

<sup>266</sup> Voir en particulier, aux pp. 86-92, la section intitulée "Les informations sur l'extermination des Juifs".

<sup>267</sup> P. 89.

<sup>268</sup> P. 273.

<sup>269</sup> P. 277.

<sup>270</sup> P. 88.

<sup>271</sup> Sans précédent ? Ce n'est pas sûr si l'on songe par exemple aux massacres de Gengis Khan et autres Mongols ou, plus près de nous, à celui des Arméniens en 1915 ; ou, encore aux horreurs de la Révolution culturelle chinoise qui aurait fait quelque trente millions de victimes ; etc., etc. (Cf. notre livre, p. 78). Ce qui fait l'horrible spécificité de l'Holocauste, c'est son côté industriel, froidement organisé et bureaucratiquement moderne. Par ailleurs, ce n'est que récemment que le monde a vraiment pris conscience de l'énormité *morale* de l'Holocauste.

<sup>272</sup> *In Deutschland, ausgerechnet in der Kulturnation Deutschland*. Cf. notre livre, p. 45, n. 19 ; voir aussi les pp. 43-5.

On connaît la réplique du Conseiller fédéral E. von Steiger, Chef du Département de justice et police, à Gertrud Kurz - une des "mères des réfugiés" - venant le supplier, en août 1942 pendant ses vacances sur le Mont-Pèlerin, de ne pas fermer la frontière aux réfugiés : il est impensable que le "pays de Goethe" veuille tuer des millions de Juifs ! Expression sincère d'une impossibilité à croire une telle information ? ou excuse hypocrite de quelqu'un "qui savait" ? A chacune et à chacun de juger.<sup>273</sup>

### Genève sur la sellette

Le Rapport consacre pas moins de sept pages à un «éclairage ponctuel» sur «les pratiques en vigueur à Genève en automne 1942»,<sup>274</sup> ajoutant un peu plus loin que «‘cette affaire’ est d’une portée historique considérable, puisqu’elle nous renvoie aux problèmes fondamentaux de la pratique de l’asile.»

La sordide ‘affaire’ en question concerne les agissements véritablement odieux à l’encontre de candidats à l’asile, de deux fonctionnaires en place à la frontière genevoise et qui resteront anonymes ici,<sup>275</sup> agissements pour lesquels le principal responsable a été arrêté en octobre 1942, poursuivi pénalement et condamné à trois ans d’emprisonnement. C’est d’ailleurs surtout par les actes de son procès qu’on est bien renseigné sur la conduite de ces deux fonctionnaires (parmi combien d’autres ?)

Qu’il y ait eu d’autres exemples d’agissements de cette sorte est établi,<sup>276</sup> mais la question est de savoir s’il s’agissait de comportements représentatifs ou non. Qu’ils n’étaient pas ou que fort peu représentatifs est indiqué par le Rapport lui-même dans un passage déjà cité (italiques ajoutés) :

(Dans la deuxième moitié d’août 1942) von Steiger convoqua discrètement les autorités genevoises et les pria, sur un ton informel, de ne plus refouler les réfugiés juifs et de ne remettre personne directement entre les mains des Allemands (...) A partir de ce moment-là, *Genève n’appliqua pour ainsi dire plus les instructions du 13 août 1942.*

Ce qui n’empêche pas le Rapport d’écrire dans la conclusion générale :<sup>277</sup>

Nous (...) avons illustré [le cas de fonctionnaires impitoyables, méprisants et violents] par *les méthodes de refoulement pratiquées à Genève en automne 1942* (...) On peut (...) affirmer que *les conditions observées à Genève ne sont pas isolées* ».

Genève a été, avec le région du Jura et le Tessin, un des plus importants points d’entrée pour les réfugiés, lesquels avaient en général des chances élevées d’être accueillis, comme on l’a vu. Si tous les fonctionnaires en poste à la frontière, ou même la plupart d’entre eux, s’étaient comportés comme les deux en question, comment se fait-il qu’il y ait eu autant de réfugiés

<sup>273</sup> Sauf erreur, cet épisode n’est pas mentionné dans le Rapport.

<sup>274</sup> Pp. 144-151.

<sup>275</sup> Puisqu’il semble que l’un des deux soit toujours vivant et qu’on l’ait vu à la télévision, et qu’ils ont peut-être tous deux des enfants en vie. En les nommant, le Rapport fait bon marché des droits moraux, sinon juridiques, de celles et ceux qui ont, comme on dit, payé leur dette à la société sans parler du droit à une certaine prescription morale. Aux États-Unis, cela vaudrait très probablement un procès au gouvernement fédéral, avec demande de dommages et intérêts élevés. A noter qu’on peut se poser la question si, même en Suisse, un des deux fonctionnaires en question, qui est apparemment toujours en vie et qui n’a *pas* été condamné (p. 151 du Rapport, n. 270), ne pourrait pas tenter une action pour atteinte à l’honneur - voir entre autres, aux pp. 150-1, les commentaires très négatifs et méprisants sur sa personne. A noter enfin que pour les réfugiés individuels qu’il cite, le Rapport est plus respectueux de leur anonymat, puisqu’il n’utilise généralement que des prénoms et/ou des initiales.

<sup>276</sup> Voir les pp. 146-9.

<sup>277</sup> P. 278 ; italiques ajoutés. Voir aussi Koller, *op.cit.*, pp. 29, 41, 42, 51.

accueillis, en été-automne 1942 et plus tard ? En outre, il est avéré que certains milieux genevois, en particulier protestants, et une fraction de la population genevoise se mobilisèrent de manière efficace, durable et admirable pour venir en aide aux candidats à l'asile.

### *In cauda venenum*

La dernière page du Rapport est entièrement consacrée à une section intitulée « Deux questions » (soudainement contre-factuelles), mais où l'on trouve beaucoup d'affirmations en réponse à ces deux questions.

De tout le Rapport, c'est la page la plus "visible" et, au moment de la publication, elle a certainement été lue par la plupart des membres des médias qui devaient rendre compte du Rapport sans avoir eu matériellement eu le temps de le lire en entier ou même de le parcourir.

Les principales phrases de cette dernière page, celles qui font problème, ont déjà été prises sous la loupe ci-dessus, mais à des endroits différents. Par gain d'espace et de temps, nous n'allons donc pas les examiner à nouveau en tant que bloc, même si un tel examen mettrait en évidence une caractéristique que le deuxième Rapport a en commun avec celui qui l'a précédé. Ce dernier fait en effet penser à un *sandwich* : au centre, des analyses souvent plus que discutables, mais qui restent dans la tonalité scientifique; des deux côtés, dans l'introduction et la conclusion, deux "tranches" de jugements définitifs, lesquels ne sont le plus souvent pas étayés par les analyses se trouvant au milieu. Le deuxième Rapport est cependant un sandwich plus incomplet car, dans son cas, les jugements définitifs se trouvent avant tout dans la conclusion et tout particulièrement dans sa dernière page.

De tous ces jugements, c'est le suivant qui a suscité les critiques et les réactions les plus vives (italiques ajoutés) :

En créant des obstacles supplémentaires à la frontière, les autorités suisses ont contribué - *intentionnellement ou non* - à ce que le régime national-socialiste atteigne ses objectifs.

L'incise « intentionnellement ou non » signifie nécessairement que le Rapport *n'exclut pas* que les autorités suisses aient agi de manière intentionnelle ; c'est-à-dire qu'elles aient été les *complices actifs* des Nazis.

Au lendemain de la publication du Rapport, Saul Friedländer a déclaré dans un interview déjà citée :

Le Rapport parle de 'contribution intentionnelle ou non' de la Suisse. Pour être aussi équitable que possible, je crois que '*consciemment ou non*' est le mot exact.

La nuance est mince, puisque la complicité devient passive, mais subsiste.

S'il fallait absolument que le Rapport exprime un jugement à ce sujet, ce qui n'est pas évident, la tournure suivante aurait été plus diplomatique, et aussi plus véridique : « et peu importe que cela n'ait pas été intentionnel ». En l'espèce, cependant, un jury populaire conclurait sans doute que, dans la mesure où il n'y a pas eu faute, il y a en tout cas eu négligence grave dans le choix de termes qui mettent en cause - *intentionnellement ou non*... - l'honneur et la réputation historiques de tout un pays et de tout un peuple.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> Dans une conversation qui a suivi le débat télévisuel dont il a déjà été question, le président de la Commission nous a dit : « Je vous concède que le choix de ces mots était maladroit ».

## 4. Conclusions générales sur le Rapport et nouveau modèle de la politique et de la pratique suisses envers les réfugiés

Il y a dépendance, et dépendance enrichissante, de l'historien vis-à-vis des sciences sociales. (F. Braudel, 1902-1985<sup>279</sup>)

### La "boîte à outils" du chercheur

Enchaînons directement sur la citation ci-dessus en établissant la liste des outils techniques et des théorèmes qu'il nous a fallu emprunter à diverses sciences (sociales ou autres) pour pouvoir analyser la problématique *historique* de 'la Suisse et des réfugiés à l'époque du national-socialisme' ; soit dans un ordre quelconque : <sup>280</sup>

- Le calcul des probabilités classique, qui fait partie des mathématiques ;
- Le *signalling model*, repris de la théorie des jeux ;
- La notion de "crédibilité" telle qu'on l'utilise dans l'analyse des politiques économiques ;
- Les tests de causalité de Granger, repris de l'économétrie moderne ;
- La notion et le problème dit de "l'identification", également empruntés à l'économétrie ;
- L'approche dite contre-factuelle, qui vient de l'histoire économique moderne ;
- Des notions reprises de la démographie, tels les facteurs *push* et *pull* dans l'étude des mouvements migratoires.

### Une nouvelle interprétation...

Sans ces outils techniques et théorèmes, il n'aurait guère été possible de construire et de présenter l'interprétation générale de la problématique des réfugiés telles qu'elle se dégage de notre étude par synthèse de ses différentes parties - une interprétation parfois peut-être un peu complexe, mais que nous croyons cohérente, et aussi nouvelle dans certaines de ses parties au moins.<sup>281</sup> Il s'agit donc là, croyons-nous, d'un *modèle* relativement *nouveau* de la politique et de la pratique suisses envers les réfugiés, dans la mesure où par "modèle" on entend un ensemble de propositions raisonnées et cohérentes qui ne doivent pas nécessairement prendre la forme d'équations.

Les principaux traits de ce modèle sont *résumés* sous une forme compacte et de manière aussi lapidaire que possible dans un encadré qui figure à la page suivante.

Comme la lectrice ou le lecteur s'en fera ou s'en est peut-être déjà fait la réflexion, ce modèle met aussi en évidence les nombreux *parallèles* qui existent entre la politique envers les réfugiés 'à l'époque du national-socialisme' et la politique actuelle de la Suisse dans le même domaine. Le contexte d'aujourd'hui est certes - généralement et heureusement - moins dramatique, mais les problèmes, les comportements, les mécanismes, les contraintes, les dilemmes et les choix sont essentiellement les mêmes.

<sup>279</sup> *Op.cit.*, p. 48. Fernand Braudel ajoute que l'historien garde cependant "une place à part", ce qui pour nous va de soi. Il n'y a pas ou il ne devrait pas y avoir de place pour l'impérialisme en sciences sociales, même si quelques collègues économistes, trop fiers des outils "sophistiqués" utilisés dans leur discipline, auraient parfois un peu tendance à s'y laisser aller.

<sup>280</sup> Certains de ces outils techniques et théorèmes figurent uniquement dans les quelques notes de bas de page qui sont de caractère plus technique que le texte principal.

<sup>281</sup> Il se pourrait bien entendu qu'il y ait encore d'autres outils techniques et de théorèmes que nous aurions pu utiliser avec profit, mais que... nous ne connaissons pas ou que... nous n'avons pas songé à utiliser.

## Les grand traits de notre modèle de la politique et pratique suisse envers les réfugiés

- (1) Le modèle repose sur une distinction fondamentale entre, d'une part, la *ligne officielle* et, d'autre part, la *pratique effective* envers les réfugiés.
  - (2) Les principes publics de la ligne ou du "discours" officiels ont été à la fois rigides et restrictifs pendant la plus grande partie de la guerre.
  - (3) Le finalité principale, consciente ou plus instinctive, de cette ligne officielle rigide et restrictive a été d'émettre des *signaux* dissuasifs à l'endroit de la masse des réfugiés potentiels en Europe. Les accueillir tous aurait en effet été matériellement impossible, que ce soit à titre d'immigrants ou de réfugiés reçus plus provisoirement. En outre, cette politique officielle ne s'est pas élaborée dans le vide, mais a été influencée par les politiques et pratiques restrictives des autres États.
  - (4) La pratique envers les réfugiés qui se présentaient effectivement à la frontière a été très différente de la ligne officielle, avec des chances d'accueil généralement élevées non seulement par tentative (en gros, deux chances sur trois), mais plus encore par personne (avec une probabilité estimée d'accueil de 85% et davantage pour un maximum de deux tentatives). La frontière n'a jamais été vraiment fermée, même pas dans les quelques jours d'août 1942 qui ont suivi une décision officielle dans ce sens. Par conséquent, le nombre estimé de "refoulés définitifs" se monte à quelques milliers alors que plus de 51'000 réfugiés civils "illégaux" ont été accueillis, plus sans doute un nombre malheureusement incertain de réfugiés légaux (avec des papiers en règle).
  - (5) Toutes autres choses égales, la pratique envers les réfugiés juifs a très probablement été moins généreuse et libérale qu'envers les autres réfugiés.
  - (6) Les chances d'accueil ont beaucoup varié dans l'espace et dans le temps, en partie pour des motifs conscients et assumés, en partie pour des raisons accidentelles ou moins conscientes. Cette variabilité, ajoutée à d'autres facteurs qui étaient indépendants de ce qui se faisait ou se passait Suisse, a eu - en soi - un effet dissuasif sur la masse des réfugiés potentiels en Europe, dont beaucoup de non Juifs et de non persécutés (S.T.O., p.ex.)
- (7) Parmi les motifs conscients ou plus instinctifs de la politique officielle, il a pu y avoir le dessein rationnel de rendre crédible une ligne dure et dissuasive, ce qui demandait qu'une pratique généralement libérale soit néanmoins variable et donc imprévisible. Il est en tout cas certain qu'une pratique d'ouverture libérale *et* constante aurait rendu non crédible la politique officielle, ce qui aurait entraîné un afflux massif et ingérable. Un antisémitisme diffus et latent, mais non agressif, la méfiance envers l'étranger (pas nécessairement infondée à cette époque) ainsi que les craintes devant une *Überfremdung* éventuelle n'ont donc vraisemblablement pas rempli de rôle déterminant et central dans ce contexte, mais l'antisémitisme a dû jouer dans l'accueil différencié réservé aux réfugiés selon qu'ils étaient juifs ou non.
  - (8) Pour des raisons en partie conscientes et en partie contingentes, c'est aux moments où il y a eu des afflux massifs de réfugiés et où la pression à la frontière était la plus forte que la Suisse s'est ouverte le plus largement, y compris pour les réfugiés juifs ; c'est-à-dire aux moments où c'était le plus nécessaire d'un point de vue humanitaire, étant entendu qu'une attitude parfaitement égoïste aurait consisté à refouler tous les réfugiés et à refuser toutes les demandes de visa.

### ...qui a été vérifiée au mieux...

Notre modèle a été *vérifié* au moyen de toute l'information dont nous avons pu disposer, qu'il s'agisse de données chiffrées ou d'informations non chiffrées (c'est-à-dire les autres "faits historiques"). A cet égard, nous nous garderons cependant de prétendre que les données et faits connus et utilisés "prouvent" notre modèle.

En un certain sens, on ne "prouve" en effet jamais rien en science : tout ce que l'on peut affirmer (ou espérer) à cet égard est qu'une théorie<sup>282</sup>, ou modèle, scientifique n'est *pas rejetée* par les données et faits connus de manière suffisamment fiable; ou si l'on préfère, que le modèle est compatible avec ces données et faits. Mais cela ne sera jamais que "jusqu'à plus ample informé" ou "jusqu'à preuve du contraire". Car il est toujours possible que de nouvelles données et des faits inédits, ou des données et faits qui ont échappé au chercheur, viennent remettre en question ledit modèle ou ladite théorie. Ce qui signifie que s'il n'est pas possible de prouver un modèle, il est par contre possible de le rejeter, de l'infirmer ou de le réfuter<sup>283</sup>.

En ce sens, nous pensons avoir établi que certains des faits les plus centraux et certaines des données les plus essentielles analysées dans les pages précédentes suffisent à *infirmer* l'interprétation générale proposée par le Rapport Bergier, et cela de manière décisive.

### ...mais une interprétation qui n'est en aucun cas une nouvelle "vérité révélée"

Pour ce qui est de notre modèle, il convient cependant de rester prudent. A ce stade-ci, nous croyons certes avoir utilisé toute l'information dont nous disposions et qui a été tirée en grande partie du Rapport, lequel se caractérise à cet égard par une richesse méritant compliment. Nous croyons aussi que ces faits et données – provenant, répétons-le, avant tout du Rapport – sont compatibles avec nos interprétations ou, si l'on préfère, avec notre modèle. Mais il est parfaitement possible que nous ayons omis des données et faits propres à *l'infirmer*, soit qu'ils nous aient échappé, ou que nous ne les connaissions pas, ou encore que nous ne nous soyons pas rendu compte de leur sens ou de leur pertinence. C'est donc avec beaucoup d'intérêt et de curiosité que nous attendons les réactions que notre travail pourra susciter à l'occasion d'un débat qui devrait rester scientifique et serein – si débat il y a, bien entendu, plutôt que silence dédaigneux ou foire d'empoigne.

### Comment on travaille parfois en histoire et comment on pourrait travailler

A de nombreuses reprises, nous avons fait état de données, entre autre chiffrées, que le Rapport présentait ou mentionnait, mais laissait largement à l'état vierge,<sup>284</sup> ainsi que de méthodes et d'outils d'analyse qui n'étaient pas utilisés alors qu'ils s'imposaient manifestement – voir la liste ci-dessus. Pourquoi ces apparents manquements ?

On peut penser que cela tient à la formation de certains historiens, cela étant dit hors de tout esprit d'arrogance et sans vouloir faire de procès à toute une profession. Car il y a aujourd'hui

<sup>282</sup> Le mot "théorie" n'est bien sûr pas pris ici dans son sens commun et péjoratif – voir plus haut.

<sup>283</sup> C'est-à-dire, en langage poppérien, de le "falsifier", ou encore de le *disprove*, comme le dit si bien l'anglais.

<sup>284</sup> Dans le premier chapitre du Rapport, il y a une courte section intitulée "Des chiffres et des catégories" (pp. 20-6). L'impression qu'elle peut laisser est qu'il s'agissait "d'évacuer" au plus vite les données numériques pour se concentrer sur les sujets considérés comme importants, tels les cas individuels et les principes de la politique officielle. Mais si l'on livre néanmoins des chiffres, il convient alors de les exploiter au mieux.

dans le monde d'excellents historiens qui savent parfaitement utiliser les outils analytiques des sciences sociales modernes où et quand cela est nécessaire.

Pour prendre un exemple récent, le très provocateur (au meilleur sens du terme) ouvrage d'histoire intitulé *The Pity of War*,<sup>285</sup> dû à Niall Ferguson, un jeune historien britannique à Oxford, comprend certes quelques expériences et conclusion contre-factuelles qui peuvent laisser songeur ou perplexe,<sup>286</sup> mais il inclut aussi un chapitre sur une problématique éminemment économique, à savoir les réparations imposées à l'Allemagne par le Traité de Versailles, sujet sur lequel on reviendra un peu plus loin. Ou encore, autre exemple, le récent et monumental livre de David Kennedy, cité plus haut et qui couvre l'histoire des États-Unis entre la fin de la Première Guerre mondiale et la fin de la Deuxième, ne pouvait pas ne pas prendre en considération la scène économique américaine en général et la Grande Dépression en particulier.

Or, dans un cas comme dans l'autre, l'économiste professionnel qui lit ces ouvrages peut certes s'interroger sur tel ou tel point d'analyse économique, regretter que telle ou telle contribution de la littérature économique générale ou de la littérature historico-économique n'ait pas été utilisée, etc., mais il conclura aussi de façon générale que "c'est du travail solide".

### **Bilan scientifique du deuxième Rapport Bergier**

Par contraste, c'est sans plaisir que nous avons dû être moins louangeur au sujet du premier Rapport de la Commission Bergier (sur les transactions or de la BNS), lequel a profondément étonné la plupart des économistes professionnels qui l'ont pris sous la loupe. Et c'est sans plaisir que nous devons aussi être moins louangeur aujourd'hui au sujet du deuxième Rapport de la Commission.

En effet, répétons que plusieurs faits centraux établis tout au long de la présente étude - comme par exemple les chances d'accueil des réfugiés - ne sont clairement pas compatibles avec les interprétations et les jugements qu'on lit dans le Rapport.

Si, d'un point de vue scientifique, on cherche à faire la balance entre, d'une part, les apports utiles du Rapport (et nous avons vu qu'il y en a d'assez nombreux) et, d'autre part, ses lacunes et faiblesses, il faut bien conclure que l'entreprise est globalement déficitaire. A cet égard, on ne peut donc qu'être étonné par ce Rapport qui remplace par des jugements négatifs ce qu'il ne donne pas en termes de substance analytique. Si l'on tient en outre compte de ses effets sur le public et, par là, sur l'image et l'honneur de la Suisse, ce déficit entraîne quasiment la faillite de l'entreprise.<sup>287</sup>

Ajoutons que ces jugements négatifs, qui ont choqué nombre de Suisses et aussi beaucoup d'anciens réfugiés qui ont été accueillis dans le pays pendant la guerre,<sup>288</sup> ont provoqué par là des réactions de rejet qui risquent, en fin de compte, de desservir les ambitions les plus nobles qu'on peut prêter à la Commission Bergier et à ceux qui l'ont créée: non pas tant forcer un réexamen du passé, mais faire réfléchir, développer les consciences et rendre peut-être le pays actuel un peu plus humaniste, dans la mesure où cela est nécessaire.

---

<sup>285</sup> Basic Books, 1998, 563 pp.

<sup>286</sup> Niall Ferguson argue ainsi que l'Angleterre aurait mieux fait de rester hors de la Première Guerre mondiale.

<sup>287</sup> Répétons que c'est sans plaisir que nous faisons état de notre conclusion, mais ... « Ne juge pas si tu ne veux pas être jugé ». En outre, le Rapport n'est pas seulement une entreprise purement scientifique, mais aussi une appréciation sur l'image et l'honneur historiques de tout un pays et de tout un peuple. C'est pourquoi on peut, ou plutôt on doit être franc et direct dans la critique, plus que l'on ne le serait dans un colloque ou une revue scientifique.

<sup>288</sup> Comme de nombreuses lettres de lecteur signées d'anciens réfugiés l'ont montré; voir aussi les 67 témoignages directs recueillis par Ken Newman, *op.cit.*

## Dans l'attente du Rapport final

Sur un plan général, tout ceci suggère que si l'on veut "faire" de l'histoire aujourd'hui, cela requiert souvent une double formation (au moins). Ainsi, s'il s'agit d'étudier une problématique dans laquelle des questions économiques occupent une place centrale, il faudrait idéalement être à la fois historien *et* économiste. Il en existe d'assez nombreux exemples. Ainsi, pour ne mentionner que deux auteurs, les récents – et fort impressionnants – ouvrages de David Landes sur le rôle de l'Europe dans la création du monde économique moderne<sup>289</sup> et celui de Barry Eichengreen sur les aspects monétaires et financiers de la Grande Dépression des années 1930<sup>290</sup> n'ont pas manqué d'impressionner, voire de passionner, *et* les historiens *et* les économistes qui les ont lus, même s'ils n'ont pas toujours été d'accord sur tout - à témoin les revues critiques très favorables dont ils ont fait l'objet, sans exception qu'on connaisse, du moins dans le deuxième cas.<sup>291</sup>

Pourquoi dire tout cela ? Parce qu'il reste encore le *Rapport final* de la Commission Bergier et qu'on ne doit jamais désespérer, même si après les deux premiers Rapports le pronostic actuel n'est guère favorable.

### "La vérité finira par triompher"

Notre modèle de la politique et de la pratique suisses envers les réfugiés tranche certainement sur les perceptions qui prédominent actuellement. Réussira-t-il à s'imposer, ou même à se faire entendre, face à des interprétations pourtant en contradiction flagrante avec des faits centraux et établis ?

Rien n'est moins sûr quand on voit comment certains mythes peuvent se perpétuer en histoire en face des plus solides contre-démonstrations. De cela, il y a de nombreux exemples, mais nous nous limiterons ici à en mentionner un seul, à titre d'illustration. Cet exemple se situe largement dans le domaine économique.

Il s'agit des réparations qui ont été imposées à l'Allemagne par le Traité de Versailles. Au départ, il y a le livre de John Maynard Keynes, *Les conséquences économiques de la Paix* (1919). Cet ouvrage, qui s'est vendu à des centaines de milliers d'exemplaires dès sa publication et qui a eu une énorme influence, dénonçait le caractère prétendument irréaliste, d'un point de vue économique, de ces "gigantesques" réparations.<sup>292</sup> Sa tonalité était indiscutablement pro-allemande. Il a contribué - peu ou prou - à la montée de l'isolationnisme américain dès le lendemain de l'Armistice, qui a fait que les États-Unis ont rejeté le Traité de Versailles et ont refusé de conclure avec la France l'alliance militaire promise à Versailles, une promesse

---

<sup>289</sup> *The Wealth and Poverty of Nations*, London, Little Brown, 1998, 650 pp.

<sup>290</sup> *Golden Fetters*, Oxford UP, 1992, 448 pp.

<sup>291</sup> L'ouvrage de Landes a en effet été critiqué par quelques révisionnistes en raison de son prétendu "eurocentrisme".

Ajoutons qu'à notre avis il est sans doute plus facile à – par exemple - un économiste non historien de "faire" de l'histoire (économique ou non, tant du moins qu'il ne s'agit pas de quelque chose de très spécialisé et "pointu" comme l'archéologie historique) qu'à un historien "pur" de faire une recherche et une analyse historique sur un sujet à forte connotation économique. L'économiste non historien aura certes à se mettre au courant des faits pertinents et de la littérature historique existante, mais il disposera déjà d'une solide "boîte à outils".

A propos d'histoire "pure", nous ne résistons pas à la tentation de citer la phrase immortelle de l'historien Colin McEvedy dans l'introduction au *Penguin Atlas of Ancient History* : « L'histoire étant une branche des sciences biologiques, son expression achevée (*its ultimate expression*) doit être mathématique »; cité d'après Paul Krugman, *The Accidental Theorist*, Norton & Co., 1998, p. 128.

<sup>292</sup> Il a d'ailleurs donné naissance à un problème classique en économie politique moderne, à savoir celui dit des transferts.



qui avait incité la France à faire de nombreuses concessions lors de la négociation du traité de paix. Plus ponctuellement, ce livre a aussi contribué à la défaite électorale du Président Wilson en 1920, en le dépeignant comme un idéaliste et un doux naïf qui s'était laissé duper et manipuler par Clémenceau (le "Tigre") et Lloyd George (le "Renard"). A plus long terme, il a aussi joué un rôle certain dans la montée, en Angleterre, de sentiments de culpabilité vis-à-vis de l'Allemagne (et de méfiance envers la France) qui ont fait le lit du pacifisme et de l'*appeasement* des années 1930, avec les conséquences que l'on sait.<sup>293</sup>

Les analyses économiques (et aussi historiques) de Keynes étaient pourtant plus que discutables. Cela a été solidement démontré d'abord par Etienne Mantoux (*La Paix calomniée ou les conséquences économiques de M. Keynes*, 1946), mais hélas beaucoup trop tard pour que cela ait pu changer quoi que ce soit à ce qui vient d'être décrit ; et plus récemment par Niall Ferguson qui y consacre un chapitre dans un ouvrage déjà cité. Ajoutons qu'une relecture des livres de Keynes et de Mantoux nous a derechef convaincu de la justesse de l'analyse critique due à Mantoux et Ferguson.

Il n'empêche que, dans livre d'histoire après livre d'histoire, et dans article après article, on retrouve la même vieille interprétation "biaisée" et politiquement ciblée dont la paternité revient à Keynes. Les mythes sont souvent plus puissants que la réalité et certains ont la vie vraiment dure, hélas. Il n'est donc malheureusement pas exclu que cela se vérifie aussi dans le cas de la politique et de la pratique suisse envers les réfugiés pendant la dernière guerre.

### **Les jugements moraux...**

Pour finir, demandons-nous si la politique et la pratique suisse envers les réfugiés pendant la dernière guerre mondiale appellent des jugements moraux aussi sévères que ceux prononcés par le Rapport et largement répercutés par les médias ?

Plus généralement, quel(s) jugement(s) cette politique et cette pratique peuvent-elles appeler ?

Pour notre part, nous préférierions nous en tenir au conseil implicite déjà cité de Marc Bloch (1886-1944), géant parmi les historiens, lorsqu'il dénonçait jadis « la manie de juger, ennemi satanique des vraies sciences humaines ». Les jugements moraux dépendent des échelles de valeurs individuelles, ils doivent donc être laissés à l'appréciation de chacune et de chacun. Mais ils ne sont guère du ressort des historiens, fussent-ils "de la Couronne". Il reste que la manie de juger de tant d'historiens actuels oblige ceux, historiens ou non, qui veulent leur répondre à les suivre sur ce terrain, quelles que soient leurs réticences.

C'est pourquoi nous nous hasarderons quand même à conclure sur le mode normatif et à suggérer que le fait établi que la Suisse se soit largement ouverte aux réfugiés ne suffit *pas nécessairement* à l'exonérer. Car on pourrait parfaitement estimer, en définitive et de manière classique, qu'« elle a certes fait beaucoup, mais elle aurait pu faire davantage ». L'un ne doit cependant pas faire oublier l'autre. Qu'est-ce qui pèse le plus sur les plateaux de la justice morale: des vies menacées qui n'ont pas été sauvées, mais qui auraient pu l'être? ou des vies menacées qui ont été sauvées, mais qui auraient pu ne pas l'être? Ou bien faut-il comprendre que, dans ce domaine, les manquements doivent obligatoirement peser plus lourd que les mérites ?

Lausanne et Bougy-Villars, mi-décembre 1999 - début mars 2000

---

<sup>293</sup> A cet égard, Keynes était bien sûr un membre éminent du célèbre, mais néanmoins historiquement néfaste *Bloomsbury set*.

## TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Résumé, <i>Abstract</i> , <i>Zusammenfassung</i>	
<b>Introduction</b>	1
- Premier apport utile : les convois de déportés	1
- Deuxième apport utile : l'angle juridique	2
- Autres apports utiles	3
<b>1. La fermeture de la frontière en août 1942</b>	5
- Impression laissée par le Rapport et faits	5
- Une décision rapidement et fortement atténuée	6
- Réfugiés accueillis en nombre considérable	7
- Données sur les personnes refoulées et les refoulements	8
- Sous- ou surestimation et une occasion manquée	9
- Il y a eu refoulements et refoulements	12
- Question cruciale et avertissement	12
- Chances d'accueil	12
- Par réfugié ou par tentative ?	13
- Dans d'autres périodes	13
- Caractérisation de la pratique suisse	14
- Image et réalité	14
- Probabilités pendant toute la guerre	15
- Chances par réfugié : un peu de calcul des probabilités	15
- Effet d'une sous-estimation du nombre de refoulements	17
- Des résultats surprenants ?	19
- Des données chiffrées non exploitées par le Rapport	20
- Des chances d'accueil élevées, mais variables	21
- Portes ouvertes ou fermées ?	22
- Une relation inverse et ses causes	23
- Décisions conscientes ou accidentelles ?	24
- Direction de la causalité et tests	25
- Double nature de la politique officielle	26
- Les réfugiés juifs	27
- Récapitulation des chances d'accueil	29
- Conclusion	30
<b>2. L'affaire du tampon 'J'</b>	31
- La paternité du tampon	31
- Un autre chef d'accusation	33
- Si l'on pouvait refaire l'histoire	35
- Les effets du tampon 'J' sur les Juifs allemands	36
<b>3. Autres questions traitées dans le Rapport</b>	40
3.1 Tenter sa chance de manière "illégal" ou légale ?	40
3.2 Pourquoi n'y a-t-il pas eu davantage de candidats à l'asile ?	40
- Trois premières et une quatrième raisons	40
- Si la Suisse avait complètement ouvert la frontière	41

- Le "discours officiel" et sa crédibilité	42
3.3 La Suisse, pays de transit	43
3.4 Pays de transit - mais vers où ?	45
3.5 Antisémitisme et <i>Überfremdung</i>	47
- Une attitude informée sur l'Europe	48
- Un authentique <i>Sonderfall</i>	49
- Le pourquoi de la "chaîne causale" du Rapport	49
- Une Suisse foncièrement antisémite ?	50
- Une expérience "contre-factuelle"	50
- Antisémitisme et pratique envers les réfugiés	51
- Une triste conclusion	52
- Où le Rapport se lance dans une certaine sociologie	52
3.6 « Impossible de comparer...mais la Suède a été meilleure ! »	53
- Le refus de la dimension comparative	54
- Les raisons avancées pour ce refus	54
- Le plus surprenant	57
- Le cas de la Suède	58
- Le Danemark	60
3.7 Incise juridique : le mandat de la Commission	60
3.8 Varia	62
- "Ils savaient" ...	63
- Genève sur la sellette	64
- <i>In cauda venenum</i>	65
<b>4. Conclusions générales sur le Rapport et nouveau modèle de la politique et pratique envers les réfugiés</b>	66
- La « boîte à outils » du chercheur	66
- Un nouveau modèle de la politique des réfugiés	66
- Les grands traits du modèle (squelette de l'analyse)	67
- Considérations sur la manière de "faire" de l'histoire	68
- Bilan scientifique du deuxième Rapport Bergier	69
- Dans l'attente du Rapport final	69
- « La vérité finira par triompher »	70
- Les jugements moraux	71
Table des matières	72