

E 2001 (E) 2/626

*Notice sur les négociations financières avec les Alliés*¹

RÉSUMÉ DE LA SÉANCE DU COMITÉ DE L'ASB DU 10 MAI 1944
À LA BANQUE POPULAIRE SUISSE À BERNE,
AU COURS DE LAQUELLE M. NUSSBAUMER A FAIT SON RAPPORT
SUR LES POURPARLERS DE LISBONNE

Sont présents: MM. Nussbaumer – Gautier,
MM. La Roche – Jaberg – Barbey – Wittmer – Vieli –
Brugger – Daeniker – Speich – Zölly – Fischer,
MM. Caflisch – Jann,
MM. Kohli – Kappeler – Chaponnière – Junod.

Après avoir salué les assistants, *M. La Roche* donne immédiatement la parole à M. Nussbaumer.

I. Incident Pirelli

M. Nussbaumer résume brièvement les raisons pour lesquelles il n'a pu se rendre en Angleterre. Il brosse un rapide tableau de l'affaire Pirelli et fait part de sa conviction qu'il a pu écarter tous les soupçons alliés en ce qui regarde cette société². La meilleure preuve pour lui de l'éclaircissement de la situation

1. Ce document, daté du 16 mai 1944, a été rédigé par E. Junod.

2. Cf. E 2001 (E) 1/123 et 131; E 2001 (E) 1967/113/473 et 482; E 2001 (E) 1968/78/333.

réside dans le fait que les délégués anglo-américains sont venus à Lisbonne discuter avec lui les problèmes financiers. Cela dit, M. Nussbaumer passe à l'examen des pourparlers de Lisbonne.

II. *Impressions générales des négociations*

Le but des pourparlers entamés dans la capitale portugaise était d'exposer aux délégués anglo-américains la situation des banques suisses. Les Alliés estiment que cette note ne modifie en rien la situation existant jusqu'ici, les banques suisses connaissant parfaitement depuis 1942 déjà quelles sont les opérations financières qui ne rencontrent pas l'agrément de Londres et de Washington et, partant, sont de nature à provoquer des sanctions de leur part. Vue de la Suisse, toutefois, la situation est radicalement différente car la publication de l'avertissement projeté équivaut à étendre à toutes les banques suisses les conditions du «Standard Undertaking» qui, jusqu'à présent, ne devaient s'appliquer qu'aux banques sur la liste noire ou menacées d'y être portées.

M. Nussbaumer résume ensuite le but que les Alliés poursuivent par la publication de leur avertissement.

- a) Il s'agit tout d'abord d'une mise en garde générale à toutes les banques.
- b) Les Alliés voudraient éviter d'avoir à prendre de nouvelles sanctions contre les banques suisses et désirent dès lors prévenir toutes mesures de leur part en invitant les instituts financiers suisses à se garder de certaines opérations qui entraîneraient irrémédiablement des sanctions.
- c) Les Alliés n'entendent enfin pas porter atteinte aux intérêts économiques légitimes des banques. Ils veulent toutefois éviter que celles-ci prennent prétexte de la neutralité traditionnelle de la Suisse pour favoriser certains intérêts ennemis au détriment des leurs propres. Leur but est d'empêcher toute opération procurant à l'ennemi de nouveaux pouvoirs d'achat en Suisse ou dans d'autres pays tiers, résultat qui ne pourrait être obtenu par l'Axe si les banques suisses ne lui prêtaient main-forte. Il va sans dire que ces dernières sont libres d'agir comme bon leur semble mais elles doivent savoir ce à quoi elles s'exposent. L'avertissement est là pour le leur rappeler.

Les Alliés ont beaucoup insisté sur l'intérêt que les banques suisses auraient à abandonner une politique de courte vue tendant à l'obtention d'avantages immédiats pour adopter une politique de longue haleine qui devrait leur être dictée par la prépondérance de leurs investissements dans les Nations Unies, investissements dont le sort dépend des liens qui pourront être maintenus entre ces pays et la Suisse. Ce choix à faire entre deux politiques opposées est l'un des points principaux sur lesquels ont porté les discussions de Lisbonne. M. Nussbaumer rappelle aux banquiers présents qu'ils ne doivent pas oublier les intérêts de leur clientèle qui pourrait leur demander les comptes si elles poursuivent une politique susceptible de leur aliéner la bonne volonté des Nations Unies. La situation est extrêmement sérieuse et doit être examinée de façon approfondie.

M. Gautier confirme les impressions de M. Nussbaumer et estime que la meilleure preuve que l'avertissement des Alliés n'est pas un bluff destiné à intimider seulement les banques suisses, c'est que les représentants alliés se sont dérangés pour venir à Lisbonne, soucieux qu'ils étaient de ne pas prendre de

mesures sans s'être au préalable informés de la réaction suisse, montrant par là qu'ils entendent donner à leur action l'allure d'un *geste raisonné* pris en parfaite connaissance de cause. Ce geste doit porter les fruits qu'ils en attendent et c'est sous cet angle là qu'il faut examiner toute la situation. Il n'est pas exclu que, par les mesures unilatérales prises par les banques suisses, on puisse peut-être éviter la publication de l'avertissement ou, tout au moins, en diminuer les effets. L'attitude alliée dépend en somme de l'écho que les mesures envisagées trouveront en Suisse.

M. Nussbaumer n'ignore pas les difficultés de l'heure présente. Le 2^e front n'est pas encore ouvert et il est impossible pour l'instant d'en prévoir l'issue. Si l'ASB cède maintenant à la pression alliée et que dans quelques semaines la situation militaire se renverse, il faut s'attendre à une recrudescence de difficultés venant cette fois de l'autre côté. Aussi convient-il de ne pas agir à la légère et chercher avant tout une solution pratique susceptible de nous couvrir de part et d'autre. M. Nussbaumer ne serait pas étonné que les Alliés fassent tout de suite un exemple comme ils l'ont fait pour Sulzer dans le domaine industriel ce qui aurait probablement pour effet de faire baster immédiatement toutes les autres banques. Il faut à tout prix éviter que l'on en arrive là. L'atmosphère, d'une façon générale, est favorable tout particulièrement aux Etats-Unis où grâce à l'excellent travail de M. Straessle dans les cercles américains, une certaine compréhension apparaît en faveur de la Suisse, compréhension qui pourrait être améliorée encore par un geste conciliant de la part de nos banques. Avant de passer à l'examen des points particuliers, M. Nussbaumer tient encore à relever la réaction extrêmement violente de MM. Reagan et Sullivan qui ont marqué leur stupeur en prenant connaissance des concessions que les délégués alliés semblent vouloir proposer à leurs Gouvernements. Il se révèle que les attachés commerciaux alliés à Berne sont infiniment plus durs que leurs collègues et que l'ASB n'a aucun intérêt à voir cet avertissement appliqué par eux. Il faut enfin ne pas oublier que les conditions mises à la radiation d'une banque sur la liste noire sont beaucoup plus sévères encore que celles de la note et qu'il est extrêmement difficile de faire rapporter les sanctions prises par les Alliés une fois qu'ils se sont estimés réduits à cette nécessité.

III. *Préambule.* Notion «ennemi»

M. Nussbaumer expose en détail les concessions obtenues en ce sens que ne seront pas réputées ennemies des personnes et maisons sur la liste noire dont le statut suisse est reconnu par les autorités. En ce qui concerne les filiales en Suisse de maisons étrangères, l'idée alliée n'est pas d'empêcher le maintien des relations commerciales avec elles. Londres et Washington entendent simplement éviter que de nouveaux crédits leur soient accordés et que les facilités leur soient accordées en vue d'opérations sur les titres. Néanmoins, il sera possible de leur consentir encore des avances gagées par des obligations d'origine suisse, des polices d'assurance suisses ou enfin des immeubles sis dans notre pays.

M. Jaberg demande s'il faudra à l'avenir rompre les relations avec les maisons sur la liste noire sises en pays étranger qui entretiennent un compte en Suisse. M. Nussbaumer précise qu'aucune exception ne sera admise par les

Alliés en faveur de maisons étrangères sur la liste noire. Par exemple, si une banque suédoise est portée sur la liste noire, il sera possible de travailler avec elle à condition que les opérations faites pour son compte portent sur des fonds qui se trouvent en Suisse et ne provoquent aucun paiement à l'étranger.

IV. *Points particuliers*

Point 1: Trafic des billets anglais et américains.

Les Alliés, pour justifier leurs exigences dans ce domaine, se fondent sur leur déclaration du 10 août 1940 dans laquelle le Trésor britannique a invité tous les propriétaires de billets anglais à rendre ceux-ci au Treasury contre dédommagement jusqu'à une date donnée. Les avances sur des billets anglais ou américains seraient très mal vues des Alliés. Il convient donc d'y renoncer. M. Nussbaumer se demande si, sur ce point, il ne s'agirait pas de frapper un grand coup et de suggérer aux autorités suisses qu'elles introduisent une interdiction totale du trafic des billets étrangers en Suisse. Cette mesure aurait un gros effet à Londres et à Washington et présenterait l'avantage d'avoir des répercussions générales dans les deux camps des belligérants. Elle serait parfaitement conforme au principe de neutralité.

Point 2: Opérations sur des avoirs bloqués dans les Nations Unies.

La Délégation a insisté pour que les mesures envisagées ne s'appliquent pas en cas d'opérations en faveur de Suisses ou de «non enemy». Dans ses dernières conversations avec M. Peterson, M. Nussbaumer aurait réussi à trouver une formule intermédiaire selon quoi

a) toute opération en faveur d'ennemis serait interdite;

b) les opérations pour le compte de «non enemy» devraient être soumises à autorisation préalable. Quant à la question des avances proprement dites, les délégués alliés se sont déclarés incompétents et proposent que le problème des facilités octroyées à des réfugiés soit soumis au Treasury Department à Washington. A noter que ce point est surtout intéressant en ce qui regarde les avoirs en dollars; il ne faut pas oublier que les fonds en registered sterling sont librement négociables sans autorisation.

M. Caflisch relève que dans le terme «assets», il faut également comprendre les titres. Dès lors, si l'on veut appliquer le chiffre 2 dans le sens strict, le commerce des titres américains en Suisse devrait être suspendu. Qu'en pense M. Nussbaumer?

M. Nussbaumer répond qu'il a évité soigneusement d'aborder ce problème de peur de provoquer des difficultés sans nombre. A son avis, il convient, pour l'instant, de maintenir le système en vigueur mais d'éviter toute avance sur titres américains à des ennemis des Alliés. En ce qui regarde les titres américains qui circulent en Suisse, la situation est un peu différente car si l'on prend le chiffre 2 au pied de la lettre, on constate que seule l'autorisation du pays où sont effectivement déposés les titres est déterminante. Il n'y aurait dès lors aucune difficulté en ce qui regarde les titres américains déposés en Suisse.

Points 3 et 4: Ouvertures de nouveaux comptes en faveur d'ennemis.

M. Nussbaumer relève que sur ces deux points, il est absolument impossible de discuter. Les Alliés ne sont absolument pas sensibles à l'argument développé

par la Délégation suisse selon quoi l'interdiction prévue à ces deux alinéas empêcherait l'afflux de capitaux qui fuient l'emprise ennemie. Les Gouvernements alliés veulent précisément éviter un tel exode, soucieux qu'ils sont de mettre la main sur ces capitaux au moment où ils occuperont les pays ennemis, main-mise qu'ils ne pourront opérer si les fonds se trouvaient en Suisse. Les Alliés ont d'ailleurs une idée fixe, c'est celle que les dirigeants des pays de l'Axe ont mis d'énormes fortunes en sûreté en Suisse. Ils ne sont sensibles à aucun argument, cherchant à leur démontrer que la chose est pratiquement exclue.

M. Kohli est d'avis qu'il ne faut faire aucune concession sur ces points. Les Allemands, du temps de leur hégémonie, ont présenté des prétentions du même genre mais la Suisse a toujours refusé de céder à leur pression. Nous ne devons pas abandonner dans ce domaine la politique traditionnelle des banques suisses.

M. Nussbaumer relève que dans le nouveau texte du point 4 les délégués alliés ont admis le financement du commerce normal de la Suisse. C'est une concession appréciable mais nos partenaires à Lisbonne ont dit avoir des renseignements sur de nombreux cas où, grâce à l'appui de fournisseurs suisses, ayant établi des factures fictives, l'ennemi a pu se ménager en Suisse des réserves de devises pour l'après-guerre. Or, il est incontestable qu'un des premiers buts recherchés par les Alliés est d'éviter toute accumulation de pouvoirs d'achats en Suisse, pour le compte ennemi.

Point 5 abcd. *M. Nussbaumer* expose l'idée de l'introduction d'un nouvel affidavit en faveur des titres déposés en Suisse de propriété suisse circulant sans affidavit au 1^{er} mai 1944. Tous les titres munis de ce nouvel affidavit pourraient être librement négociés sans qu'il en résulte de sanctions pour les banques traitant ces titres.

M. Caflisch se demande si cette conception n'est pas un peu restrictive et s'il ne suffirait pas de prévoir l'affidavit en faveur des titres déposés en Suisse, quel que soit leur propriétaire.

M. Nussbaumer relève qu'il sera difficile de faire accepter la chose aux Alliés car ils sont toujours persuadés que les titres appartenant à des étrangers cachent des intérêts ennemis. La question devrait néanmoins être revue de plus près.

Point 5 e. Les dernières concessions obtenues sur ce point enlèveraient toute portée pratique à cet article. En effet, *M. Nussbaumer* aurait réussi à faire admettre que les domiciles de paiement puissent assurer le service des titres dont ils sont responsables en faveur de toutes les personnes envers lesquelles ils sont redevables selon la loi, les accords de clearing, etc.

Point 6 (nouveau projet). *M. Nussbaumer* rappelle que le fait pour les banques suisses de favoriser le commerce direct entre pays occupés ou satellites de l'Axe est extrêmement mal vu des Alliés. L'ouverture d'accréditifs à cet effet est de nature désormais à entraîner des sanctions. Exception serait faite, toutefois, en faveur des achats de semences entre la France et la Hongrie à condition que les fonds soient déposés préalablement en Suisse.

M. Kohli rappelant les craintes que ce point a soulevées au sein de la Délégation permanente du Conseil fédéral aux accords commerciaux relève que les dispositions de l'article 6 attaquent de front tout le commerce extérieur suisse.

M. Nussbaumer dit avoir reçu l'assurance que tout le commerce de la Suisse

avec l'Axe conforme aux accords de clearing passés par notre pays serait sans autre toléré par les Alliés et, partant, toutes les opérations financières également qui en sont l'accessoire.

M. Gautier intervient pour faire une réserve sur ce point et relève que *M. Bliss* se serait déclaré incompétent pour trancher la question, celle-ci devant, à son avis, être réglée dans le cadre des accords économiques actuellement en discussion à Londres. De l'avis de *M. Gautier*, le seul moyen de sortir de l'impasse est de soumettre le problème à *M. Keller*. Il serait en effet contradictoire que les Alliés donnent leur agrément au maintien des relations commerciales de la Suisse avec l'Axe mais interdisent par ailleurs le financement de ces opérations commerciales.

M. Kohli estime qu'il faut une modification radicale du point 6 pour sauvegarder notre commerce extérieur.

Point 7 (nouveau projet). *Octroi de nouveaux crédits.*

Sur ce point les Alliés sont extrêmement sévères. Ils auraient néanmoins admis l'octroi d'avances sur des titres d'origine suisse, des polices d'assurance suisses et des propriétés immobilières sises dans notre pays. Sur un point, toutefois, les Anglais et Américains sont intransigeants. C'est celui qui a trait au financement de livraisons de matériel de guerre. Ils entendent en effet prendre d'immédiates sanctions contre toute banque suisse, qu'elle soit sur la liste noire ou non, qui octroyerait des crédits permettant à l'industrie suisse de fabriquer du matériel de guerre pour tout ennemi des Alliés.

M. Gautier relève que cette exigence est inacceptable car s'il y a livraison de matériel de guerre, celle-ci est conforme aux accords de clearing et de blocus et, par conséquent, peut être faite. Les Alliés ne sauraient obliger la Suisse à ne pas respecter ses engagements.

Points 8. Nouveau texte. *Maintien de crédits existants.*

La portée de ce texte a été passablement affaiblie par l'introduction du terme «feasibly». Cette inclusion suppose qu'une dénonciation ne sera exigée que dans les seuls cas où elle ne porterait pas atteinte à des intérêts économiques suisses. Une certaine latitude est donc laissée dans l'appréciation.

Point 9 a. Nouveau texte. *Opérations en devises.*

Ce point est somme toute celui sur lequel il ne sera jamais possible de s'entendre. Les Alliés ne veulent faire aucune concession. Pour eux, toutes les opérations en devises faites en faveur de l'ennemi sont destinées à lui permettre d'augmenter ses importations de matières utiles à la guerre ou à financer son espionnage.

M. Nussbaumer estime qu'il est impossible d'entrer en matière pour chercher à faire des concessions dans ce domaine. La seule concession que l'ASB puisse faire, c'est d'avertir les banques du risque qu'elles courent en prêtant la main à de pareilles opérations. Il ne faut pas oublier, en effet, que les Alliés ont connaissance de tous les télégrammes échangés en clair avec l'étranger et ont, par exemple, pu donner à *M. Nussbaumer* les chiffres des opérations en devises faites par la SBS au cours du trimestre précédent.

Chiffre 9 c. Il s'agit là d'une mesure qui complète les dispositions du point 9 a sur lequel il sera difficile de faire revenir les Alliés en arrière.

M. Jaberg s'élève contre les exigences alliées dont il semble qu'elles aient

pour but d'amener la Suisse à introduire un contrôle des changes, ce qui ne saurait être envisagé.

Point 10. Nouveau texte. Les représentants alliés semblent s'être ralliés à l'idée défendue par M. Nussbaumer qu'il conviendrait d'éviter des sanctions envers les banques qui ont ouvertement prêté la main à des modifications de sociétés. Il conviendrait de ne prendre des sanctions que contre les personnes et institutions qui sciemment font des déclarations contraires à la vérité.

V. Procédure adoptée maintenant par l'ASB

M. Cafilisch pose la question de savoir quelle politique adopter maintenant à l'égard des exigences alliées. De tous les rapports faits par MM. Nussbaumer et Gautier, il ressort qu'une politique de gain de temps est exclue. Les Alliés veulent agir et agir vite. Dès lors, il faut que l'ASB fasse de même. La seule possibilité pour elle d'éviter ou tout au moins de réduire les effets de l'avertissement au minimum, c'est de faire la preuve immédiate de leur meilleure volonté possible à l'égard des Alliés. Après une discussion assez fournie, il est convenu qu'un comité restreint dressera une liste des mesures autonomes qui pourront être prises par l'ASB avant la publication de l'avertissement. Ces mesures seraient communiquées aux Légations alliées comme étant le sacrifice maximum qui peut être consenti par les banques. Cette liste pourrait être accompagnée d'une note où l'on donnerait à entendre aux Alliés qu'ils n'ont aucun intérêt à publier l'avertissement car outre le fait que ce faisant ils perdraient le bénéfice des mesures envisagées, ils s'aliéneraient ensuite le concours des banques suisses, ce qui n'est certes pas dans leur intérêt. Quelques banquiers ayant fait part de leurs scrupules à l'égard d'une telle procédure – notamment MM. Speich, Daeniker, Wittmer – qu'ils considèrent comme un premier pas vers une négociation, ce qu'il faut à tout prix éviter, il leur fut répondu que si ces sacrifices étaient faits à temps, c'est-à-dire avant la publication de l'avertissement, ils seraient probablement de nature à atténuer le coup porté aux banques par l'avertissement.

M. Kohli conclut en invitant l'ASB à la prudence car il ne faut pas oublier que la situation internationale n'est pas encore définitivement éclaircie. Si les Alliés devaient persister dans leurs intentions de publier l'avertissement, la question de sa diffusion se poserait et M. Kohli dit qu'il conviendrait alors de laisser les Légations alliées approcher directement les banques, l'ASB par ses rapports étroits avec les autorités pouvant difficilement prêter la main à la distribution d'un document dont le but est absolument contraire aux règles qui régissent notre politique de neutralité.