La Banque nationale suisse et ses achats d'or à l'Allemagne : un débat qui reste ouvert

Autor(en): **Fior, Michel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **49 (1999)**

Heft 2

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-81254

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Note de la rédaction: Nous avons reçu cet article que nous publions dans notre rubrique Debatten/Débats précisément parce qu'il a vocation à susciter parmi les historiens une discussion de fond. Nous souhaitons que cette discussion ait lieu et nous nous réjouissons de publier dans nos prochains numéros des contributions argumentées qui viendront enrichir le débat.

La Banque nationale suisse et ses achats d'or à l'Allemagne: un débat qui reste ouvert

Michel Fior

Les nombreuses publications récentes y compris le rapport sur l'or de la Commission indépendante d'experts n'ont pas mis un point final au débat et à la recherche sur les acquisitions d'or de la Banque nationale suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. Bien au contraire. Dans les lignes qui suivent, nous nous proposons ainsi de montrer que les acquisitions de métal jaune s'expliquent autrement que par le seul «business as usual».

Expliquer les raisons principales – d'autres facteurs ne pouvant être abordés ici par manque de place – pour lesquelles la BNS a acquis de l'or à l'Allemagne nécessite une approche double. Premièrement, étudier près des faits l'évolution qui mène aux premiers achats massifs par la BNS; deuxièmement, mettre en évidence les facteurs structurels des reprises métalliques.

1. Une cause immédiate: le manque d'or

1. Les achats massifs d'or à l'Allemagne par la Banque nationale suisse débutent très précisément en octobre 1941. Si les opérations deviennent aussi régulières et engagent des sommes aussi élevées à partir de cette date, la raison ne doit pas être cherchée du côté de la Reichsbank, mais du côté suisse. En effet, comme le montre un procès-verbal du Directoire cité plus bas[1], c'est la BNS qui prie la banque centrale allemande de lui céder du métal jaune. Cette demande, il convient de le souligner, s'effectue à l'initiative des directeurs généraux Weber, Rossy et Schnorf, sans que la Reichsbank n'ait exercé la moindre pression, ni même formulé la moindre exigence en ce sens.

Un rapide coup d'œil à la statistique de l'or[2] montre que deux achats avaient eu lieu au printemps 1940, en grande partie compensés par une revente de métal à la Reichsbank en juillet de la même année. Vers fin 1940, la Reichsbank semble marquer un intérêt plus soutenu pour l'achat de devises – francs suisses mais aussi dol-

1 BNS, Pv. Dir. 2. 10. 41, p. 876.
2 BNS, Gold-Transaktionen für eigene Rechnung [Gold-Transaktionen].

lars – que peut lui céder la BNS. Pendant les trois derniers mois de 1940, le commerce semble devenir actif, mais s'interrompt brutalement à la fin de 1940.

L'année 1941 se présente sous un éclairage totalement nouveau. La Deutsche Reichsbank, qui recherche des devises essentiellement depuis octobre 1940, comme déjà dit, ne requiert plus les services de la BNS pendant les neuf premiers mois de l'année. L'unique exception est la vente, en mars, de lingots d'une valeur de FS 14 mio.[3] En fait, ce sont les banques commerciales suisses, SBS et Leu & Cie en tête, qui permettent à l'Allemagne de se procurer des moyens de paiement internationaux dont elle a besoin. La statistique de la Direction générale des douanes[4] et celle de la BNS[5] montrent que durant cette année, dans les faits jusqu'en début octobre, environ FS 80 mio. sont vendus aux seuls instituts privés. La BNS, qui ne se procure durant les neuf premiers mois des barres que pour 14 mio. est véritablement contournée par la Reichsbank, ce qu'elle semble souhaiter.

La Banque nationale est en effet plutôt satisfaite de ne pas être engagée dans un commerce actif d'or avec l'Allemagne. Le directeur général Schnorf déclare le 5 juin 1941 – la date, on le verra, a son importance – que «die Reichsbank verkauft durch verschiedene Banken, kürzlich 1000 Kilogramm durch den Bankverein. Bei uns selbst hat sie innerhalb sechs Monaten nur einmal angeklopft. *Sie weiss, dass wir das Geschäft nicht gern tätigen*»[6]. Cette affirmation du directeur général a le mérite d'être particulièrement explicite. D'une part, la volonté de la BNS d'être tenue à l'écart du commerce de l'or transparaît clairement; en effet, au moment où ces propos sont tenus, les opérations des banques commerciales avec la Reichsbank ne paraissent alors guère problématiques sur un plan monétaire. Au contraire, elles permettent à l'Allemagne de se procurer les devises nécessaires sans provoquer une hausse de la masse monétaire; en outre, l'Institut d'émission suisse est à l'abri de tout risque d'acquisition d'or volé, au sujet duquel des informations précises circulent depuis février 1941[7].

Interpréter les achats d'or – qui auront lieu plus tard – par des motifs relevant de la sympathie politique ou des intérêts pécuniaires s'avère, au vu de ces éléments, particulièrement infondé. La volonté des directeurs consiste au contraire à rester en marge de ce commerce, sans pour autant – élément capital – empêcher l'Allemagne de disposer du franc suisse. Comment expliquer, dans ce contexte, que quatre mois plus tard la BNS, en priant la Reichsbank de lui vendre de l'or, se place intentionnellement dans une situation que peu auparavant elle ne désirait pas?

2. Dix jours après les propos de Schnorf disant en substance que la politique idéale de la BNS consistait à demeurer à l'écart des ventes d'or de la Reichsbank, un changement lourd de conséquences redéfinit complètement les relations financières internationales de la Suisse. Le 14 juin 1941 en effet, les Etats-Unis décrètent le gel des avoirs suisses, y compris, comme la BNS le réalisera rapidement, celui de l'encaisse métallique suisse déposée outre-mer.

La BNS n'avait pas hésité, au moment où apparaissaient les premiers signes d'une invasion possible du territoire suisse, à déplacer l'essentiel de son encaisse

3 BNS, Gold-Transaktionen.
4 Oberzolldirektion Bern, statistique non publiée, 1940–1945.
5 BNS, Lagerbuchhaltung, Gold-Transaktionen.
6 BNS, Pv. Dir., 5. 6. 41, p. 532. Souligné par MF.
7 Voir M. Fior, *L'or de la Reichsbank.*

dans les dépôts de Londres et surtout de New York. A en croire Rossy, cette opération visait surtout à «la déposer en un lieu où sa réalisation soit possible»[8]. D'autre part, cette décision était dictée par la crainte de voir l'encaisse, à l'instar de celle de la Tchécoslovaquie[9], pillée par l'envahisseur. Ainsi, en juin 1940, seul le tiers du «coussin» métallique suisse se trouve sur le continent[10]. Le gel des avoirs suisses par les USA constitue le point de départ des problèmes de la BNS. D'une part, le Portugal, sans doute inquiet des conséquences possibles du blocage sur la valeur du franc suisse et sa convertibilité, se met à liquider, dès le 25 juin, des postes considérables de francs[11] – des francs qui lui avaient précisément été vendus en grande partie par les banques commerciales suisses qui se procuraient des escudos pour le compte de l'Allemagne. Aussi, Lisbonne exige de la BNS de l'or loco Berne pour un montant de FS 110 mio. jusqu'à début octobre[12] et FS 200 mio. jusqu'à la fin de l'année 1941[13], soit plus du quart de l'encaisse totale disponible en juin 1941.

L'inquiétude est clairement perceptible dans les procès-verbaux du Directoire. Les directeurs constatent ainsi en septembre que «Die Schwedische Reichsbank hat uns erneut rund 1000 kg Gold abgetreten, was aber nicht genügt, um die Verluste nach Portugal aufzuwiegen, die insgesamt nun 98 Millionen Franken erreichen»[14].

D'autre part, le blocage des avoirs suisses a soulevé un vent d'inquiétude sur le marché suisse de l'or qui se voit soudainement pris d'assaut par différents types de thésauriseurs. Soumis à une forte demande, l'or voit son cours augmenter, tandis que le franc est systématiquement sous la parité imposée par la loi. Aussi, pour stabiliser sa monnaie, la BNS est contrainte d'écouler sur le marché des quantités particulièrement massives d'or, en regard de la faible encaisse disponible en Suisse. Ce sont ainsi 83 millions qui sont cédés au public jusqu'à la fin de l'année[15]. Au total donc, 38% de l'encaisse disponible en juin ont «disparu» des réserves à la fin de l'année 1941.

3. A cette hémorragie qui menace soudainement les réserves métalliques suisses, deux réponses se présentaient, théoriquement, à la BNS. La première, qui n'a pas laissé de traces dans les archives pour n'avoir vraisemblablement jamais été prise en considération, eût consisté à supprimer la convertibilité, c'est-à-dire à ne plus satisfaire la demande du Portugal et du public suisse. Le franc suisse perdait ainsi son statut international de monnaie convertible, de même que sa stabilité, et la Suisse se voyait dépourvue de l'effet dissuasif inhérent à sa monnaie.

La seconde, qui a finalement été choisie, consistait en un ensemble de différentes mesures destinées à mettre un frein à l'hémorragie d'or, et même à renforcer l'encaisse libre, dont le rôle n'a fait que gagner en importance avec le gel des avoirs suisses. Ainsi, mesure principale, la BNS se tourne en octobre vers la Reichsbank et prie cette dernière de ne plus vendre le métal aux banques commer-

8 DDS 13, n° 272.
9 Voir DDS 13, n° 87.
10 BNS, 102.2, Goldbestände auf je Monatsende, 30. 9. 48.
11 BNS, Gold-Transaktionen.
12 Ce montant tient compte du retour de francs suisses dans le cadre du circuit triangulaire Berlin – Lisbonne – Berne, ainsi que des francs suisses remis par des importateurs suisses (FS 50 mio. à cette date).
13 Idem.
14 BNS, Pv. Dir. 25. 9. 41, p. 834.
15 BNS, Gold-Transaktionen.

ciales, mais à la banque centrale suisse exclusivement. Par une telle démarche, la BNS vise à empêcher que les banques commerciales cèdent des francs ou escudos à l'Allemagne, cessions qui se traduisent immanquablement, dès juin 1941, par une revente de ces mêmes francs par le Portugal à la BNS contre de l'or. Il résulte de ce système triangulaire que les banques commerciales achètent de l'or qu'elles revendent immédiatement à très bon prix sur le marché, tandis que la BNS subit une sévère hémorragie en raison des demandes portugaises. Le procès-verbal de la séance du Directoire traduit avec précision ce processus qui poussera la banque nationale à demander que les transactions sur or se déroulent par son entremise: «Wir konstatieren grosse Verkäufe der Banken an die Reichsbank. Wir haben die Anwesenheit des Reichsbank-Vizepräsidenten, Herrn Puhl, zum Anlass genommen, um ihn darauf aufmerksam zu machen, dass es uns lieber wäre, wenn die Reichsbank das Gold nicht den Banken, sondern uns lieferte, während sie Escudos-Geschäfte weiterhin mit den Banken tätigen könne. Wir haben ihm dargelegt, dass wir durch solche Geschäfte 60 Millionen Franken Gold verloren haben. Herr Puhl sicherte Berücksichtigung dieses Wunsches zu und erklärte sich ausserdem bereit, gegebenenfalls unsere Goldtransporte nach Lissabon zu unterstützen»[16]. Ce document montre de manière claire que le rôle de plaque tournante que joue la Suisse est discutée avec le représentant de la Reichsbank, qui s'engage à soutenir les transports d'or de la BNS à Lisbonne.

A partir de cette demande de la BNS, la Reichsbank ne cédera plus de métal aux banques commerciales suisses, mais livrera à la banque nationale un volume important d'or, qui ne diminuera véritablement qu'en été 1944.

2. Causes structurelles

Plusieurs facteurs permettent de placer dans un contexte beaucoup plus large les causes pour lesquelles la BNS a accordé une telle importance à la stabilité du franc et à l'«or du Rhin». Ces facteurs ayant fait l'objet de plusieurs études, nous nous contentons de rappeler schématiquement les deux principaux, en renvoyant le lecteur aux ouvrages de référence.

1. La politique monétaire[17]

On sait que la BNS est tenue légalement (et s'est fixé comme objectif) de maintenir le cours du franc stable par rapport à l'or. Cette volonté n'est pas née au cours du Second Conflit mondial, mais à l'issue du Premier, qui avait vu le franc se détacher de la valeur métallique. Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, ce n'est que par le jeu des achats et ventes de métal que l'objectif de la stabilité peut être atteint, la plupart des devises ayant quitté la scène internationale.

On distingue ainsi une convertibilité interne et une convertibilité externe. La convertibilité interne du franc consiste en la possibilité d'acquérir et de vendre du métal jaune sur le marché suisse. Jusqu'en été 1942, la BNS a tenu à garantir cette possibilité, écoulant ainsi un volume important d'or dans le but de soutenir le franc

16 BNS, Pv. Dir. 2. 10. 41, p. 876.

17 Voir essentiellement les publications de Ph. Marguerat. On consultera également M. Durrer et J.-C. Lambelet. Afin d'éviter le recours à de nombreuses références, les ouvrages ne seront plus cités.

systématiquement soumis à une forte demande, dont il s'avérera qu'elle émane en grande partie de l'étranger[18]. Entre le «freezing» des avoirs suisses aux USA – dont on a dit qu'il a entamé la confiance envers le franc et provoqué en conséquence une forte demande d'or – et l'été 1942, ce sont ainsi FS 300 mio. qui sont cédés au marché[19] pour stabiliser la monnaie. Devant cette masse qui disparaît ainsi du bilan de la BNS, et devant la pénurie de pièces[20], la BNS suspend la vente au marché, parallèlement à la conclusion du «Gentlemen's Agreement» avec les banques commerciales. Ces ventes reprendront une année plus tard.

La convertibilité externe du franc est la possibilité offerte à chaque pays d'acheter ou de vendre de l'or ou des francs suisses selon les circonstances. Son fonctionnement est garanti aussi longtemps que chaque pays en bénéficie. Pour reprendre les termes du Directoire, «Schon unter diesem Gesichtspunkt [la convertibilité, MF] wäre es für uns nicht möglich, von einem Land Gold entgegenzunehmen, von einem andern nicht»[21].

Contrairement à la convertibilité interne qui a connu une brève suspension d'une année, la convertibilité externe n'a, elle, jamais été interrompue. La BNS s'est engagée à acheter l'or qui lui était présenté. A partir de début 1944 toutefois, dans le sillage des mesures de prudence adoptées suite à l'avertissement allié, la BNS impose une limitation des reprises d'or allemand[22], sans pour autant vouloir renoncer à l'étalon-or. Face aux Alliés également, des contingentements de reprises de dollars-or ont été progressivement introduits.

En outre, conformément au système de convertibilité, la BNS est également obligée de vendre de l'or contre les francs suisses qui lui sont remis. Ce mécanisme «de retour» est un pilier fondamental de la convertibilité, et oblige la banque centrale à détenir une encaisse métallique suffisante. Si la BNS se mettait à refuser de «reprendre» ses francs contre de l'or, le rôle international du franc s'estomperait rapidement. La dépendance directe du cours du franc à la garantie de convertibilité apparaît clairement en décembre 1942. Depuis juin 1941 en effet, la BNS est contrainte de convertir les francs suisses, que lui remet le Portugal, en or qui doit être livré physiquement à Lisbonne. Le Portugal et l'Espagne détiennent des postes importants de francs suisses, en grande partie reçus de l'Allemagne, et aussitôt cédés à Berne. Ces deux pays de la péninsule Ibérique, de même que, dans une moindre mesure, la Roumanie, acceptent le franc en sachant qu'il peut en tout temps être converti en or. En décembre 1942 toutefois, le cours du franc à Lisbonne chute de 3%, provoquant la réaction immédiate des autorités helvétiques. Le chargé d'affaires suisse à Lisbonne, F.-H. Martin, communique alors dans un courrier au Département politique fédéral les causes de cette baisse, telles qu'elles ont été invoquées par le Banco de Portugal, à savoir que «der Kurssturz [sei] durch die Portugiesische Emissionsbank hervorgerufen worden [...], und zwar als Folge der Einstellung der Goldsendungen der Schweizerischen Nationalbank nach Portugal»[23]. La réaction de la banque portugaise illustre avec clarté que le cours du franc est directement dépendant de la possibilité de convertir les francs en or. A la moindre inquiétude, en l'occurrence des doutes quant à la volonté des Suisses de

18 Voir les Pv. Dir. du printemps/été 1942, et surtout 9. 7. 42, p. 601.
19 BNS, Gold-Transaktionen.
20 BNS, Pv. Dir. 23. 7. 42, p. 650.
21 BNS, Pv. Dir. 15. 7. 43, p. 723.
22 BNS, Pv. Dir. 23. 3. 44, p. 356.
23 AF, E 2001 (E) 2/560, lettre de la légation suisse au Portugal au DPF, 12. 12. 42.

livrer l'or, le Portugal provoque une baisse du franc. Les autorités monétaires de Lisbonne signalent en outre, que le cours normal du franc sera rétabli sitôt que la convertibilité-or sera garantie dans les faits: «Herr Cabral Pessoa[24] wiederholte, dass der neue Kurs für den Schweizerfranken nur provisorischen Charakter habe und dass der vor dem 3. Dezember geltende Kurs wieder hergestellt werde, *sobald die Schweiz ihre Goldsendungen nach Portugal wieder aufnehmen werde.*»[25]

Le système de convertibilité implique, en plus des achats et ventes de métal, l'existence d'une encaisse métallique suffisante afin de pouvoir en tout temps faire face aux achats des banques centrales. Le Portugal, par exemple, acceptera des francs suisses aussi longtemps qu'il détient la certitude que la BNS pourra remplir ses obligations, à savoir convertir les francs en leur équivalent métallique. Si cette confiance devait être entamée, la convertibilité en subirait les conséquences.

Les réticences de la Banque nationale – réitérées avec insistance – à acquérir du «métal allié», réticences qui contrastent nettement avec la générosité apparente des reprises d'or «allemand», s'expliquent ainsi par la volonté de ne pas augmenter démesurément une masse monétaire dont le taux de couverture ne fait que chuter, en raison de l'indisponibilité du métal déposé outre-Atlantique[26]. En effet, ce métal ne peut être considéré ni juridiquement ni techniquement comme une couverture, tandis que son acquisition ne cesse de faire gonfler la masse monétaire, étant donné que les lingots sont payés avant 1943 par le seul biais de la planche à billets. Il s'ensuit une chute régulière du taux de couverture de la masse monétaire.

A l'inverse, les ventes de francs à l'Allemagne se traduisent par une augmentation parallèle et proportionnelle de la couverture, le métal jaune étant livré physiquement à Berne. Ces acquisitions n'exercent ainsi aucune répercussion négative sur la couverture monétaire suisse.

Par ailleurs, les francs suisses cédés aux Alliés ne sont pas thésaurisés, et pour cause, mais en partie dépensés dans divers pays européens, augmentant ainsi l'endettement de la BNS face à ces pays, un endettement qui peut se traduire par des retraits d'or. Pour ces raisons, le taux de couverture de la circulation monétaire connaît, dans la première moitié de la guerre, une diminution inquiétante, descendant sous la barre de 20% durant les semaines les plus marquées de l'été 1942[27]. Dans sa réplique à la critique de J.-C. Lambelet, la Commission Bergier croit pouvoir affirmer que «c'est conclure un peu hâtivement que de déclarer que les Américains ont ainsi 'poussé la Banque nationale dans les bras de la Reichsbank'. En effet, par un arrêté secret du 17 mai 1940, le Conseil fédéral avait d'ores et déjà libéré l'institut d'émission de son obligation légale de maintenir à 40% la couverture-or minimale sur territoire suisse»[28]. Aussi exacte que soit la suspension du taux légal de couverture-or[29], la réplique de la Commission cache mal son aspect problématique. Si la BNS – un peu légaliste – prie le Conseil fédéral de la dispenser de la couverture-or minimale, la cause est à chercher uniquement dans le but de ne pas être en situation d'illégalité. Dans les faits, la suspension du taux de couverture ne change strictement rien au problème monétaire; elle est le constat d'un état de fait, et non la solution au problème grave qui se pose à la BNS.

24 Secrétaire général de la banque centrale portugaise.
25 Souligné par MF.
26 DDS 15, n° 27.
27 BNS, 102.2, Goldbestände auf je Monatsende, 30. 8. 47.
28 *Le Temps*, 17. 10. 98.
29 DDS 13, n° 280.

Dans ce contexte, les achats d'or à l'Allemagne ne présentent pas les inconvénients que d'aucuns interprètent comme étant en contradiction avec les intérêts de la banque nationale. Le taux de couverture au moyen d'or «libre» peut être de la sorte maintenu, la convertibilité assurée, et une certaine marge de manœuvre est créée pour financer des importations qui ne peuvent se payer qu'en or. En outre, la vente de pièces d'or sur le marché permet de retirer des moyens de paiement en circulation.

2. La dissuasion financière

L'effet de dissuasion[30] du franc suisse est lié au besoin allemand d'effectuer des paiements internationaux à l'aide d'une devise forte, stable et convertible acceptée par tous. Seul le franc suisse remplit ces conditions pendant la Seconde Guerre mondiale, particulièrement depuis l'été 1941, après la disparition du dollar comme monnaie internationale. Le blocage des avoirs (en dollars) de différents pays dont la Suisse a en effet empêché l'utilisation de cette monnaie pour la presque totalité des transactions. Avant déjà, le dollar avait perdu de son attrait au profit du franc suisse; en février 1941, le directeur général Schnorf notait en effet: «Mit unsicher gewordenen Dollar ergibt sich international ein vermehrter Umsatz in Schweizerfranken, auch für den Handel zwischen Drittländern.»[31] Le recul du dollar date cependant de la seconde moitié de 1940 sans doute, à partir du moment où de nombreux détenteurs de capitaux fuient la monnaie américaine pour placer leurs avoirs en Suisse.

Pour certains achats stratégiques au Portugal, en Espagne et en Roumanie essentiellement, la Reichsbank dépend donc du franc qu'elle se procure contre de l'or vendu aux banques commerciales jusqu'en octobre 1941, puis à la BNS après cette date. Il ne nous importe moins, dans notre perspective, de connaître quelle importance l'Allemagne a accordée au franc[32], que de cerner quelle conscience la Suisse a de l'effet dissuasif.

Cette conscience est volontiers contestée par certains historiens. T. Maissen écrit par exemple: «Diskutabel ist der Standpunkt der SNB, ihr damaliger Goldhandel sei als Teil der Landesverteidigung aufgefasst worden und aus stabilitätspolitischen Überlegungen unumgänglich gewesen. Weshalb denn wurde der Bundesrat von der SNB über das dissuasive Potential der Transaktionen nicht aufgeklärt, weshalb dieses wichtige Verhandlungsargument den Unterhändlern vorenthalten, die mit den Deutschen um das wirtschaftliche Überleben rangen?»[33]

Une telle argumentation pose problème, étant donné que les documents montrent d'une part que la BNS est consciente de l'effet dissuasif, et que d'autre part

30 Nous parlerons intentionnellement de *conscience de l'effet dissuasif du franc*, plutôt que de dissuasion, ce dernier terme désignant plutôt un ensemble d'instruments créés *ex nihilo* dans un but de dissuasion, et non l'utilisation, le maintien ou le renforcement, dans le même but, d'un état de fait.

31 BNS, Pv. Dir. 11. 2. 41, p. 146.

32 Voir à ce sujet le «rapport Clodius», ADAP (Akten zur deutschen auswärtigen Politik) volume VII, pp. 130–133; D. Bourgeois, «Les relations économiques germano-suisses pendant la seconde guerre mondiale, un bilan allemand de 1944», *Revue suisse d'histoire* 32 (1982), pp. 563–573, ainsi que IfZ, München, NI-4269, BA Berlin, R 25.01, 6955, note de la «Volkswirtschaftliche Abteilung» de la Deutsche Reichsbank. Le lecteur intéressé consultera également la littérature y relative.

33 T. Maissen, «Stabilitätspolitik und Dissuasion bei der SNB», *NZZ Fokus* 2 1997, p. 46–47.

les autorités fédérales ont bel et bien été informées du rôle politique important que jouait le franc suisse pour l'Allemagne.

1. En octobre 1940, le *Financial News* signale qu'«une invasion ouverte de la Suisse est extrêmement improbable en ce moment, l'Allemagne préférant que la Suisse demeure neutre afin que les facilités bancaires qu'elle offre puissent être employées pour les opérations financières externes du Reich». Le Directoire de la BNS en a été informé par la Légation de Suisse en Grande-Bretagne comme le montre un document des archives de la BNS[34].

2. Quelques semaines plus tard, une information du même type parvient de la BRI. Son conseiller économique, Per Jacobsson, qui a développé un réseau particulièrement dense de contacts avec les milieux politiques et financiers les plus larges, évoque une discussion avec le vice-président de la Reichsbank (Puhl) au sujet du rôle financier de la Suisse pour l'Allemagne: «Herr Puhl, the first Vice-President of the Deutsche Reichsbank, is in Basle and the Management of the B.I.S. has to-day had a lunch for him at the Schützenhaus. In the course of the conversation, we came to speak of the exchange restrictions in Sweden and also of the exchange position of Switzerland. I said that it was of great importance to Europe that the Swiss currency should remain a free currency so that we would have on this continent one strong currency in which we could deal freely when the war was over. Herr Puhl immediately said that he agreed fully with this point of view and he added: 'That the Swiss do not introduce exchange restrictions is important also from a political point of view for it constitutes a reason for leaving Switzerland free'. [...] I personally believe that it is strongly in the interests of Switzerland to retain the greatest possible freedom in currency matters even at present»[35].

3. La réponse de Weber à Jacobsson constitue une preuve que ce conseil de Jacobsson n'est pas tombé dans l'oreille d'un sourd. Le président de la BNS remercie en effet son collègue en ces termes: «Ich danke Ihnen verbindlichst für Ihr Schreiben vom 25. November a.c. Ihre Mitteilung bildet für uns eine wertvolle Bestätigung unserer eigenen Eindrücke!»[36]

On pourrait penser dans le sillage de T. Maissen[37] que la lettre de Jacobsson n'évoque que l'absence de contrôle des changes et non la convertibilité. Ces deux aspects sont toutefois confondus, car un système de totale liberté des changes implique qu'une banque centrale en régime de convertibilité accepte l'or qui lui est remis et cède en échange des francs. Or, l'Allemagne ne parvient, pratiquement, à se procurer les postes importants de devises suisses dont elle a besoin qu'au moyen des ventes de métal jaune; dès lors, un contrôle des changes par la Suisse se traduirait par une quasi-impossibilité de se procurer la précieuse devise dans les quantités désirées. Si la banque centrale n'effectue pas l'opération elle-même, les banques commerciales – comme le cas se présentait avant octobre 1941 – s'en chargent volontiers, accentuant d'autant plus les problèmes de la banque centrale.

34 BNS 2245, lettre de Thurnherr à Wetter, 9. 10. 40.

35 DDS 13, n° 419, pp. 1015–1016. Puhl a formulé les mêmes remarques à Per Jacobsson lors d'une visite à Bâle le 12 octobre 1941. «[Puhl said] it was most important that the Swiss franc should remain free from restrictions and that the National Bank should not prevent its use as an international currency. Naturally regard must be had to the views of the Swiss National Bank as to the sale of gold coins, etc., but it would be a serious mistake to introduce exchange restrictions in Switzerland» (12. 10. 41, pp. 67–68).

36 UB Basel, Per Jacobsson Diary, novembre 1940.

37 Voir T. Maissen, *Neue Zürcher Zeitung*, 15. 11. 1997.

4. Le Comité de banque est lui aussi conscient des vertus dissuasives des reprises d'or. Bordier affirme ainsi en juillet 1943 que «die geographische Lage der Schweiz muss hier mit in Berücksichtigung gezogen werden». Il soutient à ce titre Daguet en soulignant que «die Weigerung, weiter Gold von Deutschland entgegenzunehmen, nicht in Betracht kommt, da uns dies in eine unangenehme Lage bringen müsste»[38].

5. Au cours de la séance suivante, Hirs souligne que les pays balkaniques qui livrent à l'Allemagne (essentiellement la Roumanie) veulent être payés en francs suisses. Il souligne à ce titre que «es wäre gefährlich, wenn wir Abwehrmassnahmen treffen wollten. Wir hätten zwar das Mittel, um uns die unerwünschten Goldoperationen vom Halse zu halten»[39]. Cette conscience du danger que représente une suspension des achats métalliques à l'Allemagne n'est-elle pas un indice sérieux de leur vertu dissuasive?

6. En janvier 1944, Hirs tiendra des propos encore plus clairs, bien que tardifs certes. Au cours d'une conférence réunissant le directoire de la BN, des représentants de la Division du Commerce et du Département politique, séance destinée à préparer les négociations financières avec les Alliés, le directeur général de la banque nationale intervient pour «insister 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»[40].

7. Affirmer que les autorités politiques n'auraient été ni informées ni conscientes de l'effet dissuasif du franc est tout autant discutable. Weber a en effet spontanément transmis une copie de la lettre de Per Jacobsson aux conseillers fédéraux Wetter et Pilet-Golaz, accompagnée d'une note dans laquelle il fait comprendre l'importance d'une devise libre «für andere Länder unseres Kontinents»[41], à savoir l'Allemagne.

8. D'autre part, le conseiller fédéral Stampfli, le 23 novembre 1942, souligne lors d'une discussion réunissant les représentants de l'Exécutif et de l'armée, que l'Allemagne «zeigt auch grosses Interesse an der Schweizerwährung, die auf internationalem Gebiet einzig noch eine gewisse Freiheit geniesse. Das alles spricht doch nicht dafür, dass zur Zeit ein Überfall auf die Schweiz beabsichtigt wird»[42].

On est dès lors en droit de croire que l'accent mis, dans le rapport du 16 mai 1946[43], sur l'effet dissuasif du franc, n'est pas une «justification rétrospective», mais correspond à une préoccupation réelle confirmée par des documents en rapport beaucoup plus direct avec les événements.

3. Le franc suisse et la perspective de l'après-guerre

Un troisième facteur, lié au précédent, permet d'améliorer la compréhension des causes pour lesquelles la BNS n'a pas désiré entraver la convertibilité du franc, et n'a par conséquent pas empêché les opérations sur or: il s'agit du rôle que le franc

38 BNS, Pv. Comité, 22./23. 7. 1943, p. 187–188.
39 BNS, Pv. Comité, 26./27. 8. 1943, p. 241.
40 DDS 15, n° 75.
41 DDS 13, pp. 1015–1016.
42 DDS 14, annexe au n° 282.
43 Pages 11–13.

suisse était appelé à jouer pour l'Allemagne après les hostilités. Ce facteur n'est évidemment pertinent que pour les achats ayant lieu avant la prise de conscience d'une probable victoire alliée, c'est-à-dire au plus tard avant la défaite allemande à Stalingrad (fin 1942, début 1943).

Lors de son passage en Suisse en novembre 1940, Puhl, vice-président de la Deutsche Reichsbank, semble en effet ne pas s'être contenté de faire comprendre le rôle du franc pour l'économie de guerre allemande, mais a également mis un accent particulier sur la fonction que pourrait remplir le franc après le conflit.

Plus que jamais, il est capital de se placer dans le contexte politico-militaire de la seconde moitié de l'année 1940 et de début 1941: après la débâcle française, l'Europe est presque entièrement entre les mains de l'Axe. L'Allemagne semble invincible, autant que l'Angleterre qui le prouve au cours de la bataille que lui livre la Luftwaffe (bataille d'Angleterre). Le 4 août 1940 déjà, quelques mois avant cet échec allemand, Per Jacobsson notait suite à un entretien avec Weber que ce dernier «does not think Germany can be beaten by England [...] and he [toujours Weber] doubts also whether Germany can beat England»[44]. Un tel sentiment n'a pu que s'affermir dans les mois suivants. Quelle est dès lors la conception de l'avenir qui prévaut au moment où Puhl, en novembre, arrive en Suisse? Le journal de Jacobsson ne demeure pas muet durant ces mois déterminants. De son entretien – toujours le même – avec Puhl, Jacobsson note en effet que «after the war, Puhl hoped that the Germans and the British would soon meet round a table and discuss all outstanding monetary and other problems. He said so to me and I heard from Mr. McKittrick that he said it twice to him»[45].

Quel serait dès lors le rôle de la Suisse dans un tel contexte de 'coopération' entre les deux blocs? Le pays serait-il simplement annexé au Reich afin d'éliminer un 'îlot' de résistance éventuelle au sein de l'Europe ou pour s'approprier son infrastructure de production? L'avenir que laisse présager Puhl à ses partenaires helvétiques correspond à une tout autre image. Weber résume ainsi les propos de son homologue allemand: «Wie aus Mitteilungen aus Kreisen der B.I.Z. hervorgeht, begrüsst man es auf deutscher Seite, dass die Schweiz *weiterhin eine freie Valuta* besitzt. Das sei für ganz Europa wichtig, speziell auch im Hinblick auf *eine spätere Neuordnung* der europäischen Währungen»[46]. Le message, aussi diplomatique soit-il, est suffisamment clair: dans le nouvel ordre monétaire européen de l'après-guerre, le franc libre, c'est-à-dire une Suisse indépendante, jouera un rôle important. Quel rôle précisément?

Une fois de plus, le journal de Jacobsson est d'une grande utilité à qui désire cerner les nombreuses discussions entre dirigeants politiques et banquiers centraux pendant les hostilités. Au cours du mois de décembre, Jacobsson reçoit un haut diplomate du Département politique, le chef suppléant de la Division des affaires étrangères (DAE) P. A. Feldscher avec qui il s'entretient notamment de la visite de Puhl du mois précédant: «I mentioned to Feldscher that a German [Puhl] had said to me that it was politically important that Switzerland should retain a free currency. Perhaps it did not matter so much during the war to Germany that there was another free currency than the USA dollar but at the end of the war it might be of great importance to German industry and finance that they could have access to

44 UB Basel, Per Jacobsson Diary, 4 août 1940.
45 UB Basel, Per Jacobsson Diary, 27 novembre 1940, p. 16.
46 BNS, Pv. Dir. 28./29. 11. 40, p. 1219–1220. Souligné par MF.

the world markets (e.g. South American markets) without having to deal in dollars.»[47]

On le voit, les propos de Puhl aux hauts dirigeants de la BRI et de la BNS ne se sont pas limités à des généralités destinées à faire disserter les directions générales. Le franc tel que la Reichsbank le conçoit après les hostilités est une monnaie internationale susceptible de remplacer le dollar dans de nombreuses situations, telles que les échanges avec le marché sud-américain pour reprendre l'exemple de Puhl. Qui dit monnaie internationale dit monnaie forte (donc stable et convertible, c'est-à-dire dans la conception de l'époque, liée à l'or) et indépendance du pays qui l'émet.

Dans cette perspective, on comprend mieux les raisons qui ont poussé la BNS à ne rien entreprendre pour limiter l'utilisation de sa monnaie ou pour mettre en danger sa convertibilité: elle est un véritable facteur dissuasif face à l'Allemagne, dans la perspective d'une victoire allemande.

Ce facteur dissuasif ne disparaît pas pour autant au fur et à mesure que s'amenuisent les 'chances' de la victoire allemande. Au contraire, il se transforme et perdure jusqu'en 1944 en tous cas, c'est-à-dire aussi longtemps que subsiste un risque d'occupation (pour différentes raisons tactiques ou économiques) même si la défaite finale de l'Allemagne ne fait plus guère de doute. Ne perdons pas de vue les propos déjà cités de Hirs en janvier 1944, selon lesquels le rôle du franc suisse «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*». «Jusqu'à maintenant» montre bien qu'un risque subsiste indépendamment de l'issue finale du conflit, qui ne laisse guère planer de doute à ce stade.

On le voit, au terme d'une démarche analytique refusant le jugement moral, le problème des reprises d'or par la Banque nationale est complexe, et s'accommode mal des schémas explicatifs par trop manichéens.