

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 9 février 1945

Séjour d'une délégation économique alliée en Suisse.
Manifestations d'ordre militaire et conférence de presse.

Présidence. Verbal

M. le Président de la Confédération renseigne le Conseil fédéral sur les dispositions qu'on envisage de prendre à l'occasion du séjour en Suisse de la délégation alliée chargée des négociations économiques et les mesures qui pourraient être prises, du côté suisse, pour renseigner les correspondants de journaux anglo-saxons. L'échange de vues qui est engagé révèle que les membres du Conseil s'accordent à reconnaître que toutes les manifestations de caractère militaire (visite de fortifications, présentation de troupes et d'armes, etc.) seraient inopportunes du point de vue de la neutralité, mais qu'il conviendrait de renseigner oralement, au cours des pourparlers, la délégation alliée sur l'effort militaire de la Suisse. Une participation du général et de l'armée ne doit notamment pas entrer en considération¹. En ce qui concerne les renseigne-

1. *Contrairement à cette décision, le Général Guisan aura un entretien avec le Chef de la Délégation américaine, L. Currie. Cf. ci-dessous N° 374.*

ments à fournir aux correspondants étrangers à l'instar de ceux que fourniront les chefs de la délégation alliée avant même l'ouverture de la conférence, il est constaté que les autorités suisses ne peuvent organiser une conférence de presse avant d'être informées des desiderata de la délégation alliée, mais que le professeur Keller pourra vraisemblablement réunir une telle conférence lorsqu'il sera suffisamment informé des buts des Alliés².

ANNEXE

E 2001 (E) 2/642

*Compte-rendu d'une conférence des autorités fédérales
au sujet des relations financières avec les Alliés³*

Copie
BK

Berne, 9 février 1945

I. General ruling 17 et licence 50, et certification des avoirs suisses [aux Etats-Unis]

M. Stucki. La délégation des banquiers rentrant d'Amérique a fait son rapport sur ses pourparlers avec les autorités américaines au sujet du freezing⁴. Tout le monde est unanime à déclarer:

- a) que c'en est fait de la tergiversation;
- b) qu'il faut s'entendre à tout prix avec les Etats-Unis sur le sort des avoirs suisses;
- c) que la première opération à faire consisterait à ségréguer la propriété suisse indubitable de la masse de nos avoirs bloqués.

La question encore controversée est celle de la méthode: licence 50 ou commission mixte. Le système d'affidavit proposé par l'A.S.B. a été refusé. Resterait peut-être la solution de la commission mixte, dans laquelle siègerait un inspecteur américain. Pour sa part, M. Stucki se rallie à l'idée que la meilleure solution est celle de l'application de la licence 50. Le Conseil fédéral attendant d'urgence une proposition pour pouvoir donner ses instructions en vue des négociations avec les américains, il faut vaincre les dernières hésitations et imposer aux banques le système de la licence 50.

M. Weber prenant la parole au nom de la Banque Nationale, se rallie entièrement à l'avis de M. Stucki. De tout temps, la Banque Nationale a été d'avis qu'une certification était inévitable. La B.N.S. estime que le système des affidavits est insuffisant, il ne voit pas d'autre part la possibilité de créer une commission mixte, ce qui reviendrait à admettre un espionnage financier en Suisse. Tout en se ralliant à l'idée de la licence 50 et à la nécessité d'une certification par les autorités suisses, la Banque Nationale se refuse à être l'autorité chargée de cette certification. Elle n'a pas l'organisation voulue pour cela et a peur qu'en se compromettant dans cette entreprise, elle n'affaiblisse

2. *Sur les relations avec la presse, cf. N° 390.*

3. *Les participants à cette conférence sont: le Chef de la Division des Affaires étrangères du DPF, W. Stucki, et ses deux collaborateurs, R. Kohli et E. Junod, les trois Directeurs généraux de la Banque nationale, E. Weber, A. Hirs et P. Rossy, le Directeur de la DC du DEP, J. Hotz et son collaborateur F. Probst et deux responsables du Département des Finances, Ed. Kellenberger et L. Jacot.*

Ce procès-verbal a été rédigé par E. Junod (cf. aussi E 2001 (E) 2/555). Un autre compte-rendu a été rédigé par L. Jacot (E 6100 (A) 25/2329).

4. *Cf. ci-dessus N° 313. W. Stucki avait reçu les cinq délégués de l'ASB le 6 février (cf. E 2801/1967/77/4). Pour leur rapport final sur leur voyage aux Etats-Unis, daté du 6 février, cf. E 2001 (E) 2/642 et 646, cf. aussi E 7110/1973/135/31.*

sa position à l'égard des américains, et partant, n'ait plus envers eux une autorité suffisante pour exiger le déblocage de ses dollars au moment de la levée du freezing. La Banque Nationale se rallie à l'idée que l'O.S.C. joue le rôle d'organe de contrôle, puisqu'aussi bien, il est actuellement à la recherche de travail.

M. Hirs appuie les déclarations de son président et s'étonne que l'A.S.B. propose la création d'une commission mixte. C'est, à son avis, un geste «unschweizerisch». Il propose également la nomination de l'O.S.C. comme organe de contrôle.

M. Kellenberger déclare que le Département des finances s'associe à la proposition faite par *M. Stucki* d'appliquer la licence 50. Il comprend d'autre part que la Banque Nationale, en sa qualité de banque centrale et vu la situation particulière que cela lui confère, veuille rester en dehors des problèmes que soulèvera la certification des avoirs suisses. Il convient de convaincre les banques sans retard de la nécessité de se rallier à la politique envisagée. Il ne croit pas d'ailleurs que, ce faisant, elles courent un grand danger. L'activité des banques dans l'après-guerre sera probablement très différente de ce qu'elle était avant. Dans tous les pays, on marche à grands pas à la nationalisation, et cette tendance ne laissera pas de modifier profondément la situation des banques de dépôt. La nervosité que l'ingérence de l'état risque de provoquer chez les banques n'est plus tout à fait justifiée. La fuite des capitaux qui, croient-elles, sera provoquée par cette ingérence, est assez improbable, pour l'instant tout au moins. Dès lors, il faut marcher avec son temps, et adopter la solution d'intérêt général proposée par *M. Stucki*.

M. Stucki complète ses indications en précisant qu'il n'a pas manqué de relever devant la délégation des banquiers les deux inconvénients que présente la commission mixte: d'abord de longues négociations qui retarderont d'autant la solution du problème, ensuite le danger politique que créerait la participation d'un agent étranger au système qu'envisagent les banques. Nos efforts jusqu'ici ont tendu à éviter la création d'une nouvelle S.S.S. Nous ne pouvons maintenant faire fi de ses efforts et adopter une solution absolument contradictoire à la politique suivie depuis le début de la guerre.

M. Kohli rappelle que depuis octobre 1943 le Département politique a sans cesse proposé l'adoption du système suédois⁵. D'ailleurs, jusqu'à l'introduction du général ruling 17 en automne 1943, les Etats-Unis n'ont jamais demandé la ségrégation des avoirs suisses. Le Département politique a toujours été seul de son avis. Les banques d'une part ne voulaient pas être surveillées par une autorité, même suisse. Quant à la Banque Nationale, elle était opposée à l'emploi de la licence 50 par elle-même, ni n'était très sympathique à l'utilisation de cette licence par l'O.S.C. Le sort en a été maintenant jeté, et il semble bien que la meilleure solution consiste à charger l'O.S.C. de la certification. D'une façon générale, cet organisme a la confiance des cercles suisses intéressés. L'on pourrait par exemple envisager que les banques suisses créent un système d'affidavits en faveur des avoirs purement suisses, affidavits qui seraient certifiés par l'O.S.C. La question se poserait alors de savoir si l'O.S.C. devrait contrôler les déclarations des banques ou s'en remettre à leur bonne foi. Quoi qu'il en soit, il faut rendre ce système facultatif en ce sens que les créanciers financiers suisses seront absolument libres d'accepter ou de refuser la certification de leurs avoirs. Ceux qui refuseront doivent évidemment s'attendre à ce que leurs avoirs restent bloqués, en vertu du general Ruling 6. Une autre question doit également être absolument claire, à savoir que le rôle de l'O.S.C. consistera uniquement à permettre la séparation des avoirs suisses de ceux qui sont réputés non suisses (tous ceux dans lesquels figure un intérêt étranger). Enfin, il est nécessaire d'approcher l'O.S.C. pour lui demander s'il est d'accord de collaborer à l'entreprise.

M. Hotz déclare ne pas voir d'objections à ce que l'O.S.C. soit chargé de la tâche que l'on envisage pour lui.

5. Cf. la notice de *R. Kohli* pour *M. Pilet-Golaz* du 15 novembre 1943 et le PV de la Conférence du DPF, de l'ASB et de la BNS du 24 novembre 1943 (E 2001 (E) 2/641). Estimant que les avoirs suisses aux USA s'élèvent à 6 milliards de francs suisses, l'ASB demande, par une requête du 18 décembre 1943 (E 7110/1967/32/861.0.USA.1), que la Délégation financière du Conseil fédéral lui accorde une audience, qui aura lieu le 1^{er} mars 1944.

M. Stucki constate que tous les assistants sont d'accord avec sa proposition et relève qu'il reste encore une question à régler, savoir, doit-on ou non informer les banquiers avant de faire la proposition que l'on sait au Conseil fédéral. A son avis, une telle précaution est assez inutile puisque l'on connaît d'ores et déjà leurs arguments.

MM. Weber et Rossy estiment qu'il serait bon d'informer les banques.

M. Stucki se rallie à cette idée, puisque de toute façon, il ne s'agit que de les placer devant un fait accompli. Après discussion, il est convenu que *M. Kohli* convoquera les banques à une conférence lundi 12 février où il leur exposera la décision qui vient d'être prise⁶.

M. Stucki. Une question se pose encore, c'est celle de savoir si les américains reconnaîtront à l'O.S.C. le droit de certifier les avoirs suisses.

M. Kohli déclare que nous avons des assurances à cet égard qui nous ont déjà été données par la Légation de Suisse à Washington.

M. Probst relève la nécessité de modifier les statuts de l'organisme zurichois, dont l'activité jusqu'ici n'était prévue que pour tout ce qui a trait à nos rapports de clearing⁷. Cette modification pourra être prévue dans le même arrêté que celui introduisant l'utilisation de la licence 50⁸.

II. Problème des enquêtes⁹

M. Stucki aborde le second sujet à l'ordre du jour, à savoir celui de l'opportunité d'entreprendre des enquêtes sur les avoirs étrangers en Suisse et suisses à l'étranger. Le problème n'est pas nouveau. Pour sa part, *M. Stucki* est toujours plus de l'avis que ces enquêtes sont nécessaires. L'économie libérale est chose révolue: l'Etat prend de plus en plus d'importance et doit, dès lors, disposer de toutes les informations possibles pour conduire sa politique économique. Bien que des enquêtes ne fournissent que des renseignements assez approximatifs, leurs données offrent néanmoins d'utiles indications qu'il ne faut pas négliger.

M. Hotz prend la parole en sa qualité d'expert en matière d'économie commerciale (*Handelspolitik*). A son avis, il ne faut pas se faire trop d'illusions sur l'utilité des enquêtes. C'est une idée attrayante mais sans plus. Prenant l'exemple de la France, *M. Hotz* tente de montrer que, quel que soit notre désir de maintenir le blocage des avoirs français, il est des raisons politiques qui nous obligeront probablement très prochainement à les libérer. Cet exemple montre la fragilité de ce genre de mesure. Si le blocage est levé, l'enquête perd toute sa valeur. Il ne faut pas oublier, d'autre part, que les enquêtes nous mènent invariablement à l'assistance fiscale. L'ignorance dont nous nous sommes prévalus jusqu'ici au sujet des avoirs étrangers en Suisse ne pourra plus être avancée pour échapper aux questions indiscrètes d'autres Etats. D'autre part, il faut éviter, par des mesures dont l'utilité est assez relative, de créer chez les banquiers le malaise que ne laissera pas de provoquer l'annonce d'une enquête généralisée. Nous ne devons pas oublier que les banques sont indispensables pour financer les besoins de l'Etat¹⁰.

M. Stucki complète son introduction en déclarant que dans son idée la Suisse devrait prochainement décréter le blocage de tous les avoirs financiers étrangers.

M. Weber déclare que la Banque Nationale est tout à fait favorable aux enquêtes. Ne pas être au courant de l'importance des avoirs étrangers en Suisse, c'est une faiblesse que la Banque Nationale ressent tout particulièrement. C'est même un danger. Si, par exemple, la France a placé, comme le disent certains, 7 milliards dans notre pays et qu'elle en exige le remboursement en or, c'est la banqueroute pour notre institut d'émission. Dès lors, il est utile de se renseigner sur

6. *Sur la conférence du 12 février, cf. E 2801/1967/77/4.*

7. *Sur la création de l'Office suisse de compensation en 1934, cf. DDS, vol. 11, N° 53, note 12.*

8. *Cf. PVCF du 20 février 1945 intitulé Blockierung der schweizerischen Guthaben in USA; Ausscheidung des Schweizerbesitzes (E 1004.1 1/454). Cf. aussi E 7110/1967/32/861.USA.3.*

9. *Ce procès-verbal de la deuxième partie de la conférence, rédigé par E. Junod, se trouve dans E 2001 (E) 2/561.*

10. *J. Hotz expose plus longuement son opinion dans une notice adressée le 12 février 1945 à W. Stampfli, E 7800/1/66.*

l'importance de ces capitaux étrangers, ne fût-ce que pour pouvoir prendre les mesures nécessaires pour prévenir les répercussions fâcheuses qu'un exode massif pourrait entraîner. Les enquêtes permettront en outre de faire de l'ordre chez nous, notamment en ce qui concerne la question délicate de la looted property. Il n'est pas question, d'ailleurs, de toucher au secret bancaire. Tout ce que la Banque Nationale désire, c'est de connaître in globo le montant des avoirs étrangers sans se soucier des propriétaires.

M. Rossy appuie les déclarations de *M. Weber* et insiste sur le point particulier d'un éventuel rappel des fonds étrangers. Si celui-ci doit avoir lieu tôt ou tard, il faut qu'il se passe dans l'ordre pour éviter que, par la raréfaction des capitaux qu'il provoquera sur le marché, la Banque Nationale ne se voie obligée d'élever jusqu'à 5, voire 6% le taux d'intérêt des obligations de la Confédération, comme ce fut le cas à la fin de la dernière guerre. Une fois qu'on connaîtra les montants étrangers en Suisse, il sera possible d'approcher les Etats étrangers pour convenir avec eux d'un retrait dans l'ordre – par exemple sous forme de rappels échelonnés – des fonds qu'ils veulent faire sortir de Suisse. *M. Rossy* ne se cache pas, néanmoins, toutes les difficultés techniques que soulèvent de telles enquêtes, par exemple: comment atteindre les holdings, les safes, les liechtensteinois, etc.

M. Hirs ne veut pas la mort des banques, ni jouer le rôle d'agent fiscal. Il voit dans le désir d'enquêtes une certaine tendance qui ne manquera pas de provoquer la joie dans les cercles socialistes. Il se rend bien compte que, si l'on décrète la levée du blocage des avoirs français, il faut savoir d'avance ce qui nous attend. A son avis, la ségrégation des avoirs suisses aux Etats-Unis est un premier pas dans le sens des enquêtes. Il faut à son avis marcher progressivement: une enquête généralisée provoquerait probablement d'assez vives réactions à l'étranger, dont les répercussions sur l'excellent état du marché des capitaux en Suisse seraient peut-être funestes. Donc, à son avis, ne prenons pas de mesures générales mais progressons à petits pas.

M. Kellenberger déclare que l'opinion du Département des Finances est partagée. Les banques ont été très utiles lors de l'émission d'emprunts. D'autre part, l'Etat leur est nécessaire, puisqu'il est le seul, à peu près, qui leur offre des placements. Elles seraient donc malvenues à se plaindre outre mesure d'une enquête sur les avoirs étrangers. Il est toutefois impressionné par les arguments de *M. Hotz* concernant l'entraide fiscale. Il estime dès lors qu'il ne faut recourir à une telle entreprise que si elle se révèle absolument nécessaire. Après avoir abordé le problème de notre politique financière sur l'orientation de laquelle, croit-il, le résultat d'une enquête n'influera guère, après avoir également relevé que la politique d'open market¹¹, suivie depuis peu par la Banque Nationale, lui permettrait de lutter contre la pression des cours entraînée par un retrait massif de capitaux étrangers, *M. Kellenberger* se rallie à la proposition de *M. Hirs*, qui consiste à aller progressivement de l'avant dans le domaine des enquêtes. Il relève enfin que les entraves mises par tous les Etats aux migrations de capitaux empêcheront probablement l'exode des fonds étrangers que les banques redoutent comme conséquence à une enquête généralisée.

M. Kohli estime que la question préjudicielle à régler est celle de savoir si l'on entend bloquer ou débloquer les avoirs étrangers. Si nous les bloquons, l'enquête est inutile; en revanche, si nous les débloquons, elle n'a plus de raison d'être. L'ASB pour sa part est volontiers prête à faire une enquête interne et confidentielle sur les valeurs suisses détenues par des étrangers, enquête dont le résultat pourrait être utile à la Banque Nationale et à sa politique d'open market. *M. Kohli* voit un certain danger à entreprendre une enquête actuellement, où la France, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne sont en train de discuter la question de l'entraide fiscale avec, semble-t-il, des résultats assez positifs. Si nous faisons une enquête en Suisse, nous ne pourrions plus jouer le jeu de l'ignorance qui est extrêmement utile pour lutter contre les pressions qui ont déjà été exercées sur nous en vue de l'assistance fiscale. En outre, une enquête de notre part fortifiera le dessein des Alliés de mettre la main sur la looted property ayant cherché refuge en Suisse. Une enquête ne se justifie que si elle atteint tout le monde. Il faudra donc décréter un devoir d'annonce (Anmeldepflicht), ce qui

11. Cf. *PVCF N° 2095 (Kurspflege und Offenmarktpolitik) du 19 décembre 1944*, E 1004.1 1/452.

probablement provoquera une panique en bourse et fera tomber les cours. Il faut donc regarder à deux fois avant de décider une enquête généralisée et se rallier de préférence à l'idée de l'ASB d'entreprendre une enquête confidentielle sur les valeurs suisses en mains étrangères.

M. Stucki intervient alors pour tracer à grands traits la situation de la Suisse dans le monde. Revenant de l'étranger, il constate que notre pays n'a pas suivi le mouvement mondial des idées. Tous les Etats qui ont connu la guerre ont complètement modifié leur politique et seules en Europe, la Suisse et la Suède restent encore fidèles aux idées d'avant-guerre. Cette fidélité nous vaut la haine du monde entier: la Suisse est tenue pour le dernier refuge de la ploutocratie. Si nous étions un grand pays, nous pourrions essayer de résister au courant général, mais c'est chose impossible pour un petit Etat qui dépend exclusivement de l'étranger. Nous devons à tout prix rompre avec la politique qui consiste à se faire arracher des concessions au dernier moment sans en retirer d'avantages. *M. Stucki* est décidé de lutter contre la mentalité immobiliste suisse.

Jusqu'ici, les banques ont fait valoir contre les enquêtes l'argument qu'elles provoqueraient une fuite de capitaux et qu'elles leur enlèveraient du même coup les possibilités de concurrence qu'elles ont envers les banques étrangères. Cet argument est périmé. Les mouvements de capitaux sont actuellement impossibles et leur fuite ensuite d'une enquête est fort peu probable. Pour que l'enquête porte ses fruits, il faut évidemment bloquer tous les capitaux étrangers, mesure à laquelle il est inévitable de recourir prochainement. Ce blocage nous donnera ensuite d'excellents arguments pour négocier. En ce qui regarde l'assistance fiscale, *M. Stucki* relève que l'enquête n'a nullement pour but de déterminer les noms des capitalistes étrangers ayant placé leurs fonds en Suisse. Cela étant, notre ignorance voulue de ces noms nous permettra de répondre victorieusement à toute pression tendant à l'assistance fiscale.

La discussion porte ensuite sur quelques questions techniques en rapport avec les enquêtes, après quoi *M. Stucki* déclare qu'il faut évidemment procéder par ordre. La première chose à faire c'est de lancer une enquête sur les avoirs français. A l'égard de la France il nous sera facile de la justifier en lui faisant part de notre désir d'ordonner l'exode éventuel de ses capitaux. Nous devons bien entendu lui faire part du résultat global de cette enquête. Quant à l'assistance fiscale, nous devons évidemment chercher à l'éviter. – Ensuite viendra le tour de l'Allemagne. Il est probable que, sitôt connue la nouvelle, les Alliés ne manqueront pas de faire pression sur nous pour obtenir livraison des avoirs pillés. Il nous sera facile de répondre à ce moment-là qu'avant de livrer quoi que ce soit, nous entendons opérer compensation entre les biens allemands en Suisse et les dettes que l'Allemagne a envers notre pays.

La conclusion que l'on peut dégager de cette conférence, c'est que le principe des enquêtes a été accepté. Le premier pas dans cette direction consistera dans le blocage de tous les avoirs étrangers; ensuite, pour tenir compte du vœu exprimé par *M. Hirs*, une enquête portant sur quelques pays seulement sera entreprise, laquelle sera probablement suivie plus tard d'autres enquêtes jusqu'à ce que tous les avoirs étrangers aient pu être recensés.