

APERÇU DES RELATIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES DE LA SUISSE AVEC L'ALLEMAGNE

par Marc PERRENOUD

Sur la problématique qui m'a été proposée, il serait évidemment nécessaire de fournir des explications abondantes et de développer des analyses approfondies en se fondant sur les nombreuses études historiques disponibles depuis plus d'une vingtaine d'années.¹ Aujourd'hui, il ne s'agit que de parler de quelques éléments, plus précisément de cinq aspects des relations économiques et financières de la Suisse avec l'Allemagne, c'est-à-dire :

- 1) les caractéristiques structurelles de l'économie suisse ;
- 2) l'importance de l'Allemagne pour la Suisse ;
- 3) le crédit de clearing ;
- 4) l'utilisation par l'Allemagne de la place financière suisse ;
- 5) les mesures prises au début de 1945.

Les caractéristiques structurelles de l'économie suisse

L'économie suisse a connu un développement déterminé par la rareté des matières premières, par l'importance des exportations de produits industriels spécialisés, par des investissements considérables à l'étranger, enfin par la place financière.²

Une comparaison des performances de la Suisse avec celles d'autres pays³ indique trois caractéristiques qui revêtent une signification particulière pendant la Seconde Guerre mondiale.

1. Pour un bilan historiographique, cf. la dernière livraison de la *Revue suisse d'histoire*, "La Suisse et la Seconde Guerre mondiale", Georg Kreis et Bertrand Müller (Ed.), Bâle 1997, pp. 449-808.

2. Cf. Jean-François Bergier, *Histoire économique de la Suisse*, Lausanne 1984.

3. Paul Bairoch : "L'économie suisse dans le contexte européen : 1913-1939", in : *Revue suisse d'histoire*, 1984, n° 4, p. 481.

C'est d'abord l'importance relative du commerce extérieur : la comparaison statistique entre les exportations annuelles et le nombre d'habitants montre que la Suisse est un des pays qui exporte le plus, notamment des produits industriels très spécialisés. La structure par produits exportés évolue : pendant l'entre-deux-guerres, les exportations de produits métalliques et chimiques augmentent considérablement au détriment des produits agricoles et textiles.

Dès le XIX^e siècle, de nombreuses entreprises suisses fondent des succursales, des filiales et des sociétés à travers le monde. Certains estiment que les capitaux suisses investis dans les secteurs de la production industrielle à l'étranger peuvent générer un volume de production plus important que l'ensemble des exportations suisses. En effet, les "exportations invisibles" et les ramifications internationales des entreprises jouent un rôle méconnu. Des recherches novatrices de ces dernières années sont menées à la fois en Suisse et à l'étranger. L'étude des filiales de sociétés suisses permet par exemple d'estimer que plus de 150 entreprises occupaient environ 14 000 personnes en Allemagne du Sud.¹

Enfin, faut-il rappeler qu'en un quart de siècle, au cours des années 1914 à 1938, la place financière suisse a connu un essor considérable, fondé sur des atouts bien connus qui sont le secret bancaire², les traditions de stabilité des institutions monétaires et politiques, l'étendue et la diversité des relations internationales d'un pays neutre ?

L'importance de l'Allemagne pour la Suisse

Pour des raisons géographiques et historiques évidentes, l'Allemagne occupe la place primordiale dans les relations extérieures de la Suisse.

1. Cf. Sophie Pavillon : "Trois filiales d'entreprises suisses en Allemagne du Sud et leur développement durant la période nazie", in : *Études et Sources*, 1997, pp. 150-194. Après l'invasion allemande de l'Europe de l'Est, ces filiales suisses font travailler des centaines de personnes rafénées et déportées.

2. Contrairement à une affirmation souvent diffusée, le secret bancaire n'a pas été introduit en 1934 pour protéger les dépôts déposés par des Juifs menacés d'expropriation par Hitler. Il s'agit fondamentalement d'un renforcement de l'immunité protégeant les capitaux en fuite que les autorités fiscales, suisses et étrangères, pouvaient tenter de retrouver. Ce n'est que longtemps après la guerre que la légende d'une mesure antinazie a commencé à être abondamment utilisée pour justifier le secret bancaire. Cf. Durrer, Marco, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA über die 'Safehaven'-Politik zum Washington Abkommen (1941-1946)*, Bern und Stuttgart, 1984, p. 126.

*Statistique des échanges commerciaux entre l'Allemagne et la Suisse*¹

Années	Importations d'Allemagne en Suisse		Exportations suisses vers l'Allemagne	
	(en millions de FS courants)	en % du total des importations suisses	(en millions de FS courants)	en % du total des importations suisses
1939	440,4	23,3	191,5	14,8
1940	411,3	22,2	284,8	21,6
1941	656,2	32,4	577,0	39,4
1942	660,3	32,2	655,6	41,7
1943	532,2	30,8	598,4	36,7
1944	433,4	36,5	293,6	25,9
1945	54,3	4,4	11,2	0,8

En 1938, l'Allemagne fournit 22,2 % des importations en Suisse et ce pourcentage culmine à 36,5 % en 1944. Suivant une situation plus ancienne mais accentuée par la guerre, l'Allemagne accepte d'être le principal fournisseur de charbon, de fer et d'autres matières premières vitales pour l'industrie helvétique. En 1938, 15,6 % des exportations suisses partent vers l'Allemagne qui augmente ses achats en Suisse jusqu'à absorber 41,7 % des exportations suisses en 1942. Alors que, traditionnellement, le solde de la balance commerciale est déficitaire pour la Suisse, ses exportations dépassent les importations en 1943. Cette augmentation considérable s'explique évidemment par les conditions internationales.²

Avant d'aborder les négociations de la période de la guerre, il est nécessaire d'indiquer la situation à la veille du conflit mondial. En fait, au cours des années 30, des facteurs discordants ont affecté les relations germano-suisses. Il convient d'évoquer la crise économique, les négociations des accords de compensation, ainsi que les mesures antisémites.

a) Dès 1931, la crise économique atteste l'imbrication des deux économies. En 1932, selon les enquêtes officielles allemandes, la Suisse se place au troisième rang parmi les créanciers étrangers.³ Petit pays géographiquement, elle occupe une position financière analogue à celle des grandes puissances.

1. Cf. Jean Hotz, "Division du Commerce et politique commerciale pendant la guerre", in : *L'économie de guerre en Suisse, 1939-1948, Rapport du Département fédéral de l'Économie publique*, Berne 1951, p. 62.

2. Cf. Daniel Bourgeois, "Les relations économiques germano-suisses 1939-1945", in : *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, 1981, n° 121, pp. 49-61.

3. Cf. Édouard Kellenberger, *Kapitalexport und Zahlungsbilanz, II. Band, 3. Heft*, Berne, 1942, p. 174.

Cherchant à éviter les contrecoups de la crise, les banques suisses retirent leurs fonds propres. Les statistiques de la Banque nationale suisse (BNS) montrent une diminution constante des avoirs investis outre-Rhin par les banques suisses.¹

(en millions de francs suisses²)

	Avoirs	Engagements
Fin 1936	548,8	184,7
Fin 1937	393,3	172,2
Fin 1938	336,3	105,2
Fin 1939	228,3	85,4
Fin 1940	217,1	82,8
Fin 1941	193,0	82,0
Fin 1942	177,6	95,3
Fin 1943	165,4	106,1
Fin 1944	154,0	83,2
30 juin 1945	147,0	70,0

Cette statistique de sommes inscrites aux bilans ne signifie pas que les établissements financiers cessent de faire des affaires en Allemagne, mais ils préfèrent se limiter à des opérations à court terme. C'est parmi les clients des banques que se trouvent les dizaines de milliers de créanciers financiers détenteurs de papiers-valeurs dont les revenus s'avèrent de plus en plus minces et aléatoires.³

Parmi les créanciers financiers de l'Allemagne, les compagnies suisses d'assurances et de réassurances occupent une place considérable : leurs investissements en Allemagne atteignent 570 millions de reichsmark à la fin de 1944, soit près d'un milliard de FS.⁴

On constate désormais une modification des flux de capitaux⁵ : tandis que la part de l'Allemagne diminue, l'attrait des États-Unis ne cesse de

1. Sur ces renseignements fournis par la BNS, cf. "Données statistiques sur les avoirs suisses en Allemagne", 6.3.1946 ; (Archives fédérales, Berne, désormais AFB, E 7160-01(-) 1968/223/vol. 179).

2. Dorénavant, le franc suisse est abrégé FS.

3. Pour des statistiques sur les difficultés de transfert de 1931 à 1943, cf. la lettre du Directeur général de la Société de Banque Suisse - SBS (M. Golay) au directeur du Vorort (Homberger) du 10.8.1943, publiée avec deux annexes rédigées par la SBS et le Crédit Suisse, dans *Documents Diplomates Suisses (DDS)*, vol. 14 (1941-1943), pp. 1285-1289.

4. Cf. la requête de l'Association des compagnies suisses d'assurances concessionnées au Conseil fédéral, du 5.12.1945, E 6100(A) 25/2331.

5. Cf. Perrenoud, Marc, "Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, Politique de neutralité et relations financières internationales", in *Études et Sources*, N° 13-14, Berne, 1987-1988, p. 17. Cf. aussi la lettre de l'Office suisse de compensation à l'Administration fédérale des Finances (Jacot), 22.2.1946, AFB, E 7160-01 (-)1968/223/Bd. 179.

croître. Deux grandes banques suisses y fondent des filiales en 1939 et contribuent à y augmenter des investissements. En 1941, le gouvernement américain bloque les avoirs neutres : 4,5 milliards d'avoirs gérés par des Suisses sont désormais "gelés", soit une somme supérieure aux 2,5 milliards immobilisés dans la "Grande-Allemagne" en 1939.

	1934	1937	1939	1942	1946
Investissements soumis aux accords de prorogation (en principe, antérieurs à 1931)	900	415,8	250	169,3	153
Nouveaux crédits	40	27,7	25	18	18
Dettes hypothécaires exprimées en FS (Frankengrundsschulden)	150	150,5	132	128,6	125
Titres (emprunts, actions)	1 200	1 267	1 050	1 137,8	1 102
Créances individuelles	1 100	1 335	1 100	1 000	1 000
Total des créances financières en Allemagne	3 390	3 196	2 557	2 453,7	2 398

Alors qu'il est difficile de dresser des statistiques sur les avoirs suisses investis à l'étranger, les informations sur les avoirs étrangers déposés en Suisse sont encore plus lacunaires et restent très souvent occultées par le secret entretenu par les milieux d'affaires. Les conditions internationales permettent parfois de percer cette opacité. Une statistique allemande publiée par Daniel Bourgeois montre que la Suisse est en 1940 le pays étranger où le Reich possède les capitaux les plus importants : 603,72 millions de FS (351 millions de reichsmarks), soit environ 1/7 de ses avoirs extérieurs.¹ L'administration suisse ne dispose que d'estimations ponctuelles : c'est ainsi qu'en juin 1933, le Conseil fédéral considère que les avoirs allemands sont tombés en quelques mois d'environ 2 milliards de FS à quelque 300 ou 400 millions.²

Par la suite, les évaluations sur les avoirs allemands en Suisse varient entre 500 millions et plus d'un milliard de FS. Il faudra attendre février 1945 pour que l'Association suisse des Banquiers cesse de s'opposer farouchement à un blocage des avoirs allemands en Suisse. À cette

1. Cf. Daniel Bourgeois, "Les relations économiques germano-suisses 1939-1945", *op. cit.*, p. 50.

2. Cf. Gérald Arlettaz, "Crise et déflation. Le primat des intérêts financiers en Suisse au début des années 1930", in *Relations internationales*, n° 30, 1982, p. 171.

occasion, les directeurs généraux du Crédit Suisse et de la Société de Banque Suisse discutent sur la base d'une évaluation d'un milliard de FS, mais en indiquant que cette somme a évolué au cours des derniers mois : d'une part, la crainte d'une saisie de ces capitaux à la suite des pressions alliées a motivé des retraits de fonds ; d'autre part, des avocats, notaires et autres intermédiaires financiers gèrent probablement des sommes considérables dont les montants échapperaient à la connaissance des grands banquiers.¹ Plus d'une décennie après le blocage des avoirs suisses en Allemagne, le Conseil fédéral décide le 16 février 1945 de bloquer les biens allemands en Suisse, puis d'en dresser un inventaire. Cette décision politique posera de graves problèmes d'application. On estime alors que les avoirs allemands en Suisse atteignent un milliard de FS.

b) Dès 1934, les échanges germano-suisses sont réglementés par un accord de compensation, ce qui implique des négociations diplomatiques ardues et provoque des oppositions virulentes entre les représentants des différentes catégories de créanciers suisses, entre les milieux industriels et les cercles bancaires. Chacun cherche à s'approprier une partie des moyens financiers que les autorités allemandes acceptent de transférer. Les retards et les pertes contribuent à dissuader les milieux d'affaires d'investir massivement en Allemagne. Dès 1933, les dirigeants nazis instaurent une brutalité inédite dans les négociations, ce qui impressionne et inquiète plusieurs hauts fonctionnaires. Toutefois, les négociations continuent. On s'efforce de maintenir des conditions normales. Du côté suisse, les négociations sont menées par un triumvirat constitué par le directeur de la Division du Commerce du Département fédéral de l'Économie publique (Jean Hotz), le Chef de la Section du Contentieux et des Intérêts privés à l'étranger du Département politique (Robert Kohli)² et le directeur du Vorort de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie (Heinrich Homberger, qui est à la tête de la principale organisation patronale suisse).

c) Avant la guerre, la multiplication des mesures antisémites entrave certaines exportations, comme le montre l'exemple suivant : un mois après l'"Anschluss", la Fabrique d'horlogerie Doxa s'adresse au Département politique fédéral, car ses représentants n'ont plus donné signe de vie : "L'Autriche, de tout temps, a été pour nous un de nos principaux débou-

1. Cf. le procès-verbal de la séance du 16 février 1945, publié dans *DDS, vol. 15 (1943-1945), op. cit.*, p. 911 ss.

2. Pour utiliser des termes équivalents en France aux fonctions occupées par ces personnalités, on pourrait dire que Hotz est le Directeur des Affaires économiques au ministère de l'Économie et que Kohli est le Directeur des Affaires financières au ministère des Affaires étrangères.

chés. L'industrie horlogère a été représentée dans ce pays probablement au 90 % par des maisons juives.[...] Étant donné l'importance des affaires que nous traitons dans ce pays et les pays de l'ancienne monarchie austro-hongroise, nous devons prendre d'autres dispositions rapidement, afin de ne pas gêner l'exploitation normale de notre fabrique et empêcher, si possible, une mise au chômage de notre personnel.¹”

Dans ces lettres, on perçoit les réactions des milieux patronaux à des processus qui entravent le développement de leurs affaires. Ils cherchent donc à contourner l'obstacle, au besoin en appelant à la rescousse les autorités politiques. Il s'agit d'éviter des perturbations et de rétablir au plus vite les conditions normales.

Le principal inspirateur de la politique économique suisse pendant l'entre-deux-guerres, Edmund Schulthess, membre du gouvernement jusqu'en 1935, est reçu par Hitler le 23 février 1937. Tandis que le Führer se montre rassurant, disponible et ouvert au dialogue, l'ancien magistrat suisse “dont l'indulgence à l'égard de l'Allemagne était connue, appréciait à sa juste valeur le succès du redressement économique du Reich.”²

Conclu en 1934, l'accord de clearing germano-suisse prévoit que des FS sont mis à la libre disposition des autorités allemandes. En effet, les négociateurs suisses constatent pendant plus d'une décennie qu'ils disposent de deux atouts : l'appareil industriel et la place financière peuvent être utiles au Reich. Analysant le déroulement des négociations de 1940 et 1941, l'historien suisse Vogler montre que les dirigeants nazis manifestent une soif de devises et une avidité pour les produits industriels spécialisés (armes, munitions, mécanismes d'horlogerie, machines-outils, instruments de mesures, spécialités chimiques, aluminium, etc.). Les livraisons de matériel de guerre occupent une place centrale et engloutissent l'essentiel des crédits accordés pour satisfaire des exigences allemandes. En fournissant des marchandises et des devises, la Suisse s'efforce de tenir l'Allemagne à distance.³

1. Lettre du 21 avril 1938, AFB, E 2001(D)2/100.

Sur le rôle des Juifs dans l'horlogerie suisse, cf. Marc Perrenoud, “Problèmes d'intégration et de naturalisation des Juifs dans le canton de Neuchâtel (1871-1955)”, In : *Devenir suisse : adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*/sous la dir. de Pierre Centlivres, Genève, 1990, pp. 63-94.

Cf. aussi Jacques Picard, “Swiss made oder Jüdische Uhrenfabrikanten im Räderwerk von Politik und technischem Fortschritt. Einige Notizen über einen zeit- und grenzgeschichtlichen Forschungsgegenstand”, in *Allmende*, 36/37, 1993, pp. 85-105.

2. Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne, 1974, p. 347.

3. Robert Urs Vogler : *Die Wirtschaftsverhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland 1940 und 1941*, Zürich 1983, pp. 218-229.

Au début de la guerre, les facteurs géographiques et les victoires militaires de l’Axe assurent une prédominance massive aux deux dictatures qui exploitent leurs positions hégémoniques. L’encerclement militaire permet à l’Axe de contrôler strictement les importations vitales pour la Suisse. Néanmoins, la Confédération échappe à l’étranglement. En effet, non seulement elle ne sera pas engloutie dans la “nouvelle Europe”, mais elle parviendra à maintenir des échanges économiques avec les Alliés et les neutres. De 1940 à 1944, des négociations constantes et parfois orageuses permettent à la Suisse d’importer et d’exporter des marchandises avec la double autorisation des deux camps belligérants. Le blocus allié et le contre-blocus de l’Axe enserrrent la Suisse, sans l’étouffer. Pour assurer son existence, la Confédération doit s’adapter et fournir des prestations afin de pouvoir résister aux menaces extérieures.

Le crédit de clearing

Sur instructions de Rome et Berlin, les négociateurs exigent que la Suisse fournisse des produits très utiles et accorde des crédits. En outre, ils bloquent les importations de charbon. Le 21 juin 1940, une séance cruciale réunit la “délégation financière du Conseil fédéral” et des personnalités dirigeantes de l’économie suisse. Le chef du Département politique, Pilet-Golaz, insiste sur la nécessité vitale de fournir à l’Allemagne les devises et les crédits qu’exige le Reich triomphant en Europe. “L’Allemagne peut nous poser maintenant des conditions draconiennes. Il ne s’agira pas d’une invasion militaire, mais ils nous ont déjà mis la corde au cou.[...] Il s’agit premièrement de donner l’argent réclamé. Il sera inopportun de discuter sur un million de plus ou de moins [...] Il appert que l’Allemagne a besoin de devises et qu’elle ne se gêne pas de s’imposer à nous. C’est cela la traduction en clair des faits qui se sont déroulés les derniers quinze jours.¹”

Le 25 juin, à l’occasion de son discours que Jean-Claude Favez a qualifié, à juste titre, de “pétainiste”, le président de la Confédération proclame la volonté du gouvernement d’assurer du travail “au peuple suisse coûte que coûte”. C’est cette promesse qui sera retenue par l’opinion publique, traumatisée par le chômage des années trente et par l’effondrement de la République française.

Un premier crédit de 150 millions est accordé ; puis, en 1941, des pressions massives et des arguments analogues poussent le Conseil fédéral à élever le crédit de clearing.² Après une discussion au sein de la “déléga-

1. *DDS, volume 13 (1939-1940)*, Berne, 1991, p. 742.

2. *Cf. DDS, volume 14 (1941-1943)*, Berne, 1997, p. 126.

tion économique et financière du Conseil fédéral” ; le gouvernement consulte très confidentiellement les personnalités suivantes : l'industriel et ancien diplomate Hans Sulzer, président du Vorort et de la Commission consultative pour la surveillance des importations et des exportations, le professeur Ernst Laur, dirigeant de l'Union suisse des Paysans, Ernst Feisst, directeur de l'Office fédéral de guerre pour l'alimentation, et les directeurs généraux du Crédit Suisse, Adolf Jöhr et Peter Vieli, qui représentent les milieux financiers, en particulier le “Comité Allemagne” de l'Association suisse des banquiers. Toutes ces personnalités sont unanimes pour affirmer que la Suisse doit se placer le plus rapidement possible sur le terrain allemand afin de renouer les négociations et de parvenir à un accord.

Malgré les inquiétudes de la BNS qui redoute les effets inflationnistes de ces dépenses étatiques, les milieux d'affaires et les autorités politiques acceptent une augmentation de cette avance : un plafond de 850 millions est décidé en juillet 1941, mais le crédit effectivement fourni par le gouvernement atteindra 1, 2 milliard de FS à la fin de 1946. Il s'agit d'une somme considérable pour l'époque, car le revenu national annuel était estimé à une dizaine de milliards de FS.

Les sommes effectivement dépensées par cette avance de la Confédération¹ s'élèvent donc à 22,6 millions de FS à fin 1940, 150,5 millions une année plus tard, 410 millions à la fin de 1942. La progression continue pour atteindre 939 millions à la fin de 1945.

Ces liquidités mises à disposition de l'Allemagne lui permettent à la fois de remplir ses obligations vis-à-vis de créanciers financiers suisses et de placer des commandes auprès des entreprises suisses.

On constate une réorientation des industriels suisses en fonction des marchés nouveaux : dans le cas des producteurs de matériel de guerre, les statistiques montrent clairement que jusqu'en mai 1940, la plupart des exportations étaient dirigées vers la France², la Grande-Bretagne et d'autres États solvables. Au cours de l'été 1940, de nouveaux clients, auparavant pratiquement négligés car dépourvus de facilités de paiements, s'imposent : l'Allemagne, l'Italie, voire l'URSS pendant la période du Pacte Hitler-Staline. Cette réorientation du commerce extérieur est rendue

1. Rapport du 6.3.1946 “Données statistiques sur les avoirs suisses en Allemagne” ; AFB, E 7160-01(-) 1968/223/vol. 179.

2. Dirigée à Genève par Jules Exbrayat, administrateur de la Banque de l'Union Parisienne, la “Mission française d'achats en Suisse” parcourt en 1939 et 1940 le Jura pour y placer des commandes.

possible grâce aux crédits accordés par l'État fédéral qui est soumis à rude épreuve. Des pressions multiples lui font assumer la responsabilité de décisions lourdes de conséquences. Par exemple, on peut signaler un rapport reçu le 12 juin 1941 : les membres du Conseil fédéral reçoivent des exemplaires d'un rapport sur les relations germano-suisse qui montrent les différentes raisons qui incitent les chefs nazis à préserver la Suisse : "Bref, la Suisse en paix, c'est le transit assuré par le Gothard des marchandises avec l'Italie, c'est la main-d'œuvre suisse qui travaille à l'abri des bombardements aériens pour l'Allemagne et c'est le gouvernement qui paie cette main-d'œuvre. C'est la Suisse elle-même qui fait venir d'outre-mer, grâce aux navires britanniques, le ravitaillement complémentaire nécessaire à sa population ouvrière.[...] La violente pression actuellement exercée sur la Suisse par la campagne menaçante et injurieuse des journaux allemands et italiens a pour but d'amener la Suisse à consentir de plus grandes concessions encore en faveur de l'Axe : extension des 'crédits ouverts', facilités plus grandes dans le domaine des transports, voire certaines complaisances."¹

L'analyse des archives allemandes, puis l'étude des archives suisses ont permis de montrer les avantages industriels (matériel de guerre et machines-outils) et des prestations financières que le Reich obtient en Suisse². En outre, le mécanisme du clearing prévoit le versement en devises libres à la caisse de compensation allemande d'une certaine proportion (11,8 %) de la contre-valeur des exportations allemandes en Suisse, donnant ainsi la possibilité au Reich d'effectuer des transactions extérieures que le Reichmark inconvertible ne permet pas. Cette quote-part libre prend une grande importance notamment pour l'achat de produits rares dans les pays neutres, comme le wolfram d'Espagne et du Portugal qui sert à la fabrication des aciers durs.

Dès les années 70, des historiens établissent une relation entre la survie de la Suisse comme État indépendant et les services d'ordre industriel, monétaire et bancaire qu'elle rend au Reich pendant la guerre³. Exprimées fort prudemment par Daniel Bourgeois en 1974, ces analyses seront

1. Cf. *DDS, vol. 14 (1941-1943)*, Berne 1997, p. 167.

2. Cf. en particulier Daniel Bourgeois, *Le Troisième Reich et la Suisse 1933-1941*, Neuchâtel, 1974, notamment p. 174.

3. Cf. Daniel Bourgeois, "Les relations économiques germano-suisse (1939-1945)", in *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale*, n° 121, 1981, p. 61. L'auteur cite les études de Charles Bloch et Willi Boelcke. Pour une compilation de ces arguments fondées sur des études historiques, cf. Markus Heiniger, *Dreizehn Gründe. Warum die Schweiz im Zweiten Weltkrieg nicht erobert wurde*, Zürich 1989.

approfondies et développées, notamment en 1985 par le livre de Werner Rings sur "l'or des nazis" et par la thèse de Jakob Tanner en 1986.¹

En effet, comme l'écrit K. Urner, pour le III^e Reich, la Suisse n'était pas seulement devenue un important fournisseur d'armes, mais aussi le principal lieu d'échanges de devises et d'or.²

Il convient donc de rappeler dans quelles conditions ces transactions financières ont pris un essor considérable.

La place financière suisse

L'octroi de crédits très massifs par le gouvernement suisse pose le problème complexe des relations entre les banques et l'État fédéral.³⁰ Comme l'écrit Jean-François Bergier, "la guerre obligea la Confédération à s'ingérer dans la vie des affaires."⁴

Il faut remarquer que cette intervention étatique dans le financement des relations économiques extérieures, loin d'impliquer un contrôle des changes, maintient une très large liberté d'action aux milieux d'affaires. Par l'intermédiaire de la Banque des Règlements Internationaux en novembre 1940, la Reichsbank fait savoir à la Suisse que le maintien du libéralisme économique et financier peut permettre à la Confédération d'échapper à la guerre.

A la suite d'un entretien du dirigeant de la Reichsbank, Émil Puhl, et de l'économiste de la Banque des Règlements Internationaux, Jacobsson, celui-ci s'adresse à la Banque nationale suisse afin qu'elle persiste à adopter une attitude approuvée par les Allemands. Jacobsson cite la déclaration suivante de Puhl : "*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.*"⁵

Cette affirmation d'un très haut responsable du III^e Reich est communiquée aux Conseillers fédéraux compétents par le président de la Direction générale de la Banque nationale. Celui-ci explique que, le franc suisse

1. Jakob Tanner, *Bundshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft*, Zürich, 1986.

2. Klaus Urner, *Der Schweizer Hitler-Attentäter*, Frauenfeld/Stuttgart, 1980, p. 51.

3. Cf. Marc Perrenoud, "L'intervention de la Confédération dans les relations financières internationales de la Suisse (1936-1946)", In : *Die Schweiz in der Weltwirtschaft - La Suisse dans l'économie mondiale/sous la dir. de Paul Bairoch et Martin Körner.* - Zürich : Chronos, 1990.- pp. 371-389.

4. Jean-François Bergier, *Histoire économique de la Suisse*, Lausanne 1984, p. 254.

5. *DDS, volume 13 (1939-1940)*, Berne, 1991, p. 1116.

étant devenu la seule monnaie librement convertible en Europe, il sera particulièrement utile à d'autres pays et devient un atout irremplaçable pour la Suisse. Cette analyse est partagée par les membres du gouvernement qui préconisent une politique de dissuasion économique, ce qui parfois suscite des tensions avec les chefs militaires. C'est ainsi qu'en décembre 1942, le chef du Département de l'Économie publique expose au général Guisan les raisons qui font que la situation économique et monétaire de la Suisse constitue "un élément d'intérêt susceptible d'assurer le respect par l'Allemagne de notre indépendance nationale."¹

L'absence de contrôle des changes apparaît comme une condition favorable au développement de la place financière suisse. Mais ce qui est encore plus important, c'est le marché de l'or. Des études historiques ont montré que le commerce du métal jaune est florissant. Toutefois, il subsiste encore des lacunes. Les recherches en cours sur les livraisons d'or n'ont pas encore abouti à une statistique définitive. Il apparaît nettement que c'est vers la Suisse que la Reichsbank expédie les plus grandes quantités d'or destiné aux transactions internationales. La confrontation des sources incomplètes conservées à Washington, à Berne et à Zurich permet à la "Commission indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale," de dresser en décembre 1997 le tableau suivant :

Importations d'or par l'Allemagne en Suisse 1939-1945 (en millions de FS)

	Livraisons de la <i>Reichsbank</i> à la Suisse (livres de la <i>Reichsbank</i>) (1)	Statistique des Douanes suissees (complétée) (2)	Statistique des Douanes suissees (selon Rings) (3)	Livraisons de la <i>Reichsbank</i> à la BNS à Berne (calculs BNS) (4)
1939	–	17,1	16,8	–
1940	222,0 (92,0)	126,3	125,9	103,2
1941	349,9 (215,1)	279,4	268,9	192,9
1942	493,2 (493,2)	474,6	458,4	497,5
1943	609,3 (609,3)	596,9	588,9	588,0
1944	275,4 (275,4)	258,2	258,2	257,3
1945	–	15,8	15,8	15,7
<i>Total uniquement</i>				
1940-1945	1949,8 (1685,0)	1751,2	1716,1	1654,6

(1) Les livraisons du printemps 1945 en provenance de Constance n'ont plus été comptabilisées dans les livres de la *Reichsbank*. Les chiffres entre parenthèses correspondent aux livraisons de la *Reichsbank* à la BNS (sans les livraisons aux banques commerciales). Pour ce qui est des autres années, les livres de la *Reichsbank* dépouillés à ce jour ne contiennent aucun chiffre ("Records of the German Reichsbank" U.S. National Archives).

1. Cf. *DDS, vol. 14 (1941-1943)*, p. 939.

(2) Statistique des Douanes (“Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse”) complétée par l’or industriel (sauf 1944 et 1945), cf. colonne 3.

(3) Uniquement l’or destiné aux transactions bancaires. 1940-1945. La source de Rings est la statistique interne de l’or de la Direction générale des douanes. Une copie des données a été communiquée à Rings en 1984 par l’intermédiaire des Archives fédérales. 1939, selon la “Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse”.

(4) “Entrées/transferts de Berlin” selon le dossier de presse de la BNS (20.3.1997), tableau 5, “Flux d’or de la *Reichsbank* via Berne”. Ces chiffres englobent les livraisons directes dans les dépôts d’autres banques centrales et établissements auprès de la BNS à Berne.

La place manque pour expliquer ici les provenances de cet or et les arguments qui motivent les établissements financiers suisses. La Commission a dressé une statistique montrant comment la Reichsbank a absorbé l’or pillé dans les pays occupés, l’or prélevé sur les particuliers et l’or arraché aux victimes. Les informations sur ces saisies d’or par le régime nazi ont circulé dès 1942 et ont suscité des démarches diplomatiques des Alliés. Les banquiers et les autorités suisses ont justifié ces achats d’or avec des arguments politiques et monétaires.

Malgré l’évolution du conflit militaire et les pressions des Alliés, la Confédération maintient ses échanges économiques avec l’Axe. En juillet 1944, les chefs de la délégation économique allemande à Berne dressent un bilan globalement positif des négociations germano-suisses, notamment parce que l’accord signé confirme le rôle de la Suisse en tant que “bureau de change de devises et d’or pour le Reich”¹.

Selon Jakob Tanner, plus le conflit militaire durait, plus “la Suisse jouait un rôle industriel et financier primordial” dans l’économie de guerre allemande, grâce à ses ventes de matériel militaire et les prestations de sa place financière.² Épargnée, à quelques exceptions près, par les bombardements alliés, la Suisse continue de produire des marchandises et d’en laisser transiter à travers son territoire. Les transactions financières peuvent continuer sans entraves administratives ou contraintes politiques. Il faudra attendre les dernières semaines de la guerre pour qu’une inflexion décisive soit perceptible. Toutefois, les liens réciproques entre l’Allemagne et la Suisse garderont une importance considérée comme vitale pour des raisons économiques, politiques ou même culturelles.

1. Télégramme de la Légation d’Allemagne à Berne (Schnurre et Köcher), in : *Akten zur deutschen auswärtigen Politik (1918-1945)*, Serie E : 1941-1945, Band VIII, document 88.

2. Cf. Jakob Tanner, “Or et granit. La défense nationale et les liens économiques entre la Suisse et le Troisième Reich durant la Seconde Guerre mondiale”, in *Les Annuelles*, n° 1, 1990, p. 41.

En 1945, il s'agit de tirer une sorte de bilan des relations germano-suisse. La principale association patronale, le "Vorort", peut jeter un coup d'œil rétrospectif sur l'année 1940 et souligner les dangers encourus : "L'Allemagne était le seul pays pouvant nous livrer du charbon et du fer. La Suisse n'aurait rien pu faire par ses propres moyens, car l'extension des cultures dépendait de l'extension des cultures dépendait de l'importation d'engrais et de semences et la fabrication de machines et d'outils n'aurait pu avoir lieu sans charbon et sans fer. De même, le développement de la production industrielle des produits de remplacement ainsi que l'armement de notre armée et les travaux de défense n'ont été possibles que sur la base des livraisons de l'Axe. Nous ne voulons pas même parler ici des dangers d'interventions militaires. L'Allemagne possédait donc plus d'une arme contre la Suisse et chacune de ces armes aurait suffi à nous porter un coup mortel alors que notre pays n'avait rien à offrir que l'Allemagne ait pu considérer comme étant vraiment absolument de première nécessité. [...] La capacité de production et de livraison de la Suisse, ses possibilités de transports et son crédit constituaient en conséquence effectivement les seules armes de réelle importance¹."

Jean-Claude Favez a évoqué l'attitude suisse comme un "alignement à la fois forcé et calculé sur l'Axe."² Faut-il assimiler Berne à Vichy ? Doit-on considérer que la Suisse s'est engagée dans une collaboration avec l'Allemagne ?

Afin d'analyser l'attitude des Français pendant l'Occupation allemande, Philippe Burrin a proposé un concept qui dépasse le clivage entre "résistance" et "collaboration" : il parle d'accommodation pour désigner le comportement de la majorité des Français face aux autorités allemandes. Il a aussi utilisé ce concept pour évoquer le rôle actuellement controversé de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. Selon Burrin, la discussion sur l'"or nazi" "mérite considération parce qu'elle renvoie à la politique plus large d'accommodation économique et financière que la Suisse a menée pendant la guerre, pour ménager son puissant voisin et le détourner, en accompagnement d'une dissuasion militaire relative mais non négligeable, de l'envahir purement et simplement. [...] Précisément parce la Suisse avait quelques atouts face à l'Allemagne nazie, elle pouvait se montrer plus fidèle qu'elle ne l'a été à sa vocation humanitaire et marquer plus nettement qu'elle ne l'a fait où elle se situait dans le conflit mondial."³

1. AFB, E 6100(A)25/2331.

2. A. Ricklin/H. Haug/R. Probst (Ed.), *Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*, Berne – Stuttgart – Vienne, 1992, p. 48.

3. Entretien avec le professeur Philippe Burrin, in *Le Monde* du 24.9.1996.

Les difficultés rencontrées à la fin de la guerre

Dès 1943, le développement de diverses opérations financières en Suisse devient problématique, voire conflictuel.

Par une lettre du 2 juillet 1943, la BNS signale les transactions considérables avec des devises par l'intermédiaire des banques suisses. Par exemple, selon des informations qui parvenues à la BNS, la Wehrmacht semble "nager dans les billets de banque français qui sont apportés en Suisse, qui y sont vendus et qui en partie retournent ensuite en France."¹

Malgré la suggestion de la banque centrale, les autorités politiques ne prennent pas de mesures de contrôle des changes. Toutefois, les Alliés augmentent leurs pressions sur les banques suisses : des négociations ont lieu à Lisbonne au printemps 1944 avec des représentants des banques suisses. Il faut attendre septembre 1944 pour que l'Association suisse des Banquiers distribue une circulaire interne mettant en garde contre les risques liés "au déplacement vers notre pays de butin de guerre et de capitaux fugitifs."

Cette intention de l'Association suisse des banquiers laisse sceptiques plusieurs hauts fonctionnaires. On peut lire dans un rapport du Département politique fédéral de février 1945 qui dresse une synthèse des décisions adoptées par le Conseil fédéral et les milieux d'affaires : "[...] si bon nombre de mesures utiles ont déjà été prises pour empêcher que la Suisse devienne le refuge des richesses que l'Axe aurait amassées dans ses années de gloire, tout ce qui serait humainement possible d'entreprendre pour l'éviter n'a pas été fait et ne peut être fait aussi longtemps au moins que la Suisse reste fidèle aux principes du libéralisme économique et financier. Jusqu'ici c'est le souci de sauvegarder les intérêts suisses en jeu qui a guidé les auteurs des mesures que l'on sait ; il ne peut en être autrement de la part d'un pays neutre."

Sur la base de ces considérations, au cours des dernières semaines de la guerre, le Conseil fédéral adopte des mesures proposées depuis longtemps, mais qu'il avait refusé de promulguer auparavant.

En quelques semaines, il se résigne à bloquer les avoirs allemands en Suisse et à limiter le trafic de devises. En signant l'accord du 8 mars 1945 avec les Alliés, le gouvernement affirme sa décision de s'opposer à ce que le territoire de la Suisse soit utilisé pour la disposition, la dissimulation ou le recel des biens pris pendant la guerre illégalement ou sous l'empire de la contrainte. Il déclare de plus que toutes facilités seront données aux pro-

1. Cf. *DDS*, vol. 14 (1941-1943), Berne, 1997, pp. 1226-1227.

priétaires dépossédés pour revendiquer en Suisse et dans la Principauté du Liechtenstein les biens qui y seront trouvés, dans le cadre de la législation suisse telle qu'elle existe à ce jour ou telle qu'elle sera complétée dans l'avenir."

Énumérées dans les lettres échangées entre les représentants suisses et les trois délégations alliées sous l'égide de l'américain L. Currie, ces mesures seront suivies par une série d'arrêtés du Conseil fédéral,¹ puis par l'accord de Washington en 1946.²

Doit-on considérer que les mesures décidées au début de 1945, lors des négociations avec les Alliés, ont permis de démasquer tous les transferts de capitaux et de biens pillés par les nazis ?³

Certes, des intentions sont proclamées avec plus ou moins de bonne volonté, mais les difficultés s'accumulent et surtout l'évolution de la situation internationale entraîne l'apparition de nouvelles menaces et préoccupations. La Guerre froide va occuper pendant plus de quarante ans les problèmes qui nous occupent aujourd'hui.

Commentaires sur le tableau relatif aux importations d'or

Les chiffres utilisés jusqu'à ce jour par les chercheurs reposent sur les statistiques douanières, mais n'englobent que le poste 869a1 (or destiné aux transactions bancaires). En 1939, le chiffre était encore mentionné dans les statistiques publiées, mais à partir de 1940, elles ne sont plus tenues qu'à usage interne. Importations et exportations d'or destiné aux transactions bancaires et d'argent sous forme de pièces de monnaie en 1940 (pos. 869a1 et 869-e), en possession de la Direction générale des douanes ; Goldverkehr der Schweiz mit Deutschland (AFB E 7110 1973/134, vol. 7) ainsi que plusieurs documents dans AFB E 6100 (A) 25, vol. 2326. Cf. Fior, Michel : *L'or de la Reichsbank. Que savait la Banque nationale suisse ? (1939-1945)*, Neuchâtel 1997. Cf. Rings, Werner :

1. Sébastien Guex et Marc Perrenoud, "Banquiers suisses et autorités fédérales face aux menaces américaines en 1945", in *Traverse*, n° 3, 1995, pp. 126-138.

2. Cf. Marc Perrenoud, "La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943-1950)", in *Itinera*, Fasc. 18 : *La Suisse dans le système international de l'après-guerre*, Georg Kreis (Ed.), 1996, pp. 130-145.

3. Cf. la publication des Archives fédérales suisses, *Capitaux en fuite, biens pillés et fonds en déshérence*, Berne, 1997. On y trouve les textes des exposés prononcés lors d'un colloque des Archives fédérales en février 1997 avec la participation de plusieurs membres ou collaborateurs de la Commission indépendante d'experts Suisse-Deuxième Guerre mondiale.

Raubgold aus Deutschland. Die "Golddrehscheibe" Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1996² ; trad. française : *L'or des nazis. La Suisse, un relais discret*, Lausanne, 1985.

La Commission a complété les chiffres par le poste 869a2 (or industriel) qui, jusqu'à l'année 1943 comprise, fut publié dans la Statistique du commerce (cf. colonne 2). Ces indications manquent pour 1944 et 1945 ; elles sont actuellement introuvables. Cependant, les chiffres sont probablement aussi faibles que durant les années précédentes. La statistique interne de la Direction générale des douanes ne contient que le poste 869a1.

La comparaison entre la colonne 2 (importations d'or en Suisse selon la Statistique suisse du commerce) et la colonne 1 (chiffres de la *Reichsbank* concernant les livraisons à la Suisse) montre que les chiffres coïncident plus ou moins pour 1942-1944, mais qu'ils diffèrent considérablement pour 1940 et 1941. Les livraisons de 1945 n'ont plus été inscrites dans les "Records of the German Reichsbank".

En mars 1946, Alfred Hirs, Directeur général de la Banque nationale suisse, montre que la *Reichsbank* a pu se procurer pendant la guerre 1,9 milliard de FS. Provenant de plusieurs sources, ce montant a été déposé à la BNS sur le compte-courant de la *Reichsbank*¹. Celle-ci l'a utilisé ainsi :

(millions de FS)

138	– pour bonifications à d'autres banques centrales,
1434	– pour bonifications à des banques suisses,
158	– pour des achats d'or et de devises (notamment de dollars),
47	– pour des paiements directs à la Légation d'Allemagne à Berne,
89	– pour des paiements directs à la banque des Réglements internationaux,
61	– pour des paiements directs
	- à la Division des Intérêts étrangers du DPF (44 millions)
	- au CICR (5 millions),
	- et à divers autres bénéficiaires.

Sans entrer dans le détail des transactions d'or et de l'utilisation des francs suisses, on constate que plus de 1,4 milliard de FS est bonifié aux banques suisses, notamment afin d'ouvrir des accreditifs pour financer des échanges commerciaux en Europe. Dans ces conditions, on comprend mieux la volonté presque inébranlable qui a poussé les représentants des milieux financiers, tels que le "Comité Allemagne" de l'Association Suisse des Banquiers, à maintenir les relations avec l'Allemagne national-socialiste jusqu'à son effondrement.

1. Cf. AFB E 6100(A)25/vol. 2335. Cf. aussi E 2801/1968/84/vol. 29.