

E 1004.1 1/439

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 16 novembre 1943*¹

1998. Wirtschaftsverhandlungen mit Grossbritannien und den U.S.A.:
Finanzabkommen mit Grossbritannien

Vertraulich

Volkswirtschaftsdept. Bericht und Antrag vom 12. Nov. 1943

Das Volkswirtschaftsdepartement hat dem Bundesrat am 8. Juni 1943 einen Antrag² betreffend den Abschluss eines Zahlungsabkommens mit Grossbritannien unterbreitet und diesen Antrag am 17. Juni 1943 durch die Zustellung einer Reihe von Aktenstücken näher dokumentiert. Der Bundesrat hat die

1. *Absents: von Kobelt et Steiger.*

2. E 1001.1 VD/ 1.9.-31.12.1943 et E 7110/1976/134/60.

Sur les relations financières avec la Grande-Bretagne en 1943, cf. aussi E 6100 (A) 2763, E 7001 (B) 1/254 et E 7110/1967/32/821/Grossbritannien/2.



Angelegenheit in seiner Sitzung vom 15. Juni 1943³ beraten, eine Beschlussfassung jedoch bis zum Zeitpunkte verschoben, an dem sich eine «schweizerische Handelsdelegation in nützlicher Weise neuerdings nach London begeben kann.» Dieser Zeitpunkt erscheint dem Volkswirtschaftsdepartement heute gekommen, und es hat dem Bundesrat am 10. November 1943 einen entsprechenden Antrag gestellt⁴.

Die im Antrage vom 8. Juni 1943 für den Abschluss eines Finanz- oder Zahlungsabkommens mit Grossbritannien in Abschnitt II angestellten Erwägungen sind durch die seitherige Entwicklung zum Teil noch unterstrichen worden. Dies gilt insbesondere für die allgemeine Entwicklung der schweizerisch-britischen Wirtschaftsbeziehungen, die einer Entspannung bedürfen. Die gegenwärtige Lage macht die Erreichung vermehrter Zufuhren aus Übersee nicht leicht. Ein schweizerisches Entgegenkommen auf dem Finanzgebiete könnte hier hilfreich sein, während andererseits Bund und Nationalbank in grösseren Bezugsmöglichkeiten aus Amerika eine vermehrte Verwendung blockierter Gelder (Pfund und Dollars) und damit eine Entlastung ihrer Devisenlage zu erwarten hätten. Eine günstige Auswirkung der Abkommensvereinbarung auf die allgemeinen schweizerisch/britischen Beziehungen ist umso eher anzunehmen, als die britische Gesandtschaft in Bern in der Zwischenzeit das lebhafteste Interesse der Treasury am Zustandekommen der Vereinbarung erneut bekundet hat.

Ein paralleles Interesse besteht auch bei der Schweizerischen Nationalbank und bei jenen Dienstzweigen des Eidg. Politischen Departementes, die an der glatten Abwicklung grosser Zahlungen in Schweizerfranken, sei es im Auftrage der britischen Regierung, sei es mit deren Zustimmung im Auftrage einer anderen, zur Zeit in Grossbritannien domizilierten dritten Regierung, interessiert sind. Die seit Jahresbeginn von der Schweizerischen Nationalbank teils auf eigene Rechnung, teils auf Rechnung des Bundes ausgeführten englischen Zahlungsaufträge belaufen sich bis heute auf 150 Millionen Franken (davon 50 Millionen auf Rechnung des Bundes). Die Schweiz erfüllt somit faktisch das Abkommen, ohne dass sie die in ihm enthaltenen Sicherungen (Kurssicherung und Zusage der Goldfreigabe 6 Monate nach Waffenstillstand) besitzen würde. Der schweizerische Wunsch, in den Genuss dieser Sicherung für eine bereits bestehende Bevorschussungspraxis zu gelangen, hat sich seit dem letzten Antrage des Volkswirtschaftsdepartementes noch verstärkt. Es muss beim Abschluss des Abkommens versucht werden, die seit dem 1. Januar 1943 ausgeführten britischen Zahlungsaufträge (total 150 Millionen Franken) dem Abkommen zu unterstellen, d.h. diesem letzteren rückwirkende Kraft zu verleihen.

In ähnlicher Weise hat die seitherige Entwicklung das schweizerische Interesse an einer Regelung der Frage des «Feindanteil» (enemy content) verstärkt. Die Frage steht auf der am 30. September 1943 von den Regierungen Grossbritanniens und der U.S.A. übermittelten Traktandenliste und ist damit erneut

3. E 7001 (B) 1/254 et PVCF N° 1105 du 21 juin 1943, E 1004.1 1/434.

4. *Au sujet des relations financières avec la Grande-Bretagne, cf. la notice reproduite en annexe au présent document.*

aufgeworfen⁵. Inzwischen hat die chemische Industrie für die das Problem besonders heikel ist, in dieser Sache eine von Aufschlüssen an die britischen Behörden erteilen müssen. Es herrscht in dieser Industrie eine nicht unbegründete Beunruhigung, und es wäre sicher zu begrüßen, wenn im Zusammenhang mit dem Abschluss des in allen Einzelheiten vorbereiteten Zahlungsabkommens eine Fortführung der bisherigen alliierten Praxis hinsichtlich des «Feindanteils» erreicht werden könnte.

Da die Schweiz seit Jahresbeginn ihre Abkommensverpflichtungen praktisch erfüllt und eine plötzliche Unterbrechung der bisher ausgeführten Zahlungen aus allgemeinen Erwägungen kaum in Betracht kommen kann, scheint der Zeitpunkt für den Abschluss des im Jahre 1942 in eingehenden Verhandlungen vorbereiteten Finanzabkommens heute gekommen zu sein.

Es wird daher antragsgemäss

beschlossen:

Der nach London zu entsendende schweizerische Delegierte ist ermächtigt, den dem Antrag des Volkswirtschaftsdepartementes vom 8. Juni 1943 beigegebenen Entwurf zu einem schweizerisch/britischen Zahlungsabkommen im Namen des Bundes sowie der Schweizerischen Nationalbank als Durchführungsorgan zu unterzeichnen. Dabei sind die im genannten Antrag unter IV. aufgeführten beiden schweizerischen Vorbehalte in geeigneter Weise anzubringen.

Ferner soll als Ergebnis der Beratung, aber in das Abkommen noch eine Sicherheitsklausel eingefügt werden, wonach die Schweiz eine neue Überprüfung der Lage verlangen könnte, sofern sich herausstellen sollte, dass die der Nationalbank auferlegten Verpflichtungen zu schwer wären.

ANNEXE

E 2001 (E) 2/627

*Compte-rendu d'une conférence sur les relations financières anglo-suisse*⁶

No LK

Berne, 1^{er} septembre 1943

PROPOSITION DE LA BANQUE D'ANGLETERRE CONCERNANT LE TRANSFERT DU PRODUIT DE TITRES VENUS À ÉCHÉANCE OU SORTIS AU TIRAGE

M. Weber résume la situation qui résulte de l'envoi du télégramme de notre Légation du 26 août⁷ contenant une proposition de la Banque d'Angleterre tendant à un adoucissement des

5. Cf. N° 37.

6. Cette conférence a lieu le 30 août dans les locaux de la Banque nationale à Zurich. Y participent: deux Directeurs généraux de la Banque nationale, E. Weber et A. Hirs, le Délégué du Conseil fédéral aux Accords commerciaux, P. Keller et deux représentants du Département politique, R. Kohli et E. Junod (qui a rédigé ce résumé de la séance).

7. Non reproduit.

mesures du Contrôle des Changes britannique. Les autorités britanniques désirent consentir désormais au transfert des titres de propriété suisse, payables à Londres, qui arrivent à échéance ou sortent à un tirage au sort. La Banque d'Angleterre désire savoir si elle peut admettre la Suisse au bénéfice de ces nouvelles dispositions et demande dès lors si la Banque Nationale peut lui remettre des francs suisses contre de l'or à Ottawa pour pouvoir opérer ces transferts. M. Weber estime qu'il ne serait pas de bonne politique de refuser purement et simplement la proposition anglaise. Il convient donc de trouver un compromis qui tienne compte de la situation monétaire de la Suisse et des desiderata anglais.

M. Hirs relève que la Banque Nationale comme telle ne peut qu'être défavorable à la proposition anglaise. Il rappelle qu'elle a déjà mis en question le paiement des revenus de titres cotés dans l'Empire britannique et estime que le moment est venu pour reprendre la discussion de tout le problème avec les Anglais.

M. Weber constate que deux questions se posent :

La première consiste dans la réponse à donner à la proposition de la Banque d'Angleterre, la seconde dans l'éventuelle discussion par la Délégation – une fois qu'elle sera repartie pour Londres – de la suspension du paiement en Suisse des revenus de titres cotés dans l'Empire.

M. Kohli rappelle l'importance de nos investissements de capitaux à l'étranger et relève qu'il est extrêmement souhaitable de conserver des fonds dans les pays tiers. D'autre part, la réponse que la Banque Nationale fera à l'Institut anglais ne manquera pas d'avoir des répercussions sur la reprise des négociations économiques de Londres. Il constate qu'alors en 1940 la politique de la Banque Nationale tendait à avoir le plus d'argent possible à l'étranger, actuellement, pour des raisons faciles à comprendre, elle désire réduire ses immobilisations hors de Suisse. C'est pénétrés de ce complexe de problèmes qu'il faut examiner la proposition britannique. Il rappelle qu'en ce qui concerne les discussions avec les Etats-Unis, les banques ont insisté sur l'obtention d'une assurance de la part du Gouvernement américain que l'or bloqué pour le compte de la Suisse aux Etats-Unis soit libéré 6 mois après l'armistice. Or, nous savons, par les négociations relatives à l'Agreement, que les Britanniques sont prêts à nous donner cette assurance en ce qui concerne l'or qu'ils nous remettent. Dès lors, on peut se demander si la solution ne consisterait pas à accepter la proposition anglaise de nous payer en or la contre-valeur des capitaux dont elle désire autoriser le transfert étant entendu, toutefois, que le paiement en Suisse de ces capitaux n'aurait pas lieu mais que les banques seraient créditées en livres des montants revenant à leurs clients, livres qui seraient gagées par l'or de la Banque Nationale. Garanties de toucher après la guerre la valeur or de ces capitaux, les banques seraient peut-être disposées à en avancer elles-mêmes la contre-valeur à leurs clients. *M. Kohli* fait ensuite allusion à la conversation que *M. Girardet* a eue avec *M. Bolton*, Directeur de la Banque d'Angleterre, au cours de laquelle ce dernier a laissé entendre que l'Institut anglais serait peut-être prêt à permettre à la Banque Nationale de disposer plus librement de l'or déposé pour elle à Ottawa. Cette proposition, après celle de *M. MacKillop* – récemment faite à *M. Kohli* au cours d'un entretien – laisse supposer que les Anglais sont peut-être prêts à modifier leur politique de l'or vis-à-vis de nous.

M. Kohli estime dès lors que l'on devra répondre comme suit à la Banque d'Angleterre :

a) La Banque Nationale est prête à reprendre à Ottawa l'or que la Banque d'Angleterre lui offrira en vue du transfert des capitaux que cette dernière entend autoriser. Pour des raisons techniques, elle ne peut, toutefois, en verser le contre-valeur en francs suisses en Suisse et passera un arrangement interne avec les banques pour que celles-ci créditent les montants revenant à leurs clients en livres qui seraient gagées sur l'or que la Banque Nationale recevra de l'Institut anglais.

b) En revanche, la Banque Nationale est prête à payer en Suisse la contre-valeur en francs suisses de l'or que la Banque d'Angleterre semble vouloir être disposée à libérer en sa faveur (il conviendra, dans la réponse, de se référer fermement aux déclarations de *M. MacKillop* et de *M. Bolton*). Par libération d'or, la Banque Nationale entend que l'or lui soit remis en Suisse, voire même à Lisbonne.

M. Kohli termine en proposant que l'on fixe, d'un commun accord avec la Banque d'Angleterre, un plafond annuel jusqu'auquel cette dernière consentirait à libérer l'or de la Banque Nationale.

M. Keller relève l'intérêt de la conversation Girardet-Bolton qui, tous deux, ont assisté à l'époque aux négociations concernant l'Agreement et ont pu se persuader de la politique intransigeante des Anglais, en ce qui concerne l'envoi d'or en Suisse ou au Portugal. Si tous deux parlent maintenant d'une éventuelle libération de l'or de la Banque Nationale, il faut croire qu'il y a là une évolution de la politique monétaire britannique qu'il s'agit d'exploiter au maximum.

M. Hirs est très sceptique quant à la déclaration de *M. Bolton*. S'il est vrai que la Banque d'Angleterre est prête à libérer l'or de la Banque Nationale, il faut que cela se fasse dans le cadre de l'Agreement et non pas à propos de transferts de capitaux, lesquels ont de tous temps été exclus des arrangements avec le Gouvernement britannique.

M. Hirs est d'avis qu'il faut, avant de répondre, demander au Département des Finances ce qu'il pense de cette proposition.

M. Kohli estime que la Confédération ne doit être interrogée que si la Grande-Bretagne refuse de donner suite à la double réponse de la Banque nationale consignée ci-dessus, soit a et b. A ce moment-là, il conviendra de voir s'il faut que la Confédération reprenne, à son compte, l'or que la Banque d'Angleterre veut lui offrir en vue des transferts de capitaux que cette dernière entend autoriser.

M. Keller: Pour les conditions de reprise de l'or offert par la Banque d'Angleterre, il conviendra de se référer à ce qui a été convenu dans le projet d'Agreement.

M. Kohli parle ensuite du malentendu intervenu entre la Suisse et la Grande-Bretagne au sujet de la mise en vigueur de l'Agreement. Il rappelle les déclarations de *M. MacKillop* selon lesquelles l'Angleterre considérerait que les dispositions du projet d'accord financier anglo-suisse régissent à l'heure qu'il est les rapports entre les deux instituts d'émission.

M. Keller: Si tel est le cas, il conviendrait d'amener les Anglais à imputer sur les fonds qui seraient mis à leur disposition en vertu de l'Agreement les sommes que la Banque d'Angleterre a déjà reçues depuis le début de l'année.

Remarque: Si l'on veut se rallier à l'idée de *M. Keller*, il conviendrait d'avertir au plus vite les Anglais qu'ils ont déjà reçu, depuis le début de l'année, près de 100 millions de francs suisses alors que le plafond annuel prévu à l'Agreement est de 130 millions seulement. Cela inciterait peut-être la Banque d'Angleterre à faire preuve de plus de réserve dans ses demandes de francs suisses⁸.

8. *Dans une lettre adressée à la Direction générale de la Banque nationale le 27 septembre 1943, le Département politique écrit notamment:*

Nous avons pris note que vous n'aviez pas l'intention de poursuivre la discussion avec l'Institut anglais pour des raisons de politique monétaire sur lesquelles vous n'entendez pas transiger. Nous ne croyons pas, pour notre part, qu'il faille en rester là. La communication anglaise nous paraît en effet appeler une duplique, en tant qu'elle est fondée sur la conception erronée que l'existence en Suisse de comptes bloqués au nom de créanciers financiers suisses aurait une influence dépréciatrice sur le cours de la livre sterling dans notre pays. Les autorités britanniques semblent apparemment croire – c'est du moins la seule explication plausible de leur argumentation – que les droits sur ces comptes seraient négociables. Cette impression, qui ne correspond nullement à l'idée de votre contre-proposition, mérite d'être dissipée sans délai: Il ne faudrait pas que ce malentendu fût de nature à compromettre la poursuite des efforts dans lesquels la Suisse se doit de persister afin d'amener les autorités britanniques à adopter une politique plus libérale à l'égard de l'or qu'elles remettent à la Suisse en contre-valeur des sommes dont elles ont besoin dans notre pays.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'il convient de remettre les choses au point à Londres, tout en profitant de cette occasion pour revenir à la charge en ce qui concerne une plus libre disposition des réserves de métal jaune amassées à Ottawa pour votre compte et celui de la Confédération (E 2001 (E) 2/627).

A la suite de cette demande, la Banque nationale s'efforce, par un télégramme du 6 octobre (E 2001 (E) 2/629) de dissiper l'opinion de la Banque d'Angleterre. Dans une lettre du 27 octobre (E 2001 (E) 2/629), C.F. Bolton maintient le point de vue de la Banque d'Angleterre

17 NOVEMBRE 1943

103

et relève en particulier que l'arrangement envisagé par l'institut suisse d'émission irait à l'encontre de la pratique britannique, selon laquelle toutes les opérations portant sur l'or sont traitées entre les banques centrales, à l'exclusion des personnes privées.

Cette question se pose toujours en automne 1943: dans une notice du Département politique rédigée sur les indications de R. Kohli, il est précisé qu'au cours d'une séance tenue le 10 novembre dans laquelle était discutée la proposition au Conseil fédéral relative à l'accord financier anglo-suisse, la Direction générale de la Banque Nationale Suisse a formulé l'avis qu'elle ne pourrait peut-être plus assumer à l'avenir la charge des transferts financiers.

Cela étant, M. Kohli a exprimé le vœu qu'avant de donner effet à la clause insérée dans le texte de l'accord selon laquelle la Banque Nationale se réservait de suspendre le service en Suisse des revenus financiers provenant du Bloc sterling, le Département Politique soit pressenti et puisse faire valoir les considérations qui, à son avis, ne justifieraient pas un recours à cette mesure (E 2001 (E) 2/627).