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

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 8 (1990)

Artikel: L'intervention de la Confédération dans les relations financières internationales de la Suisse (1936-1946)

Autor: Perrenoud, Marc

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871725

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

MARC PERRENOUD

L'intervention de la Confédération dans les relations financières internationales de la Suisse (1936–1946)

Cette étude vise à dresser un tableau de la manière dont les autorités fédérales conçoivent la place de la Suisse dans les relations financières internationales. La période envisagée s'ouvre en 1936 lors de la dévaluation du franc suisse (FS) et se ferme en 1946 au moment de «l'accord de Washington» qui permet à l'économie suisse de ne plus être tenue à l'écart du monde de l'après-guerre.

Les traditions libérales de la Suisse contemporaine impliquent que la Confédération, en tant que structure étatique, n'intervienne guère dans les relations financières internationales. Toutefois, au cours des années 1930 et 1940, les conditions extérieures et intérieures poussent les autorités politiques à jouer un rôle plus actif. Afin de répondre à de nombreuses requêtes et de prendre des décisions, des hauts fonctionnaires fédéraux multiplient les entretiens et accumulent une riche documentation sur des aspects financiers du rôle de la Suisse dans le monde.[1] Sur la base de leurs archives, il est possible d'étudier l'évolution des relations entre les autorités fédérales et les milieux bancaires. On peut notamment examiner les différentes attitudes des dirigeants helvétiques confrontés aux pressions des gouvernements étrangers qui remettent en cause le rôle spécifique de la Suisse dans les relations financières internationales.

Cette étude est divisée en six chapitres: dans le premier, l'importance des investissements suisses dans le monde est souligné. Le deuxième chapitre traite de la place financière helvétique au cours de la Deuxième guerre mondiale. Le troisième chapitre rappelle que des Etats étrangers ont bénéficié de crédits accordés ou garantis par la Confédération. Dans le quatrième chapitre, les relations entre l'Etat fédéral et les banques suisses sont examinées. Le cinquième chapitre situe les banques helvétiques dans l'affrontement entre l'Axe et les Alliés. Enfin, les difficultés de la Suisse pour s'intégrer dans les nouvelles relations financières issues de la Deuxième Guerre mondiale sont évoquées.

---

1 Dans le cadre de la préparation des volumes des Documents Diplomatiques Suisses (DDS) portant sur les années 1939–1940 et 1943–1945, j'ai eu l'occasion de consulter ces dossiers actuellement conservés aux Archives fédérales à Berne (AFB).

I. Aperçu sur les investissements suisses dans le monde

On sait que la Suisse se distingue par l'importance de ses capitaux placés à l'étranger, même s'il est particulièrement difficile d'en mesurer l'ampleur. Paul Bairoch estime que le stock brut du capital suisse dans le monde atteint un montant considérable, situé entre 11 et 17 milliards de FS à la veille de la Première guerre mondiale.[2] Par tête d'habitant, il s'agit du montant le plus élevé d'Europe, alors que le pays ne dispose pas d'un empire colonial. Roland Ruffieux analyse ainsi la spécificité de la Suisse: elle participe, à sa manière, à l'impérialisme économique «par un expansionnisme bancaire ou boursier qui ne correspond pas toujours à des marchés importants du commerce extérieur». Elle s'intègre dans les «entreprises du capitalisme international à travers un réseau multilatéral compliqué, qui prend l'allure d'un colonialisme oblique.»[3]
Cet aspect du rôle de la Suisse dans le monde est loin d'être aboli par la Première Guerre mondiale, quoique la révolution russe provoque des pertes considérables: selon une estimation approuvée par le Conseil fédéral, le total des dommages subis s'élève à 1'476'700'000 FS.[4] De plus, l'annexion des Etats baltes par l'URSS entraîne la perte de créances recensées par l'Office suisse de compensation en 1940 et évaluées à 14,2 millions de FS.[5] L'importance de ces capitaux tombés en mains soviétiques joue un certain rôle dans le refus de la Suisse de renouer des relations diplomatiques avec l'URSS avant 1946.
Malgré ces pertes subies à l'Est de l'Europe, les mouvements considérables d'exportation de capitaux dans les années 1920 impliquent un redéploiement des investissements suisses dans le monde. La crise des années 1930 se traduit notamment par la multiplication des prescriptions sur le contrôle des devises et par des mesures de blocage des avoirs étrangers. Pendant le deuxième conflit mondial, des décisions analogues sont inspirées par la guerre économique. Ces multiples entraves aux flux financiers compliquent les activités des banquiers suisses traditionnellement hostiles à tout interventionnisme étatique. Des enquêtes, parfois très poussées, sur les investissements étrangers dans divers

---

2 Cf. Paul Bairoch, Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIXe siècle, Mouton-Paris-La Haye, 1967, p. 277–279.

3 Roland Ruffieux, Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses, Lausanne, 1983, tome III, p. 74.

4 Cette statistique figure dans le rapport sur les relations entre la Suisse et l'URSS adressé le 10 août 1939 par le Département politique au Conseil fédéral; AFB, E 2001 (D) 9/1.

5 Cf. le rapport du 20 août 1942; AFB, E 2001 (D) 3/ 396.

pays menacent le secret bancaire. Afin de pouvoir disposer de ces capitaux immobilisés par des Etats étrangers, les milieux d'affaires suisses doivent collaborer avec les autorités politiques fédérales, notamment en exposant l'importance de leurs créances dans tel ou tel pays. Etant donné que ces démarches constituent souvent la seule possibilité de récupérer des capitaux, les financiers doivent, bon gré mal gré, lever le voile sur des éléments de l'«empire occulte»[6] de la Suisse . La documentation accumulée dans ces conditions ouvre la possibilité d'études historiques. Certes, il ne saurait être question d'exhaustivité. De plus, les critères et les méthodes d'investigation diffèrent d'un pays à l'autre. Dans plusieurs cas, des enquêtes aboutissent à des résultats différents. Diverses comparaisons incitent à choisir l'estimation la plus vraisemblable ou celle qui est finalement adoptée lors des négociations internationales.[7]

Investissements suisses dans le monde (en millions de FS)

	Estimations plausibles		Autres estimations	
1. Grands Puissances européennes				
Allemagne	2557	‹en 1939›	5000	‹en 1931›
France	1042	‹en 1942›		
Zone Sterling	1518 (?)	‹en 1941›	759	‹en 1943›
Italie	1385	‹en 1947›	601	‹en 1936›
2. Europe centrale et balkanique				
Yougoslavie	300	‹en 1947›	226	‹en 1940›
Hongrie	300	‹en 1944›	285	‹en 1946›
Pologne	360	‹en 1945›	200	‹en 1939›
Tchécoslovaquie	162	‹en 1945›		
Bulgarie	60	‹en 1948›		
Roumanie	100	‹en 1944›		
Turquie	50 (?)	‹en 1945›		
Grèce	15	‹en 1941›		

6 Titre de la traduction française de l'ouvrage de Lorenz Stucki, Das heimliche Imperium. Wie die Schweiz reich wurde, Frauenfeld, Huber, 1981, 356 p.

7 Cf. Marc Perrenoud, «Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Politique de neutralité et relations financières internationales», in Etudes et Sources, Archives fédérales, Berne, 1988, pp. 3 à 124. Les références aux dossiers et aux ouvrages cités dans cette étude ne sont pas reproduites dans le présent article afin de ne pas surcharger les notes.

3. Europe du Nord				
Belgique	185	‹en 1940›		
Pays-Bas	150	‹en 1940›		
Danemark	100	‹en 1945›		
Norvège	90	‹en 1940›		
Suède	200	‹en 1948›		
4. Espagne	100	‹en 1943›		
5. Amériques				
Etats-Unis d'Amérique	4380	‹en 1948›	5000	‹en 1948›
Canada	270	‹en 1943›		
Argentine	400	‹en 1947›	330	‹en 1934›
Mexique	200	‹en 1919›		
Brésil	175	‹en 1931›	158	‹en 1936›
Chili	100	‹en 1932›		
Pérou	20	‹en 1932›		
6. Empire japonais	40	‹en 1944›		

La compilation de ces diverses enquêtes aboutit à une estimation du stock de capital suisse qui s'élèverait à un montant situé entre 14'259 et 15'443 millions de FS. En retenant les résultats supérieurs dans les fourchettes, on atteint un total de 17'322 millions de FS. Et il faudrait ajouter les zones géographiques et les secteurs économiques pour lesquelles les données sont inexistantes. Malgré ces limites, ce tableau démontre l'ampleur considérable des investissements suisses dans le monde; il permet aussi de saisir l'importance relative des divers pays dans l'optique des milieux bancaires suisses et de mieux comprendre leurs attitudes. Il convient notamment d'examiner la place de l'Allemagne, souvent perçue comme le pays le plus important dans les relations économiques extérieures de la Suisse. Toutefois, au cours de la Deuxième Guerre mondiale, les dirigeants helvétiques constatent qu'en termes financiers, les Anglo-Saxons disposent de moyens de pressions plus importants que l'Axe. Les Etats-Unis d'Amérique occupent désormais une place primordiale dans le réseau multilatéral des relations financières internationales de la Suisse, alors qu'ils n'absorbent qu'un dixième du commerce extérieur helvétique.

Le cas du Crédit suisse (CS) mérite d'être évoqué dans la mesure où il semble être caractéristique des milieux bancaires: particulièrement active dans les opérations financières internationales notamment à la fin des années 20, la grande banque zurichoise joue un rôle prépondérant dans les négociations avec

l'Allemagne: le «Comité Allemagne» de l'Association suisse des banquiers (ASB) est présidé par un Directeur général du CS (Adolphe Jöhr, puis Peter Vieli). A la veille de la guerre, le CS réduit sensiblement ses engagements en Allemagne afin de ne pas être entravé par les restrictions aux transferts financiers. De plus, au cours des années 30, le CS se crée «une clientèle des plus importantes en France», selon le Directeur général H. Grandjean (président du «Comité France» de l'ASB). Au moment du Front populaire, cet établissement bancaire avait consenti en France à divers débiteurs des crédits pour un montant global de 135 millions de FS. L'engagement du CS en France est ensuite réduit et ne s'élève qu'à 35 millions de FS en 1942.[8] Par ailleurs, de 1942 à 1944, le poste de Ministre de Suisse à Rome est occupé par le Directeur général du CS, Vieli, qui cherche à partir dès la chute de Mussolini. Par contre, le CS accroît ses activités aux Etats-Unis en fondant la «Swiss American Corporation» à New York en 1939 et y ouvrant une succursale en 1940. [9] Son directeur général, Joseph Strässle, développe des relations dans les milieux bancaires de ce pays qui acquiert une importance primordiale pour la Suisse: des capitaux considérables y sont bloqués dès 1941, ce qui pose des problèmes aux diplomates suisses. Afin de traiter ces dossiers ardus, la Légation de Suisse à Washington doit s'adjoindre les services d'un spécialiste et choisit en 1942 Strässle comme conseiller financier.[10]

D'autres exemples pourraient être cités afin de montrer que la Deuxième Guerre mondiale marque un certain tournant dans l'histoire des investissements suisses à l'étranger: la place primordiale longtemps occupée par l'Allemagne passe aux Etat-Unis d'Amérique. Evidemment cela ne signifie pas que les relations financières soient suspendues avec la clientèle d'Allemagne ou d'Europe centrale, toutefois les banquiers manifestent une certaine prudence et préfèrent développer leurs investissements dans les pays d'outre-mer.

La Suisse a pu non seulement acquérir une position financière importante dans le monde, mais aussi la réorganiser en fonction des crises économiques et des conflits militaires. En effet, des flux financiers considérables peuvent être gérés par la place financière suisse en expansion.

---

8 Entretien du 17 septembre 1942 concernant le service des paiements financiers franco-suisses; AFB, E 2001 (D) 3/230).

9 Cf. AFB, E 2001 (D) 2/262.

10 Cf. Télégramme du Ministre Bruggmann au DPF du 30 octobre 1942; AFB, E 2001 (D) 1968/74/36.

II. La place financière suisse au cours de la deuxième guerre mondiale

En 1930, grâce à plusieurs initiatives diplomatiques, la place financière suisse bénéficie d'une sorte de consécration: la Banque des Règlements Internationaux s'installe à Bâle.[11] Pendant la crise mondiale, la relative solidité de la BNS permet à la Suisse de rester fidèle à l'étalon-or et à la parité du FS. Cette attitude est encore préconisée en septembre 1936 par la Direction générale de la BNS et par le Chef du Département fédéral des Finances. Toutefois, le 26 septembre, à la suite de la dévaluation de la monnaie française, la majorité du Conseil fédéral adopte une autre attitude et décide de dévaluer le FS afin d'adapter les relations économiques extérieures au contexte international.[12]

A la veille de la guerre, la situation économique connaît une amélioration générale dont bénéficie la BNS qui dispose des moyens de défendre le FS face aux perturbations monétaires.[13] Il est alors de notoriété publique que la Suisse dispose de réserves financières importantes. Afin de ne pas les exposer à des convoitises étrangères, les autorités en évacuent une partie vers l'outre-mer. Après s'être interrogé sur l'opportunité de déplacer le siège de la BNS, le Conseil fédéral décide le 17 mai 1940 de libérer l'institut d'émission de l'obligation légale de conserver au moins 40% des réserves monétaires dans le pays. Cette décision, restée secrète afin de ne pas susciter l'inquiétude du public, permet à la BNS de modifier la répartition géographique de ces réserves monétaires (en millions de FS):

	Suisse	Angleterre	Canada	USA	Total
16 avril 1940	935	700	–	735	2370
14 juin 1941	820,1	695,1	–	2290,1	3715,3
31 déc. 1942	751,5	605,1	102,6	2382,3	3841,5
30 juin 1943	823,6	605,1	170,7	2451,1	4050,5
4 sept. 1945					
– Or de la BNS	1050,3	725,3	245,7	2577,5	4626,3
– Or de la Confédération		272,8	65,5	480,3	818,6

11 Cf. le volume IX des DDS (documents 474, 496, 514 et 525) et le volume X (documents 2 et 20).

12 Cf. volume XI des DDS, documents 22, 117, 297.

13 Cf. l'exposé du Président de la Direction générale de la BNS, G. Bachmann, lors de la séance du Conseil de banque du 17 décembre 1937; AFB, E 2001 (D) 1/18.

Alors qu'en 1938 et 1939, les périodes de tensions internationales provoquent des retraits des dépôts dans les banques, la situation change à partir de l'été 1940: dès la fin du mois de juin, le marché de l'argent, des capitaux et des devises manifeste une liquidité croissante. L'impossibilité d'utiliser la livre sterling et le dollar en Europe favorise l'utilisation du FS comme moyen de paiement international. Le marché de l'or et des devises qui se développe en Suisse permet aux milieux financiers de réaliser des bénéfices intéressants, mais son ampleur inquiète la BNS qui décide de le contrôler: elle demande d'abord à l'ASB de diffuser une circulaire en août 1942. Toutefois, ces recommandations ne sont guère suivies par les banques et la BNS demande une intervention du gouvernement fédéral qui édicte en décembre 1942 des ordonnances réglementant le commerce de l'or.[14]

Considérant rétrospectivement cette période, le Conseil fédéral écrit en 1947 qu'«au milieu de l'Europe bouleversée, la Suisse devint une terre où chacun chercha asile pour sa personne ou pour ses biens».[15] On sait que l'entrée des réfugiés est strictement réglementée par les autorités suisses, par contre la circulation des capitaux ne fait pas l'objet de mesures contraignantes. Certes, la BNS édicte des recommandations aux banques et des restrictions à certains transferts. Les circonstances amènent le Conseil fédéral, disposant des pleins pouvoirs, à bloquer les avoirs des pays envahis et à accorder des crédits à des Etats étrangers. Il nomme une «délégation permanente pour les négociations avec l'étranger» dont le noyau est finalement formé par trois personnalités: le Directeur de la Division du Commerce du Département de l'Economie publique (DEP), Jean Hotz, le Directeur du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Heinrich Homberger, et le principal spécialiste de questions financières au Département politique fédéral (DPF), Robert Kohli. Ce «triumvirat» dirige les négociations internationales de «manière presque autoritaire»,[16] en mécontentant parfois les responsables de la BNS, de l'ASB ou des finances fédérales.

---

14 Cf. Circulaire du DPF reproduisant les arguments de la BNS du 28 août 1942; AFB, E 2001 (D) 2/29.

15 Feuille fédérale de la Confédération suisse, 1947, p. 15.

16 E. Bonjour, Histoire de la neutralité suisse, trad. franç., Neuchâtel, 1971, tome VI, p. 411.

III. Les crédits accordés à des Etats étrangers

La loi fédérale sur les banques instaure une relative surveillance étatique sur les exportations de capitaux. Pour les affaires importantes, la BNS informe et consulte les trois départements (DPF, DEP, Département des Finances et des Douanes) compétents pour les questions financières internationales.[17] Avant de donner son accord, le gouvernement pose parfois des conditions aux bénéficiaires. C'est notamment le cas au printemps 1939 pour les emprunts français.[18] Au début de la guerre, les autorités fédérales et monétaires préfèrent réserver le marché suisse des capitaux au financement de la défense nationale.[19]

III.1 Au cours des négociations économiques entre la Suisse et la Grande-Bretagne de l'hiver 1939–1940, la volonté britannique de conclure un accord de paiement se heurte aux réticences suisses. Un projet de crédit bancaire de 100 millions de FS est examiné tout au long du printemps 1940. L'ancien Chef du DEP pendant l'entre-deux-guerres, E. Schulthess, devenu Président de la Commission fédérale des banques, s'adresse au Président de la Confédération, Pilet-Golaz, pour déconseiller l'octroi de ce crédit qui serait contraire à la neutralité et insupportable pour le marché suisse des capitaux.[20] Finalement, le projet n'aboutit pas à cause des conditions posées par le consortium des banques suisses et de l'évolution de la situation internationale.

III.2. De 1935 à 1940, l' Allemagne s'efforce, dans la mesure du possible, de ne pas s'endetter auprès de la Confédération, néanmoins celle-ci consent en 1935 une avance pour le trafic touristique afin de faciliter la livraison de charbon à la Suisse. Alors que la situation européenne est bouleversée en 1940, la Suisse est épargnée militairement. On peut noter que, pendant la campagne de France, le ministre de l'Economie du Reich envisage l'éventualité d'une invasion de la Suisse et attire l'attention sur l'importance de la Banque des règlements internationaux à Bâle, institution «trop précieuse pour qu'on se

---

17 Les chefs de ces trois départements forment la «délégation financière du Conseil fédéral» qui remplace dès 1934 la «délégation des douanes et des traités de commerce», prévue par la loi de 1914. A partir de 1941, elle devient la «délégation pour les affaires économiques et financières». M. Pilet-Golaz y participe même avant de diriger la diplomatie suisse. (Cf. AFB, E 1/30)

18 Sur ces emprunts de la République française de plusieurs centaines de millions de FS, cf. AFB, E 2001 (D) 2/268.

19 Au début de 1940, un projet d'emprunt roumain n'est pas accepté malgré la possibilité d'importer du pétrole.

20 Lettre de Schulthess à Pilet-Golaz du 9 avril 1940; AFB, E 2001 (D) 2/231.

permette de la détruire.»[21] Après l'armistice franco-allemand, la situation de la Suisse semble particulièrement menacée et la stratégie du «réduit national» est échafaudée par les plus hautes autorités militaires. La réaction du Conseil fédéral à ce nouveau dispositif de défense est significative: le 16 juillet 1940, le gouvernement «insiste sur la nécessité d'organiser les relèves d'une manière qui soit plus utile à l'économie du pays que ce ne fut le cas jusqu'ici.»[22] Le Chef du Département des Finances et des Douanes (DFD), Wetter, exprime nettement la volonté que le Général soit rendu attentif à ce souci afin que la Suisse puisse utiliser ses atouts économiques face à l'étranger.

Au même moment, des négociations économiques sont engagées avec le Reich qui exige des crédits. Pilet-Golaz donne ses instructions aux délégués suisses: «Il faut nous rendre compte que nos relations avec l'Allemagne subiront un profond changement. (...) Il s'agit premièrement de donner l'argent réclamé. Il serait inopportun de discuter sur un million de plus ou de moins. (...) Devant cet avenir changeant et incertain, nos efforts doivent tendre à ne pas nous laisser assujettir à un seul bloc économique. Il faudra faire contrepoids à certaines pressions économiques qui pourraient s'exercer sur nous, du nord, du sud ou de l'ouest. Nous aurons à subir de douloureux renoncements, à faire de durs sacrifices si nous voulons garder notre place et notre mission dans le monde.»[23] Pour le Président de la Confédération, l'avenir de la Suisse dans un monde bouleversé passe notamment par l'octroi de crédits pour répondre aux exigences extérieures, tout en prenant garde de ne pas tomber sous la dépendance d'Etats étrangers. L'effondrement de la puissance française doit être l'occasion pour la Suisse de se ménager une place spécifique et d'acquérir une certaine indépendance qui soit utile aux nouveaux maîtres de l'Europe. Liée au monde entier par ses relations économiques, la Suisse ne doit pas privilégier un seul camp, mais conserver et redéployer le réseau multilatéral qui constitue la base de sa prospérité.

Dans l'immédiat, afin de répondre aux exigences allemandes, l'accord signé le 9 août 1940 prévoit 150 millions de FS pour les exportations vers l'Allemagne qui peut les utiliser sans tenir compte des recettes disponibles au clearing germano-suisse. Par la suite, les pressions allemandes continuent sur

---

21 Cité par Daniel Bourgeois, Le Troisième Reich et la Suisse 1933–1941, Neuchâtel, 1974, p. 120

22 Lettre du 16 juillet 1940 de Pilet-Golaz à Minger; AFB, E 27/15067.

23 Procès-verbal de la réunion du 21 juin 1940 de la Délégation financière du Conseil fédéral et des délégués suisses pour les négociations économiques avec l'Allemagne; AFB, E 2001 (D) 2/47.

les autorités suisses qui veulent aussi préserver les possibilités de transférer en Suisse les revenus des «exportations invisibles» (primes d'assurances, intérêts des capitaux suisses investis en Allemagne, etc.). En 1941, les entretiens germano-suisses révèlent que l'Allemagne, friande des produits industriels, exige une augmentation considérable des prestations financières fournies par la Confédération. Après consultation des principales personnalités, le Conseil fédéral accorde un crédit de 850 millions de FS. Dès 1941, la BNS s'inquiète des effets inflationnistes de ces avances de la caisse fédérale qui dépasseront finalement un milliard de FS, mais ses objections se heurtent à la volonté d'assurer les exportations et de préserver l'indépendance du pays. En effet, comme le note Edgar Bonjour, «le crédit a révélé son efficacité d'arme défensive pour la Suisse neutre.»[24] De ce point de vue, une Suisse menacée est plus utile au Reich qu'un pays envahi. D'autres historiens établissent une relation entre la survie de la Suisse comme Etat indépendant et les services d'ordre monétaire et bancaire qu'elle rend au Reich pendant la guerre.[25]

Toutefois, au cours de la guerre, les demandes des militaires suisses se concilient difficilement avec la composante économique de la défense nationale: le 11 novembre 1942, le Général Guisan rencontre une délégation du Conseil fédéral qui expose ses réticences à mobiliser de nombreuses troupes; le Chef du DEP, Stampfli, développe les raisons qui font «de notre situation économique et monétaire un élément d'intérêt susceptible d'assurer le respect par l'Allemagne de notre indépendance nationale.[26] «Guisan tente de démontrer la réalité d'une menace militaire en adressant un rapport démentant l'analyse du

---

24 Edgar Bonjour, op. cit., p. 232.

25 Cf. Daniel Bourgeois, «Les relations économiques germano-suisses (1939–1945)», in Revue d'histoire de la Deuxième guerre mondiale, no 121, 1981, p. 61. L'auteur cite les articles de Charles Bloch et Willi A. Boelcke.
Cf. aussi Daniel Bourgeois, «Les relations économiques germano-suisses pendant la seconde guerre mondiale: un bilan allemand de 1944», in Revue suisse d'histoire, 1982, pp. 563–573.

26 Cf. la lettre du 17 décembre 1942 du Chef du Département militaire, K. Kobelt, aux membres du Conseil fédéral; AFB, E 2001 (D) 3/304. Après avoir rappelé que, sur le plan économique, le IIIème Reich ne manifeste pas une attitude hostile à la Suisse, Stampfli précise. «Deutschland zeigt auch grosses Interesse an der Schweizerwährung, die auf internationalem Gebiet einzig noch eine gewisse Freiheit geniesst. Das alles spricht doch nicht dafür, dass zur Zeit ein Ueberfall auf die Schweiz beabsichtigt wird.» (cité par Willi Gautschi, General Henri Guisan. Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg, Zürich, 1989, p. 433. Cf. aussi p. 229)

Conseil fédéral[27]. Selon Pilet-Golaz, ce rapport alarmiste «ne donne d'ailleurs qu'un aspect de la question et laisse les autres dans l'ombre.»[28]
Les plus hauts chefs militaires et les milieux financiers ont souvent une perception différente de la place de la Suisse en Europe, notamment en 1944: selon le Colonel Masson, responsable du service des renseignements, le Reich risque d'envahir la Suisse «pays regorgeant d'or qui serait un appoint appréciable à l'économie de guerre allemande.» Cependant, en écho aux critiques émises contre sa politique, la BNS se justifie en insistant «sur le fait que les Allemands attachent beaucoup de prix à l'existence d'une Suisse neutre par l'intermédiaire de laquelle ils puissent continuer les opérations financières internationales. Ce désir est peut-être pour plus qu'on ne le croit dans le fait que la Suisse ait pu échapper à la guerre jusqu'à maintenant.» Dès 1940, le Conseil fédéral sait que les capacités financières de la Suisse renforce sa position face à l'Axe.
III.3. L'alliance de Hitler et Mussolini permet à l'Italie de demander aussi un crédit. Pilet-Golaz écrit le 18 août 1940 au grand argentier de la Confédération, Wetter, pour recommander «l'affaire italienne. On y attache à Rome une grande importance. Il ne faudrait pas qu'elle s'achoppe à des difficultés de détail ou de forme.»[29] Le 2 septembre 1940, un consortium de banques suisses accorde, avec la garantie de la Confédération, un crédit de 125 millions de FS, remboursable dans un délai d'une année qui est prolongé jusqu'au 31 décembre 1943. Le crédit étant venu à échéance le 1er janvier 1944 sans être remboursé intégralement, la Confédération doit désintéresser les banques et devient ainsi créancière de l'Italie. Afin de récupérer le solde de ce crédit et les avances faites au clearing

---

27 «In letzter Zeit hörte man Stimmen, dass Deutschland ein grosses Interesse an einer unabhängigen Schweiz bekunde, da es mit Hilfe der Schweiz und ihren weitverzweigten wirtschaftlichen Beziehungen allein noch mit der übrigen Welt verkehren könne. Deutschland sei auch froh, mit guten Schweizerfranken in den wenigen heute noch nicht kriegführenden Ländern Handel treiben zu können. Man fügte dann bei, dass diese Ueberlegungen und die daraus abgeleiteten Prognosen eine für die Schweiz als Treuhänder Deutschlands erwarten lasse. Die Meinungen gingen sogar so weit zu behaupten, dass angesichts diese wichtigen Rolle, die die Schweiz zu spielen berufen sei, Deutschland es sich mehrmals überlegen werde, eine Aktion gegen unser Land zu starten.» Ce rapport du 11 décembre 1942 apporte des informations inquiétantes sur la guerre totale menée par Hitler qui ne se préoccupe pas des aspects financiers.

28 Réponse du 17 décembre 1942 de Pilet-Golaz à Kobelt; AFB, E 2001 (D) 3/304.

29 AFB, E 6100 (A) 19/1508.

italo-suisse, la Confédération doit entreprendre des démarches auprès des maîtres successifs de la Péninsule.

III.4. De leur côté, les Alliés veulent obtenir des francs suisses afin de financer certaines opérations liées à la guerre (espionnage, mouvements de résistance, achats de produits suisses, aide aux réfugiés, prisonniers et internés, etc). En échange, les Anglo-saxons proposent de l'or bloqué outre-mer, ce qui hérisse la BNS soucieuse de pouvoir utiliser librement ses réserves monétaires. A partir de mars 1943, c'est grâce à la «stérilisation» de l'or par la Confédération que des quantités croissantes de FS sont cédées aux Alliés. Les finances fédérales sont grevées par ces achats de métal jaune décidés pour lutter contre l'inflation et préserver la place de la Suisse dans le monde.

III.5. A la fin de 1945, l'ensemble des engagements et créances de la Confédération à l'étranger dépasse les 3 milliards de FS, de la sorte la Confédération doit assumer des charges d'intérêts estimées à 50 millions de FS sur les emprunts contractés à cet effet depuis 1940 (en millions de FS):[30]

	Avances effectives	Engagements éventuels
Allemagne	963,9	184,5
Etats-Unis d'Amérique	358,9	280,9
Grande-Bretagne	382,6	–
Italie	235,2	69,4
France	285,2	137,2
Belgique	5,4	45,4
Tchécoslovaquie	4,0	6,0
Pays-Bas	0,1	74,9
Russie	1,4	–
Canada	–	11,9
Espagne	–	10,0
Divers	126,3	–
Total	2363,0	820,2

Ces concessions financières sont faites à plusieurs reprises malgré les réticences du Département des finances: «Wir haben Bedenken, dass der Bund auf diese Weise sozusagen zum internationalen Bankier wird und damit eine Aufgabe übernimmt, die eigentlich den Handelsbanken zukommt.»[31] Ce sont

30 Cf. AFB, E 6100 (B) 1973/141/981.1.

31 Lettre de Nobs du 11 janvier 1945; AFB, E 2001 (E) 2/630.

les conditions de la crise et de la guerre mondiales qui modifient les relations entre l'Etat fédéral et les établissements financiers.

IV. Les relations entre la Confédération et les banques suisses

Créée en 1912, l'ASB vise à coordonner la défense des intérêts de la finance helvétique dans le monde. Dans les années 1920, elle se structure en différents comités en fonction des principales zones géographiques afin d'organiser la riposte aux menaces qui pèsent sur ces créances à l'étranger. Une collaboration se noue alors avec les autorités fédérales compétentes. La crise des années 1930 pousse la Confédération à prendre des décisions marquées du sceau de l'interventionnisme étatique. La loi fédérale de 1934 sur les banques instaure un certain contrôle de la Confédération sur les établissements financiers qui peuvent toutefois se retrancher derrière le secret bancaire (cette tradition helvétique étant désormais inscrite dans la législation).
De plus, les relations entre les pouvoirs publics et les milieux bancaires se resserrent et se compliquent à cause de la mise sur pied des nombreux accords de clearing qui régissent une part croissante des relations économiques extérieures de la Suisse. Afin de faire valoir leurs intérêts, les divers secteurs économiques revendiquent une part importante des moyens à disposition. Les industriels exportateurs, les milieux touristiques, les compagnies d'assurances et les banques se livrent à une lutte d'influences. Finalement, la formule «Arbeit geht vor Kapital» résume la volonté majoritaire de privilégier les créances commerciales sur les prétentions financières. Cette formule suscite évidemment le mécontentement des milieux bancaires. En 1938, lors du congrès annuel de l'ASB, Edmond Barbey exprime les relations tendues entre les banques et la Confédération à la veille de la guerre. Après avoir fait un tour d'horizon de l'évolution des dépenses publiques et des projets de nouvelles recettes fiscales, le banquier privé genevois déclare: «N'ayons pas peur des mots. Nous vivons encore en régime capitaliste. Mais il semble qu'en haut lieu, on soit honteux et gêné de cette survivance. Le capital a été durement touché. Il l'a été par les innombrables défaillances de débiteurs étrangers et aussi dans bien des cas de débiteurs suisses. (...) Il a été touché par les manipulations monétaires à l'étranger qui lui ont fait subir des pertes que la dévaluation du franc suisse (laquelle se fit d'ailleurs en considérant uniquement les intérêts du tourisme et des industries d'exportation) a été loin de compenser. Le capital suisse a été, il est encore insuffisamment défendu notamment dans

les conventions de clearing. Enfin, et surtout, le capital et son revenu sont la cible de prédilection des excès de la fiscalité, nés eux-mêmes d'un gigantesque développement de l'étatisme. Par commodité, par facilité, parce que le nombre, roi des démocraties électives, n'est pas de leur côté, ce sont les capitalistes considérés comme une classe qui sont toujours visés. (...) C'est le capital pourtant qui fut et qui reste en Suisse à l'avant-garde de nos industries d'exportation. C'est lui qui rend possible l'achat par l'étranger de nos produits nationaux. C'est lui encore qui a créé, qui développe et qui soutient le tourisme et l'hôtellerie. «Travail» et «capital» sont un couple de collaborateurs et non une paire de duellistes.»[32]

A d'innombrables reprises, les représentants des banquiers plaident leur cause devant les autorités fédérales: ils affirment que, loin de regrouper une poignée de spéculateurs, les milieux financiers favorisent l'essor général de l'économie et établissent des relations confiantes avec l'étranger.

Dans les années 40, l'attitude des autorités fédérales évolue sous la pression des facteurs internationaux qui soulignent l'importance de la place financière suisse. Dès 1941, la «défense des intérêts privés à l'étranger» devient un des aspects importants de la politique extérieure de la Suisse, alors que la Confédération joue un rôle déterminant dans l'évolution financière du pays. Se fondant sur les informations communiquées par la BNS, le DPF estime «que la situation de nos banques s'est encore renforcée même pendant la guerre.»[33] Un resserrement des liens entre les pouvoirs publics et les établissements financiers est perceptible: ceux-ci rencontrent des difficultés dans le placement des capitaux et préfèrent participer aux émissions d'emprunts fédéraux. «Par la force des choses, l'Etat est devenu le plus gros débiteur des banques et en même temps une des sources les plus sûres de leurs actifs rémunérateurs.»[34] Dans ces conditions, une certaine dépendance réciproque de la Confédération et des banques s'établit, alors que, d'une part, l'industrie exportatrice continue de former un groupe de pression mieux organisé que l'ASB, et que, d'autre part, la Confédération ne prend guère de mesures contraignantes sur les transactions financières.

Elle n'introduit pas de contrôle des changes et n'intervient pas sur le marché des valeurs mobilières.

---

32 Procès-verbal de la 25ème assemblée générale de l'ASB (du 17 septembre 1938 à Zürich), pp. 25–26.

33 Circulaire du 8 octobre 1941; AFB, E 2001 (D) 2/29.

34 Circulaire du 1er octobre 1942; AFB, E 2001 (D) 2/29.

Dès le début de la guerre, les Etats belligérants interdisent le paiement d'intérêts et de dividendes ainsi que le remboursement d'obligations échues à des ressortissants ou à des résidents de pays ennemis. Ces mesures provoquent en Suisse une différence de cours sensible entre les titres en propriété suisse et ceux en mains étrangères. Dans ces conditions, les milieux financiers conviennent d'un système permettant d'attester la nationalité du propriétaire des papiers-valeurs. D'entente avec la BNS et l'ASB, les bourses suisses créent, le 21 février 1941, une formule spéciale (déclaration de propriété suisse). Toutefois, des abus sont découverts et en 1942, des voix s'élèvent, en Suisse et à l'étranger, pour demander un contrôle étatique sur les transactions boursières. Afin d'éviter une intervention de la Confédération, l'ASB dissuade les autorités de prendre des mesures et réorganise ses dispositions en mettant sur pied, le 1er avril 1943, la convention-affidavits A: en signant un formulaire, une banque membre de cette convention certifie que les titres mentionnés sont sans interruption depuis le 2 septembre 1939 la propriété de citoyens suisses domiciliés effectivement et d'une façon permanente en Suisse. Ces nouvelles mesures ne suffisent pas à faire taire des critiques des Alliés qui soulignent l'existence d'un important marché de titres étrangers sans affidavits. Afin de répondre à ces critiques, l'ASB introduit le 1er octobre 1944 deux nouveaux formulaires d'affidavits censés attester que les titres négociés n'ont pas été pillés. En fait, à la fin de la guerre, l'activité des établissements financiers helvétiques devient un sujet de tensions entre la Suisse et les Etats étrangers.

V. Les banques suisses entre l'Axe et les Alliés

Dès 1940, les experts financiers des ministères anglo-saxons soupçonnent les établissements financiers de rendre des services vitaux pour l'Axe. Ils critiquent notamment la reprise d'«or allemand», le financement d'opérations commerciales triangulaires (permettant l'importation en Allemagne de produits stratégiques venant d'Espagne ou du Portugal), la tenue de comptes anonymes, de comptes chiffrés et de comptes collectifs. Comme l'écrit Hotz, «le jugement porté sur l'activité des banques suisses par les autorités alliées du blocus est resté, jusqu'à la fin de la guerre, l'un des problèmes délicats de nos relations économiques avec l'étranger.»[35] De 1943 à 1946, les banquiers et les diplomates doivent particulièrement collaborer, alors que le rôle spécifique de la

35 Jean Hotz, in L'économie de guerre en Suisse , 1939–1948, Berne, 1951, p. 89.

Suisse en tant que place financière internationale est à la fois exploité, critiqué, justifié et consolidé.
En effet, la Suisse est particulièrement utile à l'Axe en tant qu'intermédiaire pour les transactions bancaires: même au faîte de sa puissance militaire, quand le Reich envisage la réorganisation économique de l'Europe, la Suisse bénéficie d'une situation spécifique, car une annexion et une nouvelle orientation de l'économie suisse feraient perdre au Reich le bénéfice des liens de la Suisse avec le monde et impliqueraient de «se priver d'un apport en devises hautement souhaitable.»[36] Par contre, les Alliés manifestent une attitude nettement moins favorable et brandissent diverses menaces, telles que les «listes noires». Dans le double but de sauvegarder les capitaux considérables investis dans les pays dans les pays contrôlés par les Alliés et de ménager la place de la Suisse dans l'après-guerre, il est nécessaire aux yeux des dirigeants helvétiques de faire de larges concessions aux Alliés à partir de 1943.
L'opportunité et l'ampleur des concessions nécessaires ne sont pas estimées de manière uniforme par les responsables suisses. Au printemps 1944, l'activité des banques suisses fait l'objet d'entretiens à Lisbonne entre une délégation helvétique et des représentants des Alliés. Les plaidoyers suisses sont prononcés par Victor Gautier, directeur à la BNS et A.-C. Nussbaumer, directeur général de la Société de Banque Suisse. De retour en Suisse, Nussbaumer tente de convaincre le Conseil d'administration de l'ASB «de substituer la politique à courte vue suivie jusqu'à présent par une politique de longue haleine qui est la plus propre à sauvegarder les énormes intérêts des banques dans les Nations Unies». Au sein de l'association représentative des milieux bancaires, des oppositions sont exprimées, notamment par le dirigeant de la Banque Commerciale de Bâle, Max Brugger, qui déclare que les pressions alliées portent une atteinte directe à la neutralité, obligent les banques suisses à cesser toute activité internationale et les forcent «à la capitulation».[37] Toutefois, les directeurs des autres établissements financiers considèrent qu'il est nécessaire d'adopter certaines mesures. En septembre 1944, l'ASB diffuse en son sein des circulaires tenant largement compte des critiques alliées. Néanmoins, ces circulaires strictement confidentielles laissent sceptiques non seulement les spécialistes anglo-saxons de l'espionnage financier, mais aussi les milieux officiels

36 Cf. Jean Freymond, Le IIIe Reich et la réorganisation économique de l'Europe 1940–1942. Origines et Projets, Lausanne, 1974, (thèse de l'Institut universitaire de hautes études internationales no 246), p. 167.

37 En 1945, l'effondrement du IIIème Reich entraînera la faillite de la banque bâloise fortement engagée en Allemagne et en Europe centrale.

suisses. Le Ministère Public de la Confédération et même le Service de Sécurité de l'Armée constatent une activité importante de financiers venant d'Allemagne et d'Italie au cours du dernier hiver de la guerre. Les Alliés restent très réservés vis-à-vis des représentants de l'ASB qui tentent de prouver leur bonne foi en Suisse et aux Etats-Unis. Au début de 1945, une conjonction de facteurs favorise une évolution de l'attitude de la Suisse: d'une part, arrivé à la direction effective de la politique extérieure, Walter Stucki affirme sa conviction que la position internationale de la Suisse est menacée en raison du maintien du libéralisme économique: «Cette fidélité nous vaut la haine du monde entier: la Suisse est tenue pour le dernier refuge de la ploutocratie.»[38] Sa conviction est faite: il est temps de prendre des mesures de contrôle des flux financiers.
D'autre part, les banquiers constatent une diminution des avoirs allemands en Suisse, alors que les destructions ravagent l'Allemagne. Pensant à l'après-guerre, dans l'espoir de négocier une compensation entre les investissements suisses en Allemagne et les capitaux allemands bloqués en Suisse, les représentants de l'ASB entreprennent une démarche auprès de Walter Stucki qui exige lui-même et obtient que le Conseil fédéral bloque les avoirs allemands. Cette décision, auparavant refusée pendant des années, soulève de nombreuses difficultés pratiques. De plus, le gouvernement introduit une réglementation du trafic des devises. De même, la BNS restreint ses reprises d'or à la Reichsbank. Ces décisions prises à la veille de l'effondrement du IIIème Reich inquiètent les milieux financiers attachés au secret bancaire. Les autorités les justifient par le souci d'assurer la place de la Suisse dans le monde de l'après-guerre.

VI. La place de la Suisse dans les relations financières de l'après-guerre

En 1945, les conditions économiques internationales incitent les autorités suisses à adapter l'intervention étatique au contexte général.[39] Trois éléments sont particulièrement importants: l'apogée du financement étatique des relations extérieures, l'«accord de Washington», et les relations avec les nouvelles institutions monétaires internationales.
VI.1. En fait, au cours de l'année 1945, les reprises d'or (566 millions) et les crédits alloués aux Etats étrangers par la Confédération ou garantis par elle dans

38 Procès-verbal de la conférence du 9 février 1945 ; AFB, E 2001 (E) 2/561.
39 Cf. le rapport du 18 janvier 1945 de l'Administration fédérale des finances à la Division du Commerce sur le financement de l'exportation; AFB, E 7800/1/14.

le cadre des accords financiers de l'après-guerre (515 millions) accroissent sensiblement le rôle de l'Etat dans les relations économiques extérieures. Dès la fin de l'année, la Confédération commence à réduire sa participation au financement du commerce extérieur afin de permettre aux banques de remplir leur rôle habituel.

VI.2. Toutefois, les Alliés manifestent toujours une grande méfiance à l'égard de la Suisse. Les accords signés à Berne en mars 1945 s'avèrent insuffisants pour supprimer les «listes noires». La politique des établissements bancaires helvétiques restent vivement critiquée. Une délégation, dirigée par W. Stucki, part négocier à Washington un accord permettant de régulariser les relations financières de la Suisse. En résumé, l'accord du 25 mai 1946 prévoit deux obligations pour la Suisse: d'une part, la cession aux Alliés de la moitié du produit de la liquidation des avoirs allemands déposés en Suisse et appartenant à des Allemands domiciliés en Allemagne, et d'autre part, le versement d'un montant de 250 millions de FS aux trois gouvernements alliés afin qu'ils cessent de poser le problème de l'or cédé par la Reichsbank à la BNS. Ces deux engagements, peu conformes au droit suisse, sont acceptés par les autorités fédérales, car la Suisse obtient ainsi la suppression des «listes noires» et la libération des avoirs suisses bloqués aux Etats-Unis. La signature de ce texte permet à la Suisse de rompre son isolement dans le monde.

VI.3. Enfin, le système monétaire élaboré à Bretton Woods pose des problèmes à la Suisse. Vivement critiquée en automne 1944, visée par une résolution adoptée par la Conférence, la Suisse se tient à l'écart de l'élaboration des nouvelles institutions. Exprimant son scepticisme face aux projets adoptés à Bretton Woods, le Directeur de la Division du Commerce du DEP reste fidèle aux conceptions d'avant-guerre: «On n'a malheureusement rien trouvé de mieux jusqu'à présent, et les accords inspirés par ces nouvelles idées sont une vaste fumisterie.»[40]

En 1946, afin d'élaborer la position officielle de la Suisse, le Conseil fédéral nomme un commission composée des principales personnalités du monde de la finance helvétique. Le directeur général de la BNS prépare la discussion par un exposé qu'il conclut ainsi: «La solution idéale pour la Suisse consisterait ainsi dans une collaboration avec les institutions de Bretton Woods plutôt qu'à une adhésion. (...) La Suisse a en effet une position très spéciale dans le monde qui justifierait un traitement spécial de notre pays. Cette position spéciale dérive du fait que la Suisse est un centre financier international hors de proportion

40 Procès-verbal de la séance du 4 mai 1945; AFB, E 2001 (E) 2/610.

avec sa capacité économique. Le monde a le même intérêt que la Suisse à maintenir ce centre financier et il devrait pour cela tenir compte de la situation spéciale de notre pays.»[41]

Effectivement, la place financière suisse est sortie renforcée de la période de la Deuxième guerre mondiale. Notamment en 1940 et en 1945/46, l'intervention de la Confédération a joué un rôle indispensable dans ce processus historique. Des facteurs internes et externes dotent les autorités politiques de pouvoirs importants dans le cadre de l'économie de guerre. Les financiers soulignent les menaces qui pèsent sur le secret bancaire et les restrictions qui entravent les mouvements de capitaux. Toutefois, comme le déclare en janvier 1945 le Chef de la Section chargée de combattre le marché noir, «les banques savent toujours tirer leur épingle du jeu».[42] Effectivement, afin de maintenir leurs positions enviées, les banquiers doivent déployer des trésors d'ingéniosité, de disponibilité et de souplesse face aux puissances étrangères, face aux autorités politiques, face à leurs clients et à leurs concurrents. Disposant d'atouts multiples dans un monde hérissé de difficultés, les banquiers peuvent jouer sur plusieurs tableaux. Les dépendances réciproques et les tensions qui caractérisent les relations complexes entre les établissements financiers et les autorités politiques en Suisse nécessitent des recherches plus approfondies que celles qu'il est possible de résumer dans un article.

---

41 Rapport de Paul Rossy du 10 novembre 1946; AFB, E 2001 (E)1/375.

42 Procès-verbal de la séance du 27 janvier 1945; AFB, E 6100 (A) 21/1779.