

Banquiers suisses et autorités fédérales face aux menaces américaines en 1945 : procès-verbal d'une rencontre du conseil fédéral et de l'association suisse des banquiers (ASB) en 1945

Autor(en): **Guex, Sébastien / Perrenoud, Marc**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **2 (1995)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-8126>

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.

BANQUIERS SUISSES ET AUTORITÉS FÉDÉRALES FACE AUX MENACES AMÉRICAINES EN 1945

PROCÈS-VERBAL D'UNE RENCONTRE DU CONSEIL FÉDÉRAL ET
DE L'ASSOCIATION SUISSE DES BANQUIERS (ASB) EN 1945

SÉBASTIEN GUEX ET MARC PERRENOUD

QUELQUES MOTS SUR LA SITUATION GÉNÉRALE DE LA SUISSE

Pour comprendre les origines et les enjeux du document qu'on va lire, il faut rappeler rapidement la situation générale dans laquelle la Suisse se trouve au sortir de la deuxième guerre mondiale.¹ À cet égard, trois éléments méritent d'être soulignés:

a) Après l'effondrement de la France en mai-juin 1940, la Suisse s'est pratiquement intégrée à l'espace économique défini par les puissances fascistes. Elle a apporté à l'Allemagne et à l'Italie une série de prestations indispensables. Parmi celles-ci, mentionnons la production de matériel stratégique (armements, machines-outils, optique, etc.), les volumineux crédits financés par la Confédération, les services financiers (échanges monétaires, reprise d'or par les banques suisses, divers trafics...) et enfin le transit par les tunnels alpins. À propos des services financiers, relevons que la place bancaire helvétique a pu jouer un rôle unique pour l'Allemagne et l'Italie grâce à la force du franc suisse, resté l'un des très rares moyens de paiement reconnus internationalement.

Ces diverses prestations ont renforcé la position de la Suisse vis-à-vis de l'Axe. En revanche, elles ont suscité des critiques, rapidement suivies de mesures de rétorsion, de la part des Alliés. Dès 1941-1942, le nombre d'entreprises suisses inscrites sur les «listes noires» (donc considérées comme entreprises ennemies par les Alliés) augmente sensiblement.² À partir de 1943, des déclarations solennelles menacent les banques suisses de représailles si elles ne limitent pas leurs prestations financières à l'Axe. Ces menaces sont précisées dans la résolution no VI adoptée par la Conférence de Bretton Woods en août 1944, exigeant l'arrêt total des échanges de capitaux contre des biens pillés (la «looted property» dont il est question dans le document) par l'Axe en Europe occupée.

Plus la victoire des Alliés se dessine, plus la situation de la Suisse devient difficile: son isolement sur le plan international s'accroît dangereusement et

126 ■ menace d'entraver fâcheusement et durablement ses échanges économiques.

Pour les milieux dominants de l'économie et de la politique, il est impératif de faire un certain nombre de concessions aux Alliés afin de s'intégrer dans le nouvel ordre mondial.³ Il est indispensable en particulier d'obtenir la levée des «listes noires» et des multiples obstacles dressés sur la route des marchandises portant la croix blanche ou l'arbalète.⁴

b) Montrer patte blanche s'avère d'autant plus important que les Alliés, et en particulier les Américains, ont d'autres moyens de pression. En effet, dès 1941, le gouvernement de Roosevelt a bloqué les avoirs suisses aux États-Unis.⁵ Il dispose ainsi d'une arme redoutable face aux banques et aux industries helvétiques qui avaient massivement investi outre-Atlantique, notamment à la fin des années 1930: on estime les capitaux suisses bloqués en 1941 à plus de 5 milliards de francs suisses, ce qui correspond à la moitié du revenu national de l'époque.

Mais les milieux d'affaires ne sont pas les seuls concernés. Les institutions helvétiques sont aussi fort impliquées financièrement outre-Atlantique, comme le montre la statistique suivante résumant la situation le 4 septembre 1945: les réserves monétaires de la Banque nationale suisse s'élèvent à 4626,3 millions de francs suisses, dont 1050,3 se trouvent en Suisse, alors que 2577,5 sont déposés à New York, 725,3 à Londres et 245,7 à Ottawa. De plus, l'État fédéral ayant été poussé à acheter du métal jaune, le stock d'or de la Confédération s'élève à 818,6 millions, déposés à New York (480,3), Londres (272,8) et Ottawa (65,5). Pour la Banque nationale et la Confédération également, il est très important de disposer librement de ces dépôts considérables que les Alliés bloquent ou contrôlent étroitement.

Du point de vue des milieux dirigeants de la politique et de l'économie suisses, le 8 mai 1945 ne signifie donc pas vraiment la fin de la guerre. Au contraire: les tensions avec les Américains atteignent une telle ampleur historique et impliquent des batailles d'une importance si cruciale qu'elles dépassent très vraisemblablement les inquiétudes de l'été 1940. C'est en tout cas ce qui ressort implicitement d'une lettre que le professeur et diplomate William Rappard envoie, le 3 janvier 1946, au Conseiller fédéral Max Petitpierre: «C'est peut-être, pour la Suisse, l'année la plus lourde de conséquences dans le domaine des relations extérieures depuis l'époque du Congrès de Vienne.»⁶

c) La deuxième guerre mondiale a impliqué une évolution des relations entre les milieux bancaires et les institutions étatiques.⁷ D'une part, les compétences de l'État fédéral ont été fortement accrues. Par exemple, il gère l'essentiel des transactions commerciales et financières avec l'étranger par l'intermédiaire de l'Office suisse de compensation (OSC), dont il est souvent question dans le document et dont la direction est présidée par Max Schwab. D'autre part, le gouvernement fédéral a conclu d'énormes emprunts pour financer les dépenses

liées à la situation de guerre, phénomène qui place les autorités politiques dans une relation de dépendance accrue vis-à-vis de leurs banquiers. La dette à long terme de la Confédération est passée de 2,2 milliards au commencement de la guerre à 8,3 milliards à la fin de 1945, ce qui signifie une multiplication par trois en termes réels. La dette à court terme a également explosé: «La Confédération avait contracté au 31 juillet 1945 des dettes contre rescriptions auprès de banques pour un montant de 964 millions de francs environ, alors qu'il n'existait aucun engagement de cette nature au 31 juillet 1939.»⁸

QUELQUES PRÉCISIONS SUR LE DOCUMENT

Le document en question porte sur l'application des accords conclus à Berne le 8 mars 1945 entre les autorités fédérales et une délégation alliée dirigée par l'Américain Currie. Il est donc nécessaire d'évoquer rapidement les engagements pris dans le cadre de ces accords par le Conseil fédéral qui accepte de «se concerter à tout moment» avec les autorités financières alliées. En premier lieu, le gouvernement suisse, après avoir bloqué en février 1945 les avoirs allemands situés en Suisse, se déclare prêt à les recenser et à inventorier également les avoirs allemands détenus par l'intermédiaire de la Suisse. Cet inventaire avait notamment pour objectif d'empêcher que le territoire de la Suisse et celui du Liechtenstein «soient utilisés pour la disposition, la dissimulation ou le recel de biens pris pendant la guerre illégalement ou sous l'empire de la contrainte.»⁹ Il s'engage aussi à permettre la restitution de cette «looted property» aux propriétaires légitimes.

En second lieu, le Conseil fédéral se déclare prêt à recenser les avoirs venant de pays occupés placés en Suisse, avoirs qu'il avait successivement bloqués à partir de 1940, à la suite de l'occupation de ces pays.

Dans ce contexte de fortes pressions des Alliés, le Conseil fédéral décide en outre de participer à la certification des avoirs suisses bloqués aux États-Unis. Cette certification officielle a pour but de prouver que les propriétaires de ces avoirs ne sont pas des ennemis des Américains, et constitue donc une condition *sine qua non* pour obtenir leur déblocage.

Dans les deux cas, le recensement des avoirs allemands en Suisse et la certification des avoirs suisses aux États-Unis, les banquiers helvétiques avaient proposé que la procédure se fasse sous la forme de certificats, appelés «affidavits», émis par eux-mêmes. Très méfiants à l'égard des déclarations des banquiers suisses, les Alliés avaient exigé un contrôle plus strict. Le Conseil fédéral avait fait un pas dans leur direction en confiant l'authentification de ces affidavits à une institution

Voilà où l'on en est en mars 1945, au lendemain des «accords Currie» signés à Berne. Il s'agit dès lors de définir précisément, dans de nouvelles négociations avec les Alliés, la portée et l'application des engagements pris. Or, au printemps 1945, ceux-ci sont de plus en plus pressants. Les milieux bancaires suisses redoutent que, sous cette pression, les autorités fédérales fassent de trop grandes concessions lors de ces futures négociations. D'où leur demande d'une rencontre entre les représentants de l'ASB et une délégation du Conseil fédéral.

Cette rencontre se tient le 13 juin 1945. Le document qui suit en constitue le procès-verbal légèrement écourté. A première vue, la discussion apparaît très technique. Mais il ne faut pas se tromper. Les enjeux sont fondamentaux. En ce qui concerne les avoirs allemands, le problème est de savoir quelle extension leur identification doit prendre et si les affidavits doivent porter seulement des numéros, ou les noms des propriétaires effectifs des avoirs recensés. Pour la certification des avoirs suisses bloqués aux États-Unis, le problème est analogue. Il s'agit de savoir si les affidavits permettront d'identifier leurs propriétaires réels. Dans les deux cas, les Américains réclament une investigation exhaustive, contrôlée étroitement par leurs fonctionnaires disposant de pouvoirs étendus, et surtout la communication précise des noms des propriétaires et des montants de leurs capitaux.

On l'aura deviné, derrière ces discussions techniques se dissimule une question décisive pour l'avenir de la place financière suisse, celle du secret bancaire. Ce dernier constitue en effet depuis longtemps l'un des atouts essentiels des banques suisses dans la lutte concurrentielle les opposant à d'autres places financières pour attirer, et gérer, les capitaux internationaux.

LES SUITES DE LA SÉANCE

À la suite de cette rencontre du 13 juin 1945, d'innombrables discussions, séances et correspondances seront nécessaires afin de concilier les intérêts des banquiers suisses et de la Confédération helvétique avec ceux des Alliés. Afin de gagner du temps, les banquiers multiplieront les manœuvres dilatoires, invoquant la nécessité de minutieuses consultations juridiques, soulevant sans cesse de nouveaux problèmes techniques. Finalement, les accords internationaux signés en mai 1946 à Washington permettront à la Suisse de retrouver à bon compte, c'est-à-dire sans atteinte sensible au secret bancaire, sa place dans le monde dominé par les États-Unis.¹⁰

Président de la délégation suisse qui avait signé les accords du 8 mars 1945 avec la «mission Currie», W. Rappard participe également aux négociations de 1946. Au lendemain de la signature des accords de Washington, il écrit le ■ 129

27 mai 1946 au Conseiller fédéral Petitpierre: Rappard estime que les Suisses s'en sont «tirés à bon compte» en mettant à profit «la pression du temps qui a agi beaucoup plus fortement sur» les Alliés que sur les Suisses qui se partagent ainsi avec les vainqueurs de la guerre le produit de la liquidation des avoirs allemands. «Je ne sais pas trop comment les historiens de l'avenir apprécieront l'opération à laquelle nous avons procédé ici en exécution de vos instructions. [...] L'avenir dira si les millions d'économies calculés en francs suisses, que nous devons à notre tactique, n'auront pas été trop chèrement payés en bienveillance par la partie adverse, qui se défend difficilement de la sensation d'avoir été roulée.»¹¹

Dans le contexte de la «guerre froide» (dont les prémisses se font nettement sentir dès 1945), on oubliera certains épisodes de la deuxième guerre mondiale, tandis que des mythes commenceront à se propager. À cet égard, on peut relever que, dans leur défense du secret bancaire au sortir de la guerre, les banquiers ne mentionnent pas une justification qu'ils ont avancé fréquemment jusqu'à aujourd'hui: selon cette version, le secret bancaire aurait été introduit en 1934 pour protéger les biens des Juifs menacés d'expropriation et d'extermination. La lecture des documents de 1945 montre la vacuité de cette légende¹² actuellement si répandue.

LES PARTICIPANTS

Cette séance du 13 juin 1945 réunit les personnalités suivantes:

- Le radical Max Petitpierre siège au Conseil fédéral depuis le 1er février 1945 comme Chef du Département politique (actuellement Département des Affaires étrangères).
- Le socialiste Ernst Nobs, Chef du Département fédéral des Finances et des Douanes depuis janvier 1944, est le premier socialiste qui participe au gouvernement fédéral;
- L'ASB est représentée par une brochette de Directeurs généraux: Alfred Schaefer de l'Union de Banques Suisses, Peter Vieli du Crédit Suisse, Maurice Golay et Charles-Albert Nussbaumer de la Société de Banque Suisse; par deux représentants des banquiers privés: Edmond Barbey et Albert Pictet qui siège en outre sur les bancs libéraux au Conseil des États; enfin par le Secrétaire général de l'ASB, Albert Caflisch, également Directeur de la Société financière italo-suisse.
- Ernst Reinhardt dirige l'Administration fédérale des Finances.
- Le Département politique est aussi représenté par le Chef de la «Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger», Robert Kohli, assisté par deux

collaborateurs, Willy Reichenau et Etienne Junod qui a rédigé le compte rendu qu'on va lire. Créée en 1941, la section dirigée par Kohli joue un rôle essentiel dans l'élaboration et la conduite de la diplomatie financière de la Confédération. À propos des rapports entre les hauts fonctionnaires fédéraux et les milieux bancaires, il convient d'abord de noter l'absence à cette séance du Ministre Walter Stucki, forte personnalité, dotée d'une grande expérience des relations économiques extérieures, qui dirige en réalité le Département politique au début de 1945 et prend des décisions ne correspondant pas toujours aux souhaits des banquiers. Est-il ensuite incongru de signaler que deux participants à cette séance quitteront peu après l'administration fédérale pour rejoindre le secteur bancaire? Junod deviendra Secrétaire de l'ASB en 1947 et poursuivra sa carrière jusqu'à la présidence du «Vorort». Quant à Reinhardt, il siégera à la Direction générale du Crédit Suisse dès 1948 incarnant, dans une sorte de «self-fulfilling-prophecy», sa déclaration du 13 juin 1945 selon laquelle «les intérêts généraux de l'État et ceux des banques vont en général de pair». À ce propos, il vaut la peine de souligner un élément: c'est dans ce type de trajectoires personnelles bien plus que, comme le présument certains chercheurs,¹³ dans l'accès asymétrique à l'information que se manifeste le «pouvoir des banques».

DOCUMENT¹⁴

Audience accordée par le Conseil fédéral aux représentants de l'Association suisse des Banquiers le mercredi 13 juin 1945

[...]

M. Petitpierre [*Chef du Département politique*], après avoir salué les assistants, entre d'emblée dans le vif du sujet, à savoir la discussion de l'aide-mémoire adressé au Conseil fédéral par l'ASB. Il constate que le problème présente trois éléments, à savoir:

- A. L'attitude de l'ASB qui consiste à vouloir sauvegarder le secret bancaire.
- B. la volonté du Conseil fédéral qui entend appliquer strictement les engagements pris le 8 mars 1945.
- C. Le désir des autorités fiscales de dépister les biens imposables qui auraient été soustraits au fisc.

Il s'agit de chercher à concilier les points de vue. À cet effet, il convient de donner tout d'abord la parole à M. Nobs pour qu'il résume les impressions que lui a fait le rapport que [*le Directeur de la BNS*] M. Pfenninger lui a présenté à son retour des États-Unis.

M. Nobs [*Chef du Département des Finances et des Douanes*] résume comme suit les dires de M. Pfenninger:

a) Les rapports avec les États-Unis ne sont pas meilleurs. M. Schmidt rentrant de Berne, a été violemment critiqué pour n'avoir pas réussi à imposer le point de vue américain aux autorités suisses.

b) La certification des avoirs suisses doit être opérée dans le plus bref délai de peur que, si l'on attend davantage, l'on ne crée l'impression outre-Atlantique que la Suisse veut gagner du temps et repousser la solution du problème à un moment où les esprits se seront calmés du fait de la cessation des hostilités.

c) Les Américains ne se contenteront pas d'une certification de l'OSC fondée sur des affidavits anonymes. Il convient en effet de mettre la certification en rapport avec la politique américaine à l'égard de la looted property, politique qui pousse les États-Unis à établir avec exactitude quels sont les propriétaires d'avoirs déposés chez eux. À ce propos, M. Pfenninger annonce l'arrivée en Europe de 1500 fonctionnaires américains qui se proposent de dépister les biens spoliés par les Allemands.

d) Les avoirs de la Confédération et de la Banque nationale suisse aux États-Unis ne semblent pas être en danger. Tout au plus peut-on s'attendre que le Gouvernement américain fasse certaines objections à quelques achats d'or allemand faits par la Banque nationale. M. Nobs conclut qu'il ne faut pas perdre de vue que le déblocage de nos avoirs aux États-Unis dépend de la façon dont sera faite la certification. Il fait allusion au désir de l'OSC de connaître les noms des propriétaires d'avoirs suisses et insiste sur le sérieux du problème, de la solution duquel dépend le sort du gage que constituent nos avoirs dans les mains des Américains.

M. Pictet [*Banquier privé*] est d'avis qu'avant d'entrer en matière, il convient de déterminer exactement les engagements pris par la Suisse en date du 8 mars 1945. Après s'être élevé contre l'imprécision des termes utilisés dans l'accord avec les Alliés, M. Pictet constate qu'un seul point est clair, à savoir l'engagement du Conseil fédéral de prévenir le recel en Suisse de biens spoliés. Il faut prendre bien garde dans ce domaine de ne pas aller plus loin qu'il n'est nécessaire. En effet, les Américains cherchent à tirer profit de la situation créée par l'existence probable en Suisse de biens spoliés pour intensifier leur espionnage économique en Suisse. Nous avons à faire à des concurrents d'importance qui cherchent à s'approprier le marché financier suisse pour leur profit. La question qui s'impose aujourd'hui est celle de savoir si le Conseil fédéral est prêt à protéger les banques contre les menées anglo-saxonnes ou s'il entend céder à ces menées. En ce qui concerne l'engagement du Conseil fédéral de se concerter

132 ■ avec les Gouvernements alliés, M. Pictet relève qu'il faut là également que

notre Gouvernement sache jusqu'où il veut aller. L'alternative est claire: ou bien se défendre sur le plan économique et aider aux banques en les soutenant, ou bien renoncer à ce que la Suisse continue d'être un marché financier, ce qui aura des répercussions inévitables sur le financement des dépenses de la Confédération.

M. Petitpierre [*Chef du Département politique*] répondant au réquisitoire de M. Pictet, constate que le Conseil fédéral n'a pas encore arrêté son attitude à l'égard des demandes présentées par l'ASB. La conférence de ce jour a précisément pour but de permettre un échange de vues sur l'issue duquel M. Nobs et lui-même feront rapport au Conseil fédéral.

Il est faux de vouloir opposer le Conseil fédéral aux banques en ce qui concerne l'application de l'accord du 8 mars. Le Département politique, pour sa part, a toujours soutenu les intérêts des banques suisses et n'entend pas modifier sa ligne de conduite à cet égard. Il faut néanmoins garder à présent à l'esprit le fait que la défense des intérêts des banques s'intègre dans le problème d'ensemble de la défense des intérêts suisses. Aujourd'hui, les intérêts des banques sont menacés. Il convient dès lors d'examiner comment les défendre dans le cadre de la défense des intérêts généraux du pays. Les accords du 8 mars, s'ils ne sont pas parfaits, constituent néanmoins le maximum de ce qu'il était possible d'obtenir à l'époque. Ces accords existent et il n'est plus question de les discuter. Qu'ils soient imprécis ne fait pas de doute; mais exiger plus de précision, c'était se voir imposer la Résolution VI de Bretton Woods. [...]

M. Caflisch [*Secrétaire général de l'ASB*] ne met pas en doute la nécessité de s'en tenir au principe pacte *sund servanda*; désireux toutefois de bien circonscrire le problème, il se propose de passer rapidement en revue l'aide-mémoire de l'ASB pour préciser telle ou telle question qui mériterait de l'être.

a) *Recel et disposition de biens pillés.*

Sur ce point, il est indispensable d'établir une doctrine. Les banques sont prêtes à collaborer à la recherche des biens spoliés. Elles estiment toutefois qu'elles n'ont pas à le faire de leur propre chef, mais que c'est aux Alliés qu'il incombe de nous signaler les biens spoliés se trouvant en Suisse. Sur la base de leurs informations, des recherches pourront être entreprises. Il faut toutefois avoir présent à l'esprit le fait que cette recherche soulèvera des questions de droit qu'il faut d'ores et déjà étudier. Il convient en effet d'assurer la défense des possesseurs de bonne foi.

b) *Enquêtes sur les avoirs bloqués.*

Sur ce point, le fait d'admettre des banques des annonces globales a réglé la question. L'essentiel dans ces enquêtes est de ne pas inquiéter la clientèle étrangère de peur qu'elle ne retire les capitaux qu'elle a placés en Suisse. [...]

M. Schaefer [*Directeur général de l'Union de Banques Suisses*] insiste sur un seul point: celui du secret bancaire. Le fait de donner les noms de la clientèle à l'OSC équivaut à abandonner la discrétion dont les banques suisses ont vécu jusqu'à ce jour. Sacrifier le secret bancaire à l'inquisition anglo-américaine, c'est de l'avis de M. Schaefer, mettre en question l'existence même des banques. Il convient donc que les autorités suisses se persuadent de la chose avant d'arrêter leur politique à l'égard des Puissances alliées.

M. Golay [*Directeur général de la Société de Banque Suisse*] appuie ce point de vue [...]. Pour pouvoir subsister, les banques suisses doivent garder la confiance de leur clientèle, confiance qui ne leur est faite que dans la mesure où elles respectent la discrétion qui a fait leur force. [...]

M. Kohli [*du Département politique*] revient sur les critiques faites par M. Pictet au sujet de l'accord du 8 mars. Il rappelle la pression à laquelle la Délégation a été soumise et constate que les exigences alliées étaient infiniment plus fortes que ne le laisse paraître le texte de l'accord. Enfin il ne faut pas oublier que les banques suisses ont été représentées durant toutes les négociations par M. Nussbaumer, qui a pu faire valoir leur point de vue. M. Kohli cite l'exemple de la Suède qui, elle, a été beaucoup plus loin dans ses concessions que notre pays. En effet, elle a déclaré souscrire à la Résolution VI de Bretton Woods et vient de soumettre deux lois au Parlement suédois qui vont extrêmement loin dans la recherche des biens spoliés. En outre, le Gouvernement suédois est prêt à communiquer aux Alliés le résultat de l'enquête qu'il entreprendra sur les avoirs allemands.

À entendre les banques, on pourrait croire qu'elles se trouvent devant un fait accompli. En réalité, ce n'est nullement le cas. Nous avons en effet eu de nombreuses discussions avec les cercles bancaires avant d'en arriver au point où sont les choses actuellement. Une chose est claire: c'est que par les accords du 8 mars nous avons pris certains engagements qu'il faut à tout prix respecter. S'il y a des divergences d'interprétation quant à la portée de ces engagements, notre devoir consiste à prendre les mesures propres à sauvegarder les intérêts suisses en jeu. D'ailleurs, pendant que se discutaient les problèmes relatifs à la certification, les autorités fédérales ne sont pas restées inactives. Le renforcement du blocage allemand a été introduit le 27 avril et l'enquête sur les avoirs allemands a été décidée par arrêté du 29 mai. En ce qui concerne la recherche de la looted property, il faut évidemment faire quelque chose, car c'est là une question de caractère politique avant tout. Nous sommes en train de mettre au point un arrêté du Conseil fédéral sur certaines questions de procédure et préparons également une enquête sur les œuvres d'art entrées en Suisse depuis le 1er septembre 1939. Dans le domaine des enquêtes, un premier pas a été fait,

prix. (M. Kohli cite à ce propos le télégramme reçu de Washington qui fait dépendre dans une certaine mesure l'octroi du contingent d'importation de l'organisation des enquêtes promises dans les accords du 8 mars).

Quant à la certification des avoirs suisses aux États-Unis, M. Kohli relève [*que c'est*] une affaire très importante aux yeux des Américains et il convient dès lors d'y prêter toute notre attention. Après avoir rappelé qu'au début les Américains ont demandé à connaître les noms des clients suisses, M. Kohli conclut en insistant sur la nécessité qu'il y a à agir rapidement pour exploiter la bonne impression faite par la décision du Conseil fédéral d'accorder sa garantie. Si l'ASB ne veut pas collaborer à la certification comme elle l'a laissé entendre, ce sera là une cause de retard considérable, l'OSC n'ayant pas l'organisation voulue pour le moment pour recevoir les annonces individuelles des capitalistes suisses. Il faut dès lors être réaliste et aller au plus pressé. Dans ces conditions, M. Kohli propose que la certification soit opérée sur la base du système affidavit en ce qui concerne les clients individuels des banques. On pourrait peut-être fixer que pour tous les avoirs supérieurs à 100'000 francs, par exemple, les banques devraient donner les noms. Les sociétés, en revanche, devraient être contrôlées par l'OSC lui-même. De cette façon-là, il est possible de se mettre tout de suite à la tâche. Nous pourrions, à l'égard des Américains, déclarer que c'est là un début et prévoir que ceux-ci auront toujours la possibilité de demander les noms quand ils l'estiment nécessaire. [...]

M. Reinhardt [*Directeur de l'Administration fédérale des Finances*] constate que les intérêts généraux de l'État et ceux des banques vont en général de pair. C'est le cas encore aujourd'hui. Les accords de Berne en sont un vivant exemple. S'ils entraînent en effet certaines charges pour les banques, ils ont en revanche éclairci l'atmosphère du côté allié, ce qui est également dans l'intérêt de celles-ci. M. Reinhardt est d'avis que la Suisse doit faire tout ce qu'elle peut pour maintenir dans le monde sa bonne renommée. Pour ce faire, il est indispensable qu'elle adopte une attitude sans équivoque à l'égard de la looted property. Sur ce point, d'ailleurs, les banques sont pleinement d'accord et il n'est pas question d'y revenir. En ce qui concerne la certification, M. Reinhardt relève [*qu'il*] faut que les organes qui doivent certifier la propriété suisse pour le compte de la Confédération puissent le faire en sachant absolument ce qu'ils doivent certifier. La garantie de l'OSC n'est pas un simple timbre à poser sur un affidavit, c'est plus que cela. Dès lors, il faut que cet office ait des possibilités de contrôle efficaces sur les personnes dont il certifie les avoirs. C'est pourquoi l'Administration des Finances est d'avis qu'il serait utile que l'OSC connût les noms des clients suisses. Pour M. Reinhardt, c'est plus une question de technique que de principe. Toutefois, la situation actuelle rend nécessaire une décision rapide. C'est pourquoi M. Reinhardt estime pouvoir se rallier aux propositions ■ 135

de M. Kohli qui permettent d'agir vite tout en laissant ouverte la faculté pour l'OSC de contrôler les cas particuliers où il y aura des doutes.

Sur ce point, les banquiers présents ayant été interrogés par M. Petitpierre, sont absolument d'accord de donner tous les renseignements voulus à l'OSC sur simple réquisition de sa part. Pour les banques tout le problème se résume dans la question de savoir si l'OSC voudra bien leur accorder sa confiance.

M. Nobs [*Chef du Département des Finances et des Douanes*] reprend la parole pour préciser que sa première intervention avait pour unique objet de résumer les opinions de M. Pfenninger qui ne sont pas celles du Chef du Département des Finances. Il rappelle qu'à plusieurs reprises déjà, il n'a pas manqué de rendre attentif le Conseil fédéral au fait que les Américains ne cherchent pas seulement à retrouver la looted property, mais que toute leur politique dans ce domaine est fortement inspirée par Wall-Street, c'est-à-dire par des motifs de concurrence que la Suisse ne doit pas ignorer. Le Conseil fédéral connaît le danger et c'est son devoir de ne pas abandonner les banques, mais au contraire de les soutenir.

En ce qui concerne la certification, M. Nobs est d'avis que la condition sine qua non est que le système joue parfaitement. Il ne faut pas oublier que les Américains, maintenant qu'ils sont en Allemagne, peuvent retracer quantité d'opérations faites durant la guerre et auront des possibilités de contrôle beaucoup plus grandes qu'auparavant. Dès lors il faut que la certification ne profite qu'aux intérêts exclusivement suisses. C'est uniquement par souci d'arriver au système le plus précis possible que l'Administration des Finances a soutenu l'idée qu'il faudrait donner les noms à l'OSC. Ce n'est pas à dire que ces noms doivent être donnés à l'étranger, bien au contraire. Sur ce point il faut être extrêmement prudent et éviter à tout prix de dévoiler plus qu'il n'est nécessaire aux Alliés. M. Nobs, parlant de la proposition de M. Kohli, l'estime très raisonnable et tout à fait dans la ligne du Conseil fédéral qui cherche à réduire les dépenses. Cela étant, il serait pour le moins fâcheux que la certification entraînant une forte augmentation du nombre d'employés de l'OSC. Après ces remarques, M. Nobs lit aux assistants la lettre de M. Schwab adressée le 28 avril au Département politique, lettre dans laquelle il décline toute responsabilité quant à la certification s'il n'a pas satisfaction sur la question des noms. M. Nobs estime les arguments de M. Schwab extrêmement pertinents et se demande si l'on ne pourrait pas trouver une solution en organisant l'OSC de façon que seuls 1 ou 2 directeurs soient à même de connaître les noms des clients suisses voulant bénéficier de la certification.

M. Nobs conclut en traçant un tableau de la situation de la Suisse, dont
136 ■ l'intérêt consiste à s'appuyer sur les grandes démocraties britannique et amé-

ricaine, intérêt qui l'oblige dès lors à entretenir avec celles-ci les meilleures relations.

M. Pictet [*Banquier privé*] intervient avec une certaine véhémence dans le débat et reproche à M. Nobs de rester dans la théorie. A son avis, si l'on suit la tactique préconisée par l'OSC, on ne fera qu'indisposer les banques qui se cantonneront alors dans le mutisme le plus absolu. On en arrivera alors à la situation qui prévaut actuellement en France, où 30% seulement des capitalistes ont déclaré leurs avoirs étrangers. 70% sont restés muets et la conséquence en sera que la France perdra 70% de ses avoirs aux États-Unis qui, faute d'être identifiés, seront probablement saisis par les autorités américaines. Veut-on en arriver là en Suisse? En outre, M. Pictet s'élève contre l'idée de donner les noms des gros clients qui sont par définition les meilleurs. C'est à ceux-là que les banques tiennent. M. Pictet relève que l'OSC a tout ce qu'il désire, puisque les banques ne se sont jamais refusées à donner tous les renseignements qui leur sont demandés.

M. Golay [*Directeur général de la Société de Banque Suisse*] relève que tout le good will des banques est en jeu. A son avis, il y a un monde entre le principe qui consiste à ne pas donner les noms et la possibilité donnée à l'OSC de s'assurer de l'exactitude des renseignements qui sont fournis par les banques. Rien n'empêche d'ailleurs l'OSC de se fixer une ligne de conduite d'après laquelle il interviendrait d'office pour demander des renseignements à l'égard des gros postes (que l'on pourrait fixer à 100'000 dollars) et ferait des sondages dans les autres cas.

M. Caflisch [*Secrétaire général de l'ASB*] conclut la séance en remerciant le Conseil fédéral d'avoir bien voulu recevoir les délégués de l'ASB. Il termine en insistant encore sur la nécessité qu'il y a à ce que l'OSC veuille bien faire confiance aux banques dont l'esprit de collaboration ne saurait être mis en doute.

Notes

- 1 Ce document a été trouvé aux Archives fédérales à Berne (désormais: AFB) et analysé dans le cadre du travail d'édition des «Documents Diplomatiques Suisses». La série couvrant les années 1848 à 1945 sera achevée en 1995 avec la publication du volume 14 (années 1941–1943). Le document publié dans le présent numéro sera très probablement édité intégralement dans la nouvelle série (1945–1961). La consultation de ces volumes s'impose pour comprendre la situation internationale de la Suisse contemporaine.
- 2 Cf. Oswald Inglin, *Der stille Krieg. Der Wirtschaftskrieg zwischen Grossbritannien und der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Zurich 1991.
- 3 Cf. Hans Ulrich Jost, «Switzerland's Atlantic Perspective» in Marko Milivojevic, Peter Maurer (éd.), *Swiss Neutrality and Security. Armed Forces, National Defence and Foreign Policy*, New York-Oxford-Munich 1990, 110–121.

- 4 Cf. Marc Perrenoud, «Banques et diplomatie suisses à la fin de la deuxième guerre mondiale», *Études et Sources* 13–14 (1987–1988), 3–128.
- 5 Cf. Marco Durrer, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg*, Berne-Stuttgart 1984.
- 6 AFB, E 2800/1990/106/17.
- 7 Cf. Marc Perrenoud, «L'intervention de la Confédération dans les relations financières internationales de la Suisse (1936–1946)», in Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale*, Zurich 1990.
- 8 *Feuille fédérale de la Confédération suisse*, 1945, vol. 97, II, 38. Les «rescriptions» sont des dettes à court terme (trois mois à une année). Cf. le «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une nouvelle prorogation du programme financier 1939–1941 (du 7 septembre 1945)» et le Message du 12 septembre 1945 «sur l'émission d'emprunts pour l'administration fédérale», *idem*, 23–42.
- 9 Cf. *Documents Diplomatiques Suisses*, Berne 1992, vol.15 (1943–1945), en particulier les numéros 358, 360, 372, 377, 391 et 402.
- 10 Cf. Linus von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945–1952)*, Zurich 1992.
- 11 AFB, E 2800/1967/61/76.
- 12 Le terme de «Legende» est repris de Marco Durrer, 126.
- 13 Cf. Jakob Tanner, ««Macht der Banken». Analytisches Konzept oder politischer Topos? Zum Bedeutungswandel einer kontroversen Kategorie in der Schweiz des 20. Jahrhunderts», in A. Ernst et al. (éd.), *Kontinuität und Krise*, Zurich 1994, 319–341.
- 14 Ce document se trouve aux AFB dans le carton E 2001 (E) 2/557.