

Relations économiques futures
entre la Suisse et l'Empire britannique.

Conversations de M. A.C. Nussbaumer à Londres, en juillet 1945

Ma visite à Londres avait un caractère purement privé. En vue de mes relations personnelles qui datent de beaucoup d'années, j'ai fait visite pendant mon séjour à la Banque d'Angleterre et à M. Ellis-Rees du Trésor britannique. Ce dernier a pris la place de Sir David Waley et est actuellement chargé des négociations avec l'étranger pour la conclusion d'accords de paiement; je l'ai connu du temps où il était Chef du Service commercial à l'Ambassade britannique à Madrid.

Ces Messieurs ont pris l'initiative pour me parler de la situation insatisfaisante qui caractérise les relations économiques et de paiement avec la Suisse, et j'ai eu l'impression nette que les communications m'ont été faites pour être répétées aux Autorités fédérales et à la Banque Nationale Suisse. A l'exception de la Suède, la Suisse a été pendant la guerre le seul pays qui ait demandé la mise à disposition d'or métal contre tous paiements faits en francs suisses, soit pour marchandises, soit pour services divers. Pendant la guerre, l'Angleterre n'a pas critiqué l'attitude de la Suisse à cet égard, et elle a accepté les conditions qui lui ont été imposées, car l'Angleterre n'avait pas de possibilité d'exiger un système plus équitable pour elle, puisque tous ses efforts étaient dirigés à gagner la guerre à n'importe quel prix et par n'importe quel moyen. Cependant, on ne m'a pas laissé en doute que l'attitude de la Suisse a toujours été considérée comme étant très dure, tout en com-



prenant d'un point de vue strictement monétaire les préoccupations de notre Banque Nationale d'éviter si possible tout risque de change. Depuis la fin de la guerre en Europe, la situation a radicalement changé. L'Angleterre était partie en guerre avec une dette intérieure de L 8 milliards et des disponibilités en or, en devises et en créances dans l'Empire britannique pour plusieurs milliards de L. Depuis, l'Angleterre a été forcée non seulement de mobiliser toutes ses disponibilités en or et ses créances officielles et privées en devises étrangères, en cédant en outre surtout aux Etats-Unis les plus belles participations anglaises dans l'industrie de l'Amérique du Nord, mais elle se voit aujourd'hui débitrice envers l'Empire d'environ L 4 milliards, dont les Indes seules y sont pour L 1,5 milliard. L'Angleterre est devenue un pays pauvre qui entre dans l'après-guerre avec un déficit de sa substance nationale et de sa balance de paiements, qui nécessitera pour plus d'une génération le plus grand effort de rétablir graduellement une situation gravement compromise. Ce rétablissement ne peut clairement être obtenu que par une révision radicale de sa politique économique étrangère et par une mise sur des bases tout à fait nouvelles de ses relations financières et économiques avec les autres pays, qui excluent tout nouvel engagement en devises étrangères et réduisent à un minimum ses paiements en or.

L'Angleterre a, elle aussi, souscrit aux accords de Bretton Woods, mais les milieux responsables ne cachent pas leur inquiétude et leur méfiance vis-à-vis des résultats pratiques que les résolutions de Bretton Woods peuvent avoir pour le commerce international et surtout pour celui de l'Angleterre et de l'Empire par rapport aux autres pays. En attendant, l'entrée en fonction des plans de Bretton Woods, et sans vouloir à ce sujet croiser les

intentions des Etats-Unis, tout en ayant l'impression que Bretton Woods est dirigé avant tout vers le développement du commerce extérieur des Etats-Unis, l'Angleterre se trouve dans la nécessité -d'après lesopinions que j'ai recueillies- de conclure des accords de paiement basés sur la livre sterling avec ^{les} pays qui ont un intérêt primordial de développer les relations économiques avec l'Angleterre. Dans cette direction, des accords de paiement ont été conclus jusqu'ici avec la France, la Belgique, la Hollande, la Suède et la Turquie, alors que des pourparlers sont en cours avec le Danemark, la Norvège et la Finlande, qui sans doute se rallieront aux désirs britanniques. Pour l'accord avec la Suède, l'idée de base était que la Suède accumule avec le temps des L pour un montant équivalant à l'or que la Suède a retiré de l'Angleterre pendant la guerre. En ce qui concerne le Portugal, un accord de paiement est virtuellement déjà en vigueur étant donné que ce pays a, pendant la guerre, mis ses ressources à la disposition de l'Angleterre en exécutant sans aucune limite des paiements en Escudos contre crédit de la contrevaieur en L sans change assuré. Les avoirs du gouvernement portugais se chiffrent actuellement à L 85 millions. En ce qui concerne l'Espagne, un accord de paiement est également en vue , quoique l'Angleterre ne pourra guère s'attendre à ce que ce pays accumule des ressources considérables en Angleterre, puisque les besoins espagnols de marchandises anglaises sont prévus de dépasser largement le volume des achats que l'Angleterre peut faire dans ce pays.

C'est ainsi que la Suisse reste le seul pays européen qui, par son potentiel industriel et financier et par sa capacité d'absorber des matières premières et des produits de la Grande-Bretagne et de l'Empire britannique, joue un rôle très important dans les plans de l'Angleterre. Le

gouvernement anglais n'a aucune intention de faire une pression quelconque sur le gouvernement suisse ou la Banque Nationale Suisse d'abandonner le système actuel de paiement entre les deux pays, c'est-à-dire de l'or contre des francs suisses, et l'Angleterre n'a non plus l'intention de faire des propositions concrètes à la Suisse dans cette direction. En vue cependant de l'appauvrissement de l'Angleterre et de la nécessité dans laquelle elle se trouve de suivre une politique d'extrême prudence en ce qui concerne ses disponibilités en or et en devises étrangères, le gouvernement suisse doit se rendre compte que le pouvoir d'achat anglais et celui des autres membres de l'Empire britannique, dont les paiements à la Suisse sont exclusivement contrôlés par Londres, s'exercera dans la mesure des possibilités dans lesquelles l'Angleterre se trouve de déboursier de l'or contre des paiements à faire en Suisse. Tant le Trésor que la Banque d'Angleterre n'ont laissé aucun doute dans mon esprit que, si la Suisse devait insister sur le maintien du système actuel de paiement entre les pays, l'Angleterre se verra obligée de réduire ses achats en Suisse aux marchandises considérées comme étant de première nécessité pour l'Angleterre. Il ne pourrait être question d'acheter en Suisse contre de l'or soit des montres, soit des machines et appareils, ou des textiles, y compris des broderies, ou encore de mettre des francs suisses au service du tourisme ou d'autres séjours en Suisse. Il est aussi clair que le maintien du système actuel des paiements aurait nécessairement une influence très grande sur la décision de l'Angleterre de mettre à la disposition de la Suisse des matières premières ou des produits anglais tels que matières textiles, vu que toutes ces matières premières et ces produits sont considérés comme ayant une valeur or, et vu enfin la pénurie de certaines matières premières et de certains produits anglais qui existe en Angleterre même, dans les Dominions et dans les Colonies, ainsi que dans les pays libérés.

L'Angleterre se trouve en face de problèmes d'ordre économiques, sociaux et financiers extrêmement délicats et complexes. La capacité de production de l'Angleterre doit être considérée sous les 4 aspects suivants:

- a) de satisfaire les besoins à l'intérieur. Ces besoins sont énormes. Les disponibilités sont très restreintes. Les magasins sont vides. La main-d'oeuvre est insuffisante. Le pays est outillé pour la guerre, et la transformation au régime de la paix sera lente et longue. Le gouvernement a demandé à ses citoyens les plus grands sacrifices pendant la guerre; ces sacrifices ont été supportés avec une discipline exemplaire et sans plainte, mais avec la fin de la guerre en vue le peuple redemandera ses droits et insistera pour qu'une partie substantielle de la production nationale, surtout en articles de consommation, soit mise en premier lieu à la disposition à l'intérieur;
- b) de contribuer dans la mesure du possible à l'amélioration des conditions de vie dans les pays libérés, où la situation est calamiteuse;
- c) de livrer à l'Empire soit pour réduire les dettes énormes accumulées pendant la guerre, soit pour faire face à la concurrence des Etats-Unis qui déjà se fait sentir et qui, si elle était laissée de se développer sans contre-action, accélérerait l'indépendance économique des Dominions et des Colonies de la Grande-Bretagne;
- d) la nécessité de se créer des nouvelles disponibilités en devises en concentrant ses efforts sur le développement des relations économiques avec les pays respectifs.

Il n'y a pas de doutes que l'Angleterre se trouvera devant une situation presque insoluble de trouver une solution à ces différents problèmes, et c'est précisément pour ce fait qu'en attendant l'Angleterre a décidé de lier à elle

le plus grand nombre possible de pays par la conclusion d'accords de paiement, afin de pouvoir, en tout cas pour les prochaines quelques années, acheter et importer des marchandises et s'assurer des services qui autrement auraient constitué une charge insupportable pour sa situation de trésorerie en or et en devises étrangères.

La Suisse est particulièrement bien placée pour se créer en Angleterre et dans l'Empire britannique une position très forte pour l'exportation de ses nombreux produits à condition qu'elle ajuste sa politique économique aux nécessités britanniques expliquées ci-haut. Il est clair que, si la Suisse se décide à faire confiance dans l'avenir de la Grande-Bretagne et dans celui de la livre sterling, elle devra accepter en principe les mêmes conditions qui régissent les accords de paiement conclus par l'Angleterre jusqu'ici, c'est-à-dire de renoncer à une garantie de change pour les L qu'elle sera appelée à accumuler à Londres jusqu'au moment où l'Angleterre sera en mesure de les rembourser par des livraisons de marchandises et de matières premières et équilibrer les échanges commerciaux réciproques. L'Angleterre ne demande pas une accumulation de L sans limite; un plafond pourrait être fixé analogiquement à ce qu'il a été fait avec les autres pays; pour la Suède par exemple, ce plafond a été fixé en principe à L 10 millions; comme des questions maritimes et de services jouent un rôle important avec la Suède, ce plafond est élastique et peut en pratique rejoindre une somme s'approchant de L 20 millions. (Ce fait m'a été confirmé par M. Root, Gouverneur de la Banque Nationale de Suède, qui se trouvait à Londres pendant mon séjour.) Au delà du plafond, des paiements en or pourraient être prévus, mais le gouvernement anglais s'attendrait à ce que la Suisse soit à ce sujet guidée par des vues larges et n'insiste pas sur un plafond trop res-

treint, qui rendrait illusoire la réalisation du programme d'échanges commerciaux que l'Angleterre a en vue.

Je suis d'opinion que l'intérêt suisse de développer son commerce avec la Grande-Bretagne et son Empire justifie et rend nécessaire que cette question soit étudiée à fond sans délai. Je crois aussi que la question du risque de change ne devrait pas constituer le problème primordial, mais devrait au contraire être subsidiaire à l'établissement d'un programme d'échanges commerciaux qui répond aux intérêts légitimes des deux pays. Cette idée est du reste partagée par Sir Percival Leisching, Sous-Secrétaire d'Etat au Board of Trade, et de son premier assistant, Mr. Wells, qui est chargé de la surveillance des relations avec les pays du continent européen, avec lesquels j'ai eu un échange de vues à titre tout à fait privé. Ces Messieurs sont d'avis que, si on voulait examiner à fond les possibilités d'échanges de marchandises réciproques, il y aurait moyens de trouver une solution équitable, car l'Angleterre pourrait sans trop de difficultés livrer des quantités importantes de laine, de coton, de cuir, de combustibles liquides, et peut-être certains textiles dont la Suisse a surtout besoin. Si une base convenable peut être établie pour l'échange réciproque de marchandises, la question du financement deviendra accessoire, quoique pour les premières années une accumulation importante de £ ne pourra guère être évitée.

En ce qui concerne le risque de change proprement dit que la Suisse assumerait par un accord de paiement, il faut tenir compte des questions suivantes:

1. L'Angleterre a le plus grand intérêt et fera sans doute tous les efforts possibles pour maintenir une stabilité relative de la £, afin de justifier la confiance qu'elle demande aux pays étrangers en souscrivant à un accord de paiement basé sur £. Cette stabilité peut, à mon avis, être envisagée pour 1½ - 2 ans

Comme un accord de paiement avec la Suisse pourrait être limité à une durée d'un an avec option de renouvellement, la Suisse aurait la possibilité de revoir la situation à l'échéance de chaque période de l'accord.

2. Si l'Angleterre, à un moment donné, se trouvait devant la nécessité d'opérer un changement radical de sa parité monétaire, il est clair que les conditions générales dans le monde entier auraient changé radicalement pour rendre un tel pas inévitable. On peut se demander si, dans des circonstances pareilles, les autres pays dont la stabilité économique dépend de leur capacité d'exportation, auraient un intérêt et la possibilité matérielle de maintenir pour eux une parité monétaire qui ne répondrait plus aux nécessités de leur économie nationale et des prix internationaux.

3. En cas de dévaluation de la L, il n'est guère à craindre que le pouvoir d'achat des L accumulées à Londres sera grandement diminué à l'intérieur de l'Empire britannique. Une sauvegarde pourrait en tout cas être constituée par le maintien constant d'un carnet de commandes en Grande-Bretagne et dans l'Empire, qui correspond aussi près que possible au volume des L que la Suisse aura accumulées sous le régime de l'accord de paiement.

Au début de mes conversations avec le Trésor et la Banque d'Angleterre, j'avais soulevé le problème du financement du tourisme réciproque entre les deux pays, et j'avais envisagé la possibilité qu'un syndicat de banques suisses, sous réserve de l'accord du gouvernement suisse et de la Banque Nationale Suisse, se constituerait pour offrir au gouvernement anglais un crédit substantiel en francs suisses à des conditions modérées pour une durée à convenir. Cette offre de principe a été beaucoup appréciée, mais l'Angleterre, pour des raisons évidentes, ne veut assumer des nouveaux engagements en

devises étrangères (ce qui est du reste prouvé par son refus d'accepter un crédit très important des Etats-Unis). Les autorités britanniques sont en principe très désireuses de trouver une solution pour ce problème, tant pour des raisons psychologiques par rapport aux sacrifices et restrictions qui ont été imposés à ses citoyens pendant la guerre, que pour encourager les voyages des Suisses en Angleterre et l'Empire britannique. La solution de cette question ne devrait pas être trop difficile, si un accord de paiement peut être envisagé, dans quel cas une tranche importante de crédits réciproques pourrait être fixée pour réaliser le but désiré. Si l'accord de paiement ne peut être mis à la disposition pour faciliter le tourisme réciproque, je crois que l'Angleterre serait prête à offrir à la Suisse un crédit substantiel en L pour financer les voyages dans la Sterling Area en se déclarant d'accord de réserver la contrevaletur en francs suisses des sommes utilisées pour le financement de voyages et de séjours en Suisse.

J'ai cherché à l'occasion d'obtenir certaines indications sur la relation future entre le dollar et la livre sterling, mais ce problème se trouve actuellement dans l'obscurité la plus complète, et les idées des Américains sont exactement opposées à celles des Anglais. D'après la Banque d'Angleterre, les Etats-Unis désireraient qu'une relation de $\$ 6$ à L 1 (actuellement $\$ 4,05$ par L 1) soit établie, alors que l'Angleterre voudrait s'approcher plutôt d'un change de $\$ 3$ par L1. La conception des Américains serait que l'Angleterre a besoin de révaluer la L pour assurer ses importations à un niveau qui lui garantisse une base de production lui permettant de forcer ses exportations, surtout dans l'Empire britannique et dans les autres pays de la Sterling Area. Du côté britannique, on est radicalement opposé à cette thèse, qui aurait comme conséquence de faire renoncer l'Angleterre aux grands marchés mondiaux en faveur des Etats-Unis.

Pour compléter cette note, j'ai le devoir de mentionner les critiques ouvertes et sans réserves qui ont été exprimées à l'adresse de la politique suivie par notre Banque Nationale dans ses rapports avec l'Angleterre. Sans vouloir entrer dans des détails, j'ai constaté une irritation très nette par rapport à certains procédés et attitudes dont la Banque Nationale avait fait preuve à de nombreuses reprises et qui n'ont pas été compris en Angleterre. On ne comprend surtout pas les craintes d'inflation de notre Banque Nationale, pour lesquelles on ne conçoit pas d'éléments de justification réels. Si un accord de paiement entrant dans les vues du gouvernement suisse, on s'attendrait sans doute du côté anglais à une application libérale, inspirée d'une mesure de confiance qui, jusqu'à présent, a fait défaut.

Bâle, le 6 août 1945.

P.S.

Les seuls pays qui, en dehors de la Suisse, bénéficient encore aujourd'hui d'une garantie de change par rapport à leurs dépôts en L à Londres, sont l'Argentine et le Brésil, mais la Banque d'Angleterre m'assure que cette situation privilégiée sera modifiée à la première occasion.

Les accords de paiement que l'Angleterre a conclus avec une série de pays constituent évidemment des accords bilatéraux, qui sont comme tels en opposition avec les principes décidés à Bretton Woods. Cependant, les autorités anglaises désirent convertir aussitôt que possible ces

accords bilatéraux dans un accord multilatéral dans ce sens que les pays qui ont conclu des accords de paiement avec l'Angleterre obtiendraient la possibilité de convertir librement leurs avoirs en L contre francs français, belges, florins hollandais, couronnes danoises, suédoises et norvégiennes ainsi que francs suisses et dollars U.S.A., dans quel cas la question du risque de change perdrait encore d'importance. En réalité, cela signifierait le retour aux affaires de change entre les pays respectifs, ce qui en soi-même serait un pas très important vers la remise en fonction du commerce libre international. Une telle initiative ne pourra cependant être prise que lorsque le gouvernement français aura renoncé à sa politique de prestige en maintenant le cours extérieur du franc au niveau actuel (ffrs 200 par L 1), alors que ce cours est entièrement fictif et empêche toute reprise des affaires de change sur base multilatérale. Le gouvernement britannique espère qu'il pourra convaincre le gouvernement français d'ajuster la valeur extérieure du franc à une parité réelle, par exemple ffrs 400 par L 1.

N.