

SÉLECTION

# Diplomatie financière pour l'essentiel

Dans «*Banquiers et Diplomates Suisses*», l'historien Marc Perrenoud explique comment le développement de la place financière suisse au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle et son renforcement pendant la Seconde Guerre mondiale ont constitué les caractéristiques des relations extérieures de la Suisse. Et comment cette tendance a conditionné une évolution des activités diplomatiques.

On sait que la Suisse se distingue par l'importance de ses capitaux placés à l'étranger, même s'il est très difficile d'en mesurer l'ampleur. Paul Bairoch estime que le stock brut du capital suisse dans le monde atteint un montant considérable, entre 11 et 17 milliards de francs à la veille de la Première Guerre mondiale. Par tête d'habitant, il s'agit du montant le plus élevé d'Europe.

Ce stock détenu par la Suisse dans le monde est loin d'être dilapidé par la Première Guerre mondiale. Certes, la révolution russe provoque des pertes considérables. Les milieux d'affaires suisses organisent l'Association de secours mutuel et de protection des intérêts suisses en Russie (Secrusse), qui multiplie les démarches. Une enquête sur les créances financières suisses sur la Russie aboutit en décembre 1919 à la somme de 526.640.390 francs suisses. En 1939, selon une estimation approuvée par le Conseil fédéral, le total des dommages subis s'élève à 1.476.700.000 francs. Ce montant peut être considéré comme une limite supérieure dans la mesure où il émane d'un groupe de pression qui s'efforce de plaider sa cause auprès des autorités fédérales.

De plus, l'annexion des États baltes par l'URSS entraîne la perte de créances recensées par l'OSC

en 1940 et évaluées à 14,2 millions de francs. L'importance de ces capitaux tombés en mains soviétiques joue un certain rôle dans le refus de la Suisse de renouer des relations diplomatiques avec l'URSS avant 1946. En août 1938, le directeur de la DC du DFEF, Jean Hotz, rédige un exposé synthétique sur la position de la Suisse dans l'économie mondiale. Il analyse les performances et les caractéristiques de l'économie suisse qui réussit à exporter sur le marché mondial des quantités impressionnantes de marchandises malgré les petites dimensions de son territoire et des facteurs géographiques peu favorables (minces ressources en matières premières et accès indirects à la mer). Le déficit structurel du commerce extérieur est compensé par les revenus des banques, des assurances, du tourisme et du transit. Depuis l'époque médiévale, les activités bancaires constituent une longue tradition qui a permis à la Suisse de devenir une place bancaire importante qui s'appuie sur sa situation géographique et son ordre politique. En particulier de 1914 à 1918 et lors des années troublées qui suivirent, les bouleversements politiques qui agitent l'Europe permettent à la Suisse de se définir en tant qu'île paisible qui accueille les capitaux étrangers en fuite. Les établissements financiers helvétiques offrent ainsi la sécurité et la liquidité nécessaires pour que la Suisse remplisse son rôle de banquier international. Elle exporte ces capitaux et ceux confiés par des étrangers vers d'autres destinations. Ces moyens financiers permettent aux partenaires étrangers de disposer de ressources pour acheter des équipements industriels en Suisse et ailleurs. Hotz estime que les capitaux suisses à l'étranger atteignent 7 à 8 milliards de francs. En temps normal, les revenus annuels avoisinent le demi-milliard, mais la crise mondiale les a abaissés au niveau de 250 à 300 millions. La publication de Hotz fourmille de statistiques au sujet de l'agriculture et de l'industrie, mais se contente de grands approximatifs pour les activités financières dont l'importance centrale est soulignée. Ce flou et ces lacunes sont liés aux caractéristiques de l'écono-



MARC PERRENOUD, HISTORIEN

## «La Suisse a limité au maximum sa part aux efforts de la SdN pour produire des statistiques»

mie et de la société suisses. L'analyse des relations commerciales de la Confédération avec un État étranger se fonde sur les statistiques douanières qui indiquent la nature et la quantité des marchandises échangées. Dans le domaine des relations financières internationales, l'analyse se heurte à de nombreux obstacles, en particulier parce que les transferts de capitaux ne figurent pas dans les statistiques officielles. De plus, l'importance

**EN 1935, LES MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ SUISSE DE STATISTIQUE ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE AVAIENT DEMANDÉ UNE ENQUÊTE, INSPIRÉE DES TABLEAUX PUBLIÉS PAR LA SOCIÉTÉ DES NATIONS POUR ÉTABLIR AVEC PRÉCISION LA BALANCE SUISSE DES REVENUS. CETTE RÉOLUTION AVAIT BÉNÉFICIÉ DU SOUTIEN DE LA BNS ET DU CONSEIL FÉDÉRAL. MAIS S'ÉTAIT HEURTÉE AU VETO DE L'ASB.**

financière d'un pays ne peut pas être déduite des caractéristiques de son commerce extérieur ou de sa situation géographique. Pour mesurer l'attrait d'un pays pour les milieux bancaires helvétiques, il est indispensable d'estimer le montant des investissements suisses dans ce pays et celui des capitaux que ses ressortissants ont placés en Suisse. Mais cela est loin d'être simple. En effet, si l'importance des avoirs suisses à l'étranger est mise en évidence en maintes occasions, ni la BNS ni l'OSC ne disposent de renseignements statistiques précis, car les milieux bancaires s'opposent avec vigueur à toute investigation officielle. En 1933, la banque centrale tente de convaincre le Conseil fédéral de la nécessité de dresser des statistiques pour pouvoir défendre les intérêts financiers avec efficacité. En 1935, les membres de la Société suisse de statistique et d'économie politique avaient déjà proposé qu'une enquête, inspirée des tableaux publiés par la Société des Nations, soit organisée pour établir avec précision la balance suisse des revenus. Cette résolution avait bénéficié du soutien de la BNS et du Conseil fédéral, mais s'était heurtée au veto de l'ASB, qui, dans une longue déclaration, considérait cette investiga-

tion comme une remise en cause du secret bancaire et de la prospérité financière de la Suisse. La Suisse limite au maximum sa participation aux efforts de la Société des Nations pour produire des statistiques.

En 1938, une nouvelle tentative de la BNS de convaincre les établissements financiers de fournir les données nécessaires à une statistique sur les transactions internationales se heurte à une opposition virulente des banquiers, en particulier ceux de Genève. Le Groupement des banquiers privés genevois rédige ainsi ces arguments:

*Nous ne contestons pas que, dans la période d'économie dirigée que nous traversons, des renseignements sur la balance des paiements aient quelque utilité. Nous sommes convaincus cependant, par la longue expérience que nous avons de notre métier, que l'intérêt de posséder des renseignements statistiques n'est pas proportionné aux dangers qu'une telle enquête, même restreinte à la formule plus modeste actuellement présentée, ferait courir, non seulement à nos banques, mais à une grande partie de l'économie suisse. [...] La Banque Nationale n'ignore pas le rôle considérable que jouent les capitaux étrangers dans l'économie de notre pays qui n'a ni matières premières, ni accès à la mer et colonies. Aucune comparaison n'est possible à cet égard avec d'autres pays, car, pour aucun de ceux-ci, les capitaux étrangers ne jouent proportionnellement un rôle économique aussi important que chez nous. C'est pourquoi nous ne pouvons comprendre que l'on cherche à imposer à la Suisse une enquête en imitant plus ou moins ce qui se fait peut-être ailleurs.*

*Or, nous estimons qu'il est très dangereux pour le marché des capitaux étrangers en Suisse et leur investissement dans notre pays, que nos autorités aient en mains des renseignements précis à leur sujet. Nous pensons en premier lieu à la nervosité de la clientèle étrangère à laquelle la lettre de la Banque Nationale fait allusion, et qui est incontestable. Il ne faut pas oublier, en effet, que les détenteurs étrangers de capitaux déposés dans les banques suisses ont déjà été alertés à plusieurs reprises ces derniers mois. Il nous suffira de rappeler les menaces d'assistance fiscale lors des négociations sur la double imposition, les craintes d'un impôt spécial sur les coupons, les exigences du récent «gentlemen's agreement» sur les dépôts en Suisse, et tout dernièrement, les événements politiques internationaux, notamment l'Anschluss de l'Autriche. C'est au moment où les banques suisses doivent constamment s'em-*

*ployer à apaiser les inquiétudes et les appréhensions d'une clientèle de plus en plus craintive, que la Banque Nationale fait un pas de plus dans une voie dont nous avons à maintes reprises signalé tous les dangers.*

*Nous sommes persuadés, en outre, que l'on connaîtra immédiatement à l'étranger cette enquête et ses résultats. Certains gouvernements ne manqueront pas d'en exiger la communication à l'occasion de négociations internationales, s'ils ne trouvent pas le moyen de les obtenir autrement. Étant donné l'importance considérable de ces capitaux, cela soulèvera infailliblement des demandes et des appétits auxquels la Suisse ne saura ou ne pourra peut-être pas résister. Nous vous signalons en passant les risques que pourraient faire courir de*

**LES ESTIMATIONS DES AVOIRS SUISSES À L'ÉTRANGER NE PEUVENT ÊTRE QU'APPROXIMATIVES ET N'ABOUTIR QU'À DES RÉSULTATS FORT DIFFÉRENTS: D'AUCUNS ARTICULENT LE CHIFFRE DE 6 À 8 MILLIARDS DE FRANCS, D'AUTRES PARLENT DE 12 MILLIARDS. EN 1943, LA BNS ESTIME QUE PLUS DE 6 MILLIARDS SONT INVESTIS SUR LE SEUL CONTINENT EUROPÉEN.**

*telles indiscretions aux capitalistes appartenant à des pays vivant en économie fermée, tels que l'Allemagne et l'Italie.*

Bref, le Groupement des banquiers privés genevois exprime sa profonde conviction: une enquête sur la balance suisse des paiements serait tout à fait contraire à l'intérêt de la Confédération et les autorités politiques ne doivent pas disposer de

statistiques précises. Face à ces multiples arguments qui légitiment l'autonomie de gestion et la rétention d'informations, la BNS doit renoncer à son projet. D'autres initiatives de ce genre n'ont pas plus de succès. Ainsi, en juillet 1943, la BNS tente une nouvelle fois de justifier l'organisation d'une enquête générale. Elle estime en effet que les mesures de contrôle des changes à l'étranger et de blocage par les autorités suisses des avoirs de différents pays occupés en 1940 fournissent autant d'arguments supplémentaires; en particulier le manque d'informations quantitatives limite les possibilités pour la Suisse de négocier une sauvegarde des capitaux bloqués à l'étranger et de contrôler si les arrêtés du Conseil fédéral bloquant des avoirs étrangers étaient respectés et appliqués. Mais les résistances des milieux bancaires pèsent plus lourd que les intentions de la BNS. Quelques semaines plus tard, l'ancien président de la Direction générale de la BNS, G. Bachmann, devenu conseiller national radical, pose une question parlementaire au Conseil fédéral pour l'inviter à organiser de telles enquêtes. Pilet-Golaz et son adjoint pour les questions financières, Robert Kohli, ne manifestent guère d'enthousiasme et, après avoir demandé l'avis d'un conseiller aux États libéral, le banquier genevois Albert Pictet, ils obtiennent que, grâce au retrait de Bachmann du Conseil national, le Conseil fédéral ne soit pas obligé de répondre à cette question qui restera lettre morte.

Dès lors, on comprend que les estimations des avoirs suisses à l'étranger ne peuvent être qu'approximatives et n'aboutir qu'à des résultats fort différents: d'aucuns articulent le chiffre de 6 à 8 milliards de francs, d'autres parlent de 12 milliards. En 1943, la BNS estime que plus de 6 milliards sont investis sur le seul continent européen. ■

Marc Perrenoud est né en 1956. Il est licencié ès lettres (Université de Neuchâtel) et docteur ès lettres (Université de Genève). Depuis 1981 collaborateur de différents projets de recherches historiques dont le Dictionnaire historique de la Suisse et, en particulier, les volumes des Documents Diplomatiques Suisses qui concernent les années de la Seconde Guerre mondiale et de l'après-guerre. De mars 1997 à décembre 2001, il est conseiller scientifique de la «Commission indépendante d'experts Suisse – Seconde Guerre mondiale» («Commission Bergier»). Depuis 2002, il occupe la fonction d'historien au Département fédéral des affaires étrangères.



**MARC PERRENOUD**  
«*Banquiers et Diplomates Suisses (1938-1946)*»  
Editions Antipodes. Collection «histoire et sociétés contemporaines». 540 pages.

### TOP 5 DES VENTES ÉCONOMIE-FINANCE

**PAYOT**  
LIBRAIRIE

Cinq meilleures ventes de la semaine dernière dans l'ensemble du réseau

- Guérir vos investissements: une histoire que votre banquier ne vous racontera jamais**  
A. Arnback, T. Pavitt  
Slatkine
- Le capitalisme à l'agonie**  
Paul Jorion  
Fayard
- Comptabilité Générale (7<sup>e</sup> édition, 2011)**  
Jean-Pierre Chardonnes  
Adhoc Treuhand
- Le scandale des délocalisations**  
Eric Laurent  
Plon
- Sauvez votre argent!: mon régime santé pour vos économies**  
Marc Fiorentino  
R. Laffont, Paris