Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 63 (2013)

Heft: 1

Artikel: Le rôle de la Belgique dans la politique extérieure de la Suisse 1945-1947 : une importance politique et économique au sortir de la Seconde Guerre mondiale

Autor: Humbert, Mathieu

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-325285

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le rôle de la Belgique dans la politique extérieure de la Suisse 1945–1947

Une importance politique et économique au sortir de la Seconde Guerre mondiale

Mathieu Humbert

Summary

At the end of the Second World War, Switzerland was economically and politically isolated. In this context, the negotiations with Belgium represented an opportunity for the Swiss ruling circles to overcome the economic challenges they were facing, to accelerate the liberalization of trade, which was still affected by the restrictive measures introduced during the war, and finally to gain access to the political and economic spheres of the war victors. Thus, the Swiss delegation that negotiated with Belgium – especially during the talks leading to the trade agreement in the summer of 1945, or during those regarding the freeing of the frozen Belgian assets in 1947 – was faced with issues that went far beyond the bilateral relations between the two countries.

Introduction

Les relations économiques que tisse la Suisse avec la Belgique entre 1945 et 1947 sont fortement représentatives d'une nouvelle redistribution des flux commerciaux et financiers de la Suisse, contrainte de trouver de nouveaux partenaires pour remplacer le marché allemand. L'Union belgo-luxembourgeoise qui, au cours du XXe siècle, occupe entre la 6ème et la 9ème place dans le commerce extérieur helvétique, acquiert une importance tout à fait exceptionnelle durant cette période. Elle devient en effet le deuxième client de la Suisse après les Etats-Unis, entre

Mathieu Humbert, Institut d'histoire économique et sociale, Université de Lausanne, mathieu.humbert@unil.ch.

1946 et 1948, et son troisième fournisseur, derrière les Etats-Unis et la France, et passe même en seconde position en 1948.[1] Quelques indicateurs, plus qualitatifs, démontrent également l'importance inédite de l'Union belgo-luxembourgeoise pour l'économie suisse durant cette période: le premier accord bilatéral commercial et financier passé par la Suisse dans l'après-guerre l'est avec la Belgique; c'est encore avec la Belgique que les premières mesures techniques de libéralisation des échanges économiques sont appliquées; enfin, c'est une société belge qui place, en 1947, le premier emprunt étranger sur le marché suisse, bientôt suivi par de nombreux autres, témoignant ainsi de l'importance financière de ce pays, deuxième plus importante destination des capitaux suisses entre 1945 et 1956.

L'analyse de ce rapprochement tout particulier est d'autant plus pertinente que pratiquement aucune étude n'existe sur les relations économiques entre la Suisse et la Belgique[2]. De fait, jusqu'à aujourd'hui, les historiens helvétiques se sont focalisés, pour la période de l'immédiat après-guerre, quasi exclusivement sur les relations économiques de la Suisse avec ses partenaires traditionnels que sont l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie ou les Etats-Unis[3]. La pauvreté historiographique concernant les relations de la Suisse avec des pays d'importance secondaire comme la Belgique, les Pays-Bas, la Suède ou encore la Tchécoslovaquie est, en partie, liée au fait que leur poids n'apparaît pas suffisant pour redessiner significativement la politique extérieure de la Suisse. Cette étude vise à démontrer, au contraire, l'importance non seulement relative mais surtout absolue d'un de ces marchés secondaires, celui de la Belgique, dans le domaine des relations commerciales, financières et politiques de la Suisse.

Cet article se focalise sur deux moments particulièrement déterminants qui cristallisent tous les enjeux majeurs des relations belgo-suisses durant cette période. Il s'agit premièrement des négociations concernant la mise en place d'un accord de paiements, le 25 juillet 1945, puis

1 Cf. Direction générale des douanes, Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse, Berne, diverses années. Pour une analyse statistique plus complète, cf. Mathieu Humbert, Les relations économiques entre la *Belgique et la Suisse (1944–1949), Mémoire de licence sous la dir. du Prof. Sébastien Guex*, Lausanne, 2010, pp. 17–37.

2 On compte précisément trois études abordant cette question: Anton Beck, *L'évolution des échanges commerciaux entre la Suisse et l'Union économique Belgo-Luxembourgeoise depuis la libération du territoire belge*, Thèse de doctorat de l'Université de Neuchâtel, 1951; Dominique Dirlewanger et al., *La politique commerciale de la Suisse de la Deuxième Guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945–1966)*, Zurich, 2004, pp. 65–81; M. Humbert, *op. cit.*

3 Cf. Cédric Humair, «Commerce extérieur et politique commerciale aux 19e et 20e siècles», in: *Traverse: Revue d'histoire,* n° 1, 2010, p. 189.

du processus de déblocage des avoirs belges en Suisse durant l'année 1947. Ces deux affaires répondent à une logique bien différente. En effet, alors que l'accord bilatéral de 1945 est une première pour les autorités fédérales, le déblocage des avoirs belges en 1947 intervient très tardivement, juste avant celui du dernier pays dont les avoirs sont encore bloqués: la France. Ces deux affaires semblent donc être conduites par des enjeux différents. Cette étude vise à identifier les raisons d'un développement à deux vitesses des relations économiques belgo-suisses et de les mettre en perspective d'un contexte international particulièrement délicat.

L'accord de paiement du 25 juillet 1945: du charbon contre des crédits dans un contexte politique international menaçant

Les négociations précédant la conclusion d'un accord de paiements entre la Suisse et l'Union belgo-luxembourgeoise se déroulent à Berne, du 1er au 20 juin 1945. La délégation belge est emmenée dans la capitale suisse par Eugène Du Bois, délégué du Ministère des Affaires étrangères. Il est accompagné de sept représentants de l'Administration publique et de Hubert Ansiaux, directeur de la Banque nationale de Belgique (BNB). Ces délégués sont reçus par une délégation helvétique présidée par le Professeur Paul Keller, délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux. A ses côtés, se trouvent six représentants de l'Administration publique mais aussi Victor Gautier, directeur de la Banque nationale suisse (BNS) ainsi que deux représentants de groupes d'intérêts privés de la paysannerie et de l'industrie d'exportation[4]. Durant ces négociations, les dirigeants belges essayeront d'obtenir d'importantes livraisons suisses de produits fabriqués, particulièrement des machines et appareils suisses mais aussi – les besoins de la Belgique étant conséquents – des produits non essentiels (textiles et horlogerie). L'objectif des délégués belges est d'obtenir ces marchandises en évitant de mobiliser, en contrepartie, une partie de leur production de matière première mais en contractant, en revanche, un large crédit de 100 millions de francs suisses. De cette manière, la délégation belge pourrait se procurer en Suisse, sans efforts immédiats, des marchandises traditionnellement importées d'Allemagne afin d'orienter la production belge vers

4 La délégation suisse est composée des représentants de l'Administration fédérale des finances (DFF), du Département politique fédéral (DPF), de l'Office suisse de compensation (OSC), de André Borel, vice-directeur de l'Union suisse des paysans (USP), de Edwin Frey, secrétaire du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI) et de Victor Gautier, directeur de la Banque Nationale Suisse (BNS).

les Alliés. De leur côté, les dirigeants helvétiques désirent mettre le potentiel économique de la Belgique au service de la «*politique d'approvisionnement*»[5] de la Suisse. La délégation prévoit ainsi d'obtenir des garanties concernant des livraisons de charbon et de fer en provenance de Belgique. Toujours du point de vue commercial, il est également important de promouvoir les exportations de produits non essentiels. Pour obtenir des chances de succès, la délégation suisse est consciente de la nécessité de l'octroi d'un crédit. Toutefois, la question du montant n'est pas très claire pour les délégués suisses. Afin de l'évaluer, ils se basent sur les demandes belges de l'automne 1944 qui portaient sur un crédit de 5 millions de francs suisses. Néanmoins, compte tenu du crédit de 250 millions de francs suisses accordé à la France en février 1945, les membres de la délégation suisse sont conscients que ce montant apparaît peu réaliste. Cette question reste donc ouverte. Enfin, les deux délégations entendent trouver un accord concernant le déblocage des avoirs belges bloqués en Suisse depuis le 6 juillet 1940 et des avoirs suisses en Belgique bloqués depuis le 8 octobre 1944. Précisons d'emblée que les deux blocages comportaient des enjeux différents, politique pour le premier et monétaire pour le second. Finalement, il est important de souligner que ces négociations se déroulent dans un contexte international au sein duquel la position de la Suisse est fortement fragilisée politiquement en raison de l'attitude des Alliés à son égard. Ceux-ci lui reprochent le soutien apporté à l'effort de guerre allemand au cours et, plus particulièrement, à la fin du conflit mondial[6].

Le 1er juin 1945, lors de la première séance des négociations, les deux délégations posent leur stratégie qui est, tant du côté belge que du côté suisse, basée sur une rhétorique d'un Etat économiquement faible avec peu de moyens commerciaux à disposition. Ainsi, face aux demandes de la délégation belge d'un crédit de 100 millions de francs suisses, Paul Keller, argue le fait que l'économie suisse ne peut satisfaire un flux commercial aussi dense, cela d'autant plus que les industries helvétiques manquent de matières premières. La délégation suisse fait ainsi part de ses besoins d'importations de charbon et de fer et propose de pondérer ces livraisons à la production actuelle belge. Le Vicomte de Parc, inspecteur principal au Ministère des Affaires économiques, dresse d'emblée un rempart aux demandes helvétiques en signalant l'impossibilité

5 Terme emprunté chez l'historien Walter Spahni: cf. Walter Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg, untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944–1947*, Frauenfeld 1977, p. 41.

6 Cf. Rapport final de la Commission Indépendante d'Experts: Suisse – Seconde Guerre Mondiale, Zurich 2002, pp. 85–89.

d'envisager immédiatement des exportations belges de ces deux produits.

De la même manière que des livraisons de matières premières sont repoussées par la délégation belge, la question du crédit soulève de vives réticences du côté suisse. Certes, l'octroi d'un crédit à la Belgique présente bien des avantages économiques pour la Suisse. En effet, pour les membres de la délégation helvétique, l'important flux commercial généré par ces facilités financières favoriserait tout d'abord les industries d'exportation et aurait par extension une incidence favorable sur le chômage en Suisse[7]. Par ailleurs, un tel encouragement permettrait de lutter efficacement contre la concurrence étrangère et s'insèrerait dans une stratégie plus large des autorités suisses visant à soutenir les industries d'exportation afin de conquérir de nouvelles parts de marché à l'étranger grâce aux accords de paiements[8]. Toutefois, selon l'Administration fédérale des finances, les besoins internes de la Suisse nécessitent des disponibilités financières importantes et un tel montant risque d'engendrer des demandes similaires d'autres pays, créant ainsi un précédent dangereux pour les finances publiques. Ces désavantages, combinés avec la volonté de soutenir la place financière suisse, pousse finalement la délégation suisse à proposer des fonds sous la forme d'un crédit d'origine privée. La délégation belge refuse immédiatement cette solution et insère dans les négociations deux arguments de poids. D'une part elle se réfère à l'important crédit public de 250 millions de francs suisses que la Confédération vient d'octroyer à la France en date du 22 mars 1945[9] et qui crée ainsi un précédent dont la Belgique souhaite également bénéficier. D'autre part et surtout, comme nous le verrons plus bas, la délégation belge peut exercer une pression politique sur la Suisse grâce à son rôle important dans le façonnage des nouvelles relations internationales.

L'utilisation du précédent français dans la stratégie de négociation belge était déjà redoutée des milieux dirigeants suisses, conscients des conséquences fâcheuses que la signature de ce crédit, avec un taux d'intérêt très bas de 1,5 % et sans contrepartie concrète, pouvait engen-

7 Pour une vue d'ensemble des enjeux économiques liés à l'octroi du crédit, par exemple, cf. Archives fédérales suisses, Berne (AFB), E 2001 (E) 1000/1572, vol. 622, Notice relative à la séance interne de la délégation suisse, 2 juin 1945.

8 Cf. Rolf Beriger, *Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz auf Grund der Zahlungsabkommen von 1945–1949*, Zurich 1952, pp. 124–126.

9 Cf. Janick Marina Schaufelbuehl, *La France et la Suisse ou la force du petit. Evasion fiscale, relations commerciales et financières (1940–1954)*, Paris 2009, pp. 111–117; 151–162.

drer[10]. Toutefois, Henri de Torrenté, ministre du Département politique fédéral (DPF), signale, déjà lors de la séance préparatoire, que le cas français ne doit pas constituer un précédent dans la mesure où il s'agissait d'une exception nécessaire à l'obtention d'une voie de transit pour les marchandises suisses à travers ce territoire[11]. La délégation suisse insiste donc sur cet aspect pour distinguer formellement les deux cas.

Le second argument de poids est, en revanche, difficilement contournable pour la délégation suisse. En effet, le 2 juin, le directeur de la BNB, Hubert Ansiaux, fait entrer dans la ligne argumentative de la délégation belge une composante politique de taille:

> Si la Suisse signe un tel accord, elle aura ainsi l'occasion d'entrer dans la grande communauté des puissances de l'Ouest.[12]

Arrêtons-nous quelques instants sur cette remarque afin de donner certaines précisions. Il est en effet important de souligner que la Belgique est en voie d'intégrer, économiquement et politiquement, les organisations où se discutent la réorganisation des nouvelles relations internationales[13]. En juillet 1945, la Belgique a déjà adhéré aux Nations unies dont la séance de fondation s'est déroulée à la fin du mois d'avril 1945. Peut-être plus significatif encore, la délégation belge a été très active dans la mise en place du système de Bretton Woods en juillet 1944. Camille Gutt, ministre belge des finances, sera d'ailleurs élu au poste de premier directeur général du Fonds monétaire international en 1946. Le système des accords de paiements a été imaginé par les milieux compétents belges et, comme le souligne Hubert Ansieux, représente un idéal qui correspond à l'idée anglo-saxonne de l'organisation économique de l'Europe[14]. Compte tenu de ces éléments, il est ainsi fort probable que l'insertion de la Suisse dans le nouvel ordre international passe, en premier lieu, par un accord avec la Belgique. Cela d'autant plus que l'assertion du directeur de la BNB peut sous-entendre que cette «occasion» apparaît plutôt comme une «condition». Comme nous le verrons dans la deuxième partie des négociations, la délégation suisse en est consciente.

10 Cf. ibid., p. 116.
11 Cf. AFB, E 2001 (E) 1000/1572, vol. 622, Compte-rendu de la séance préparatoire du 28 avril 1945.
12 AFB, E 2001 (E) 1000/1572, vol. 622, Notice relative à la séance plénière des délégations belgo-suisses, 2 juin 1945.
13 Cf. Rik Coolsaet, *La politique extérieure de la Belgique: au cœur de l'Europe, le poids d'une petite puissance*, Bruxelles 2002, pp. 41–63.
14 Cf. AFB, E 2001 (E) 1000/1572, vol. 622, Notice relative à la séance plénière entre les délégations belgo- luxembourgeoises et suisses, 5 juin 1945.

Parallèlement aux discussions concernant l'octroi d'un crédit, les deux délégations abordent la question difficile du déblocage des avoirs belges en Suisse. Là encore, aucun terrain d'entente n'est trouvé. La délégation suisse, en discussion avec les chefs de la BNS, propose de suivre les dispositions décidées le 8 mars 1945 lors des accords de «Currie», où Berne, négociant avec les Alliés, était parvenue à rédiger une directive sur le déblocage des avoirs allemands assez souple pour s'assurer une marge de manœuvre sur le fonctionnement pratique de cette opération[15]. L'objectif ici est de gagner du temps et d'éviter un déblocage des fonds retenus en Suisse dans des conditions permettant aux autorités belges de contrôler fiscalement les clients belges. Mais la raison fondamentale est, comme le mentionne Alfred Hirs, chef du troisième département de la BNS, que cette affaire doit être traitée dans d'autres circonstances, étant donné que le déblocage des avoirs belges en Suisse implique celui des avoirs français[16]. La délégation belge insistant sur la nécessité d'un déblocage concerté, force est de constater qu'aucune solution n'est trouvée et les présidents des délégations admettent que les discussions sont dans une impasse[17].

L'intransigeance de la délégation belgo-luxembourgeoise sur la question du montant et de l'origine étatique du crédit ainsi que sur le déblocage des avoirs nécessite la consultation des autorités suisses compétentes. Une importante séance interne a lieu à la BNS le 8 juin en présence, notamment, du président du Vorort Heinrich Homberger[18]. Celui-ci impose les nouvelles priorités de ces négociations, soit le soutien aux milieux industriels helvétiques par la condition absolue de livraisons de charbon. En effet, l'Allemagne et la France, les deux principaux partenaires de la Suisse pour les livraisons de charbon durant l'entre-deux-guerres, ne peuvent plus assurer l'approvisionnement de la Suisse à la sortie du conflit. De surcroît, des négociations avec la France pour une augmentation importante des livraisons viennent d'échouer en

15 Cf. Rapport final de la Commission Indépendante d'Experts, *op. cit.* Voir aussi Marc Perrenoud, *Banquiers et diplomates suisses (1938–1946)*, Lausanne 2011, pp. 386–390.

16 Cf. Archive de la Banque Nationale Suisse (ABNS), PV de la Direction générale de la BNS, 7 juin 1945.

17 Cf. AFB, E 2001 (E) 1000/1572, vol. 622, Notice concernant la séance plénière des délégations belgo-suisses, 6 juin 1945.

18 Cf. AFB, E 2001 (E) 1000/1572, vol. 622, Notice relative à la séance interne de la délégation suisse, 8 juin 1945. Etaient présents en plus de Paul Keller, des délégués de la Division du Commerce, du DPF, de l'Administration fédérale des finances, de la BNS, du Vorort, de l'OSC, de l'Association suisse des banquiers (ASB), de la Société de Banque Suisse (SBS), de la Compagnie Suisse de Réassurance et de l'Association des Compagnies d'Assurances suisses concessionnées.

mai 1945[19]. Ainsi, selon Homberger, la délégation suisse pourrait même envisager le recours à un crédit étatique – doté d'un taux d'intérêt nettement moins avantageux que s'il émanait des établissements privés et malgré, comme le relève l'Administration fédérale des finances, les risques d'inflation de ce type d'opération – à condition d'obtenir de la part des Belges des livraisons de charbon. Certes, cette proposition allant à l'encontre des milieux bancaires est pour l'instant rejetée, sous la pression du président de la Société de Banque Suisse (SBS), Maurice Golay, ainsi que par l'Administration des finances. Néanmoins, la stratégie consistant à lier les livraisons de charbon à l'octroi d'un crédit, qu'il soit d'origine étatique ou privée, est adoptée. Paul Keller soumet ainsi ce nouveau projet à la délégation belge.

Le 13 juin, il est question, suite au refus du projet helvétique par la délégation belge, d'arrêter définitivement les négociations. La délégation belge s'oppose en effet à procéder aux livraisons de charbon avant que sa production n'ait atteint 75% de celle de 1938. Ce qui est contraire aux recommandations de Heinrich Homberger. Cette situation provoque l'ire de Paul Keller qui fustige la décision du président du Vorort:

> Homberger a dit: «Sans charbon, pas d'Accord». En disant cela, on prend sur soi de très gros risques, tant politiques qu'au point de vue de notre exportation.[20]

Paul Keller met ici en exergue trois aspects centraux qui dépassent le cadre des négociations belgo-suisses. Premièrement, il s'agit de la nécessité de ne pas rester en dehors des nouvelles relations internationales. Aussi, il considère qu'il sera difficile d'envisager un rapprochement économique durable avec la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis si la Suisse ne parvient pas à s'entendre avec la Belgique. Celle-ci représente à cet égard un premier pas vers le nouvel ordre international et les déclarations que Hubert Ansiaux a tenu quelques jours avant prennent donc, dans les propos de Paul Keller, toute leur importance. Deuxièmement, il insiste sur le potentiel commercial que représente le marché belge, devenu incontournable pour les industries d'exportation suisses dont les débouchés ont été fortement restreints avec la disparition du marché allemand. Enfin, l'affirmation du président de la délégation suisse renforce l'idée selon laquelle Heinrich Homberger et par

19 Cf. J. M. Schaufelbuehl, *op. cit.*, pp. 38–41; 134–137.

20 AFB, E 2001 (E) 1000/1572, vol. 622, Notice relative à la séance interne de la délégation suisse, 13 juin 1945. Etaient présents en plus de Paul Keller, des délégués de la Division du Commerce, du DPF, de l'Administration fédérale des finances, de la BNS, du Vorort, de l'OSC.

extension, le grand patronat helvétique, est au cœur du façonnage de la politique extérieure de la Suisse pendant cette phase de l'après-guerre.

Dès lors, la délégation accepte de mettre à disposition de la Belgique un crédit issu des fonds de la Confédération. En contrepartie de cette concession majeure, les délégués suisses désirent pousser les négociateurs belges à accepter trois conditions. En plus de l'octroi du crédit partitionnée en fonction des livraisons belges de charbon, la délégation suisse désire obtenir des livraisons de fer et de zinc et arriver à une procédure de déblocage partiel – portant uniquement sur les intérêts et non sur les capitaux – des avoirs belges en Suisse.

Le 20 juin, la délégation belge plie grâce aux concessions suisses et accepte de livrer sans délai 2500 tonnes de charbon par mois. Cette quantité, bien que symbolique par rapport aux 40 000 tonnes dont il était question, en mai 1945, lors des négociations non abouties avec la France, laisse néanmoins entrevoir une potentielle augmentation à terme et revêt donc une haute importance dans un contexte économique fort en incertitudes quant à l'approvisionnement futur de la Suisse. En revanche, l'octroi du crédit étatique de 30 millions de francs suisses immédiatement puis de 20 millions de francs en décembre, dont le taux d'intérêt avantageux est fixé à 3%[21], ne sera pas mis à disposition de la Belgique en fonction de l'évolution de ses capacités de production charbonnière. Cependant, des livraisons de fer et de zinc sont quand même assurées. Enfin, devant l'obstination des autorités belges à subordonner le rapatriement des capitaux placés en Suisse à l'aval du contrôle des changes, les délégations se résignent à laisser la question du déblocage sans résolution définitive. La délégation suisse s'en tient donc législativement à la convention signée lors des accords «Currie» du 8 mars 1945[22].

Les attentes principales des deux délégations ont ainsi été atteintes, la Belgique bénéficie d'un crédit à un taux avantageux et assure ainsi des importations de produits manufacturés, mais aussi de produits non essentiels en provenance de la Suisse. Ces avantages leurs semblent être plus importants que le montant du crédit, de moitié inférieur aux demandes initiales. De leur côté, les négociateurs helvétiques obtiennent les avantages commerciaux recherchés, soit essentiellement des livraisons de charbon. Toutefois, les deux délégations se sont résignées à faire des concessions dans les domaines commerciaux et financiers. La Belgique devra ponctionner une partie de sa production charbonnière pour

21 Le taux d'intérêt moyen annuel des emprunts et obligations en Suisse en 1945 est de 3,46%, cf. Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *Statistiques historiques de la Suisse*, Zurich 1996, p. 831.

22 Voir note 15.

assurer les engagements passés avec la Suisse. La délégation suisse cède quant à elle sur la mise à l'écart des milieux bancaires helvétiques de l'opération du crédit. Enfin, la question du déblocage des avoirs belges en Suisse reste en suspens, ce qui ne prive pas la délégation belge de la possibilité de parvenir dans le futur à un déblocage concerté. Finalement, du point de vue bilatéral, l'accord du 25 juillet 1945 ne semble pas favoriser l'un ou l'autre des deux pays. En revanche, en mettant en perspective cet accord avec la place de la Belgique et de la Suisse dans le contexte international, on constate qu'il a nettement plus de poids dans la politique extérieure de la Suisse que dans celle de la Belgique. Si, au niveau commercial, les deux pays parviennent à un accord permettant certainement de pallier la chute de l'Allemagne, les autorités helvétiques réussissent, grâce à cet accord, non seulement à gravir un premier échelon fortement significatif dans l'optique d'une insertion dans l'orbite des Alliés, mais encore à repousser les demandes belges pour un déblocage assisté des avoirs de ses citoyens en Suisse, élément hautement important, gage de solidité du secret bancaire, trois mois avant d'affronter les négociateurs français autour de la même question.

Le déblocage des avoirs belges en Suisse en 1947: l'attrait de la place financière suisse au service des relations belgo-suisses

Entre 1945 et 1947, les relations économiques entre les deux pays se sont développées sous l'impulsion d'une libéralisation des conventions cadres régissant les flux commerciaux et financiers. En ce sens, les relations avec la Belgique apparaissent, pour les dirigeants helvétiques, comme un terrain d'expérimentation permettant de mettre en vigueur de nouveaux allégements, allant dans le sens d'un retour à la normale, avant d'affronter les mêmes problèmes face à des pressions étrangères plus importantes, comme celles faites par la France ou la Grande-Bretagne. Les relations économiques avec la Belgique, en plein essor, fonctionnent ainsi comme un laboratoire à grande échelle où sont mis au point les nouvelles réglementations libérales, comme la décentralisation des paiements ou l'octroi facilité de licences d'exportation, qui serviront de base aux futures négociations bilatérales avec les autres pays[23].

En revanche, les relations financières sont toujours entravées par la persistance des blocages des avoirs dans les deux pays. Bien que l'arrêté fédéral du 6 juillet 1940 qui instaure ce blocage reste encore en vigueur pour les avoirs belges en Suisse, certains assouplissements ont été in-

23 Cf. M. Humbert, *op. cit.*, pp. 106–128.

staurés en janvier 1947. Toutefois, la part la plus importante des avoirs est toujours bloquée et, comme le signale le DPF, ce blocage est maintenant perçu comme un handicap entravant le processus de libéralisation des relations économiques[24]. Bien que le montant des avoirs belges en Suisse n'apparaisse pas comme un élément déterminant dans les relations économiques entre les deux pays, la question du déblocage étant en effet liée essentiellement au domaine juridique – soit le maintien du secret bancaire helvétique – on peut prudemment estimer les avoirs belges en Suisse à environ 200 millions de francs suisses[25]. Ce qui est bien moins important que le montant des avoirs français en Suisse qui se situe entre 6 et 8 milliards de francs[26].

Comme nous allons le voir, la résolution de cette affaire est à mettre en lien avec l'emprunt que place une société belge, la Régie des Téléphones et des Télégraphes, sur le marché suisse en 1947 pour une valeur équivalente à 50 millions de francs suisses libellés pour moitié en dollars et pour l'autre en francs suisses, directement convertis en dollars auprès de la BNS[27]. Avant de s'intéresser aux liens entre les deux affaires, arrêtons-nous un moment sur les conditions de l'emprunt de la Régie des Télégraphes et des Téléphones. Conformément à l'article 8 de la loi sur les banques de 1934, la direction générale de la BNS se réunit, le 6 mars 1947, pour se prononcer sur la validation de cet emprunt[28]. Il ressort rapidement de cette réunion que les avantages politiques et monétaires de cette opération priment sur les inconvénients économiques et suffisent à autoriser l'émission sans condition. En effet, compte tenu des difficultés de la Belgique à se procurer des dollars en Europe pour payer ses importations américaines, la Régie des Télégraphes et des Téléphones souhaite émettre un emprunt en dollars sur le marché suisse. Cette situation devrait avoir une action bénéfique sur le cours du dollar en Suisse et ainsi contribuer à la normalisation de la croissance monétaire. De plus, bien que le matériel téléphonique convoité par la société belge soit fabriqué aux Etats-Unis, Paul Keller, présent lors de cette séance, se montre confiant quant aux probables avantages que les consé-

24 Cf. AFB E 2001 (E) 1000/1571, vol. 349, Notice du DPF à l'intention de Franz Kappeler, Conseiller de Légation, 28 août 1947.

25 M. Humbert, *op. cit.*, p. 36.

26 Marc Perrenoud, Rodrigo Lopez, *Aspects des relations franco-suisses (1936–1946). Contribution à la recherche*, Lausanne 2002, pp. 34–35.

27 Les premières discussions officielles sur cet emprunt datent de février 1947 lors d'une séance du directoire de la BNS. Cf. ABNS, PV de la Direction générale de la BNS, 27 février 1947. Le consortium de banques suisses est dirigé par l'Union de Banques Suisses et la SBS, cf. AFB, E 2001 E 1968/78, vol. 396, Prospectus de l'emprunt de 50 millions de FS, 22 mai 1947.

28 Cf. ABNS, PV de la Direction générale de la BNS, 6 mars 1947.

quences indirectes de cet emprunt engendreront pour l'industrie d'exportation helvétique. Finalement, la BNS insiste, dans son rapport au DPF, sur les avantages politiques de cette opération financière:

> Schliesslich darf der internationale Aspekt der Anleihe nicht übersehen werden. Durch ihre Zustimmung zur vorgesehenen Anleihenstransaktion dokumentiert die Schweiz, dass sie auch ausserhalb des Systems von Bretton Woods gewillt und in der Lage ist, durch die Gewährung von Krediten zum Wiederaufbau der kriegsgeschädigten Länder und zur Wiederherstellung geordneter Verhältnisse im internationalen Zahlungs- und Kreditverkehr beizutragen.[29]

Quelques jours après le feu vert de la BNS, le DPF met au point une stratégie qu'il soumet aux milieux suisses concernés. La volonté du DPF est de conditionner l'émission de l'emprunt à un déblocage sans condition des avoirs belges en Suisse:

> Nous laisserions alors entendre aux autorités belges que notre approbation à l'émission de cet emprunt dépendra de leur réaction à l'égard des dispositions que nous comptons prendre.[30]

Selon le DPF, une demande concernant l'assouplissement des dispositions frappant les capitaux en Belgique appartenant à des Suisses n'est, pour l'heure, pas adéquate. Toutefois, le déblocage des avoirs belges en Suisse peut être envisagé dans la mesure où d'une part, il tient compte de la politique fixée par les autorités fédérales tendant à l'abrogation rapide des arrêtés de blocage et, d'autre part, où il permettrait de forcer les autorités belges à envisager d'elles-mêmes l'assouplissement susmentionné.

Face à cette stratégie, les milieux suisses concernés ne se positionnent pas de la même manière. L'Association suisse des banquiers (ASB) soutient la proposition du DPF. En effet, cette stratégie permet de débloquer les avoirs belges de manière unilatérale, sans aller à l'encontre du secret bancaire et de la réputation de la place financière suisse. L'Office suisse de compensation se positionne dans le sillage de l'ASB et voit dans cette proposition une opportunité à saisir afin de normaliser les transactions financières entre les deux pays. Walther Stampfli, chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), accepte également l'idée du DPF mais propose une mise en pratique quelque

29 AFB, E 2001 E 1968/78, vol. 396, Lettre de Ernst Weber, chef du 1er département de la BNS, et Walter Schwegler, directeur de la BNS, à Max Petitpierre, chef du DPF, 11 mars 1947.

30 AFB, E 2001 E 1968/78, vol. 396, Lettre du DPF à Walther Stampfli, chef du DFEP, 15 mars 1947.

peu différente. Il est d'avis que la question du déblocage des avoirs doit être traitée exclusivement par la délégation helvétique en Belgique, en dehors des négociations concernant l'emprunt. Enfin, malgré la nouvelle variante du DFEP, l'Institut d'émission se place en défaveur de ces propositions et exclut une combinaison entre la question des avoirs et la transaction de l'emprunt. Finalement, le DPF se plie à l'avis de la BNS. Il avertit toutefois la BNS que la question du déblocage sera soumise au Conseil fédéral simultanément à la question de l'emprunt «*sans pour autant vouloir lier ces deux affaires qui sont de portée différente*»[31].

Pour bien comprendre cette stratégie, il faut s'intéresser à une réunion qui regroupe tous les protagonistes de cette affaire, exceptés les représentants de l'ASB, dont la position vis à vis de l'emprunt est déjà connue. En effet, le 21 mars 1947, Jean Hotz, Directeur de la Division du Commerce, préside une séance importante dans les locaux de la BNS pour discuter de cet emprunt avec les plus hauts représentants de la BNS, du Vorort et d'autres membres influents de sa propre équipe, du DPF et de l'Administration fédérale des finances[32]. La première intervention de la séance est celle de la Division du Commerce, qui expose les modalités de l'emprunt:

> Au point de vue commercial, il [Jean Malche, chef de section de la Division du commerce] tient à relever que la concurrence américaine joue, en ce moment, très fort en Belgique. Les produits qu'il s'agirait d'acheter aux Etats-Unis peuvent être livrés par la Suisse; il pourrait donc paraître paradoxal que nous donnions notre accord à une opération destinée à favoriser la concurrence.[33]

En réponse à cet exposé, Heinrich Homberger stigmatise les conditions de l'emprunt:

> Si j'ai bien compris les déclarations de M. Malche, il s'agit d'une véritable invitation au suicide économique; c'est le cas type d'un crédit à ne pas souhaiter, il ne nous réserve aucun avantage économique, bien au contraire.[34]

La déclaration du président du Vorort témoigne clairement de la stratégie qui prévalait encore en 1945 dans le cadre des relations avec la Belgique, soit mettre le potentiel financier de la Suisse au service de l'économie, plus particulièrement de l'industrie d'exportation. Ernst

31 AFB, E 2001 E 1968/78, vol. 396, Lettre de Reinhard Hohl, conseiller de Légation et chef du Contentieux du DPF, à la Direction générale de la BNS, 28 mars 1947.
32 Cf. AFB, E 2001 E 1968/78, vol. 396, Notice relative à la séance qui a eu lieu à la BNS, 21 mars 1947.
33 Ibid., pp. 4–5.
34 Ibid., p. 5.

Weber, président du 2ème département de la BNS rappelle donc les avantages de l'opération:

> Présentement nous devons absolument liquider nos excédents de devises, il faut remettre de l'ordre dans notre situation monétaire et pour cela nous devons exporter des capitaux. Ce crédit contribuera certainement à améliorer le cours du dollar. Du point de vue politique également, il serait fort regrettable de refuser notre agrément; puisque nous ne participons pas aux accords de Bretton Woods, nous devons démontrer au monde que nous sommes prêts à contribuer, pour notre part, à rétablir directement avec les pays intéressés nos rapports financiers.[35]

Paul Keller, fraîchement nommé à la tête du 1er département de la BNS ajoute:

> Le monde de la finance élève de plus en plus la voix; celui-ci estime qu'après toutes les facilités accordées aux exportateurs (contingents supplémentaires), il est de son droit de conclure des affaires qui l'intéressent. Il s'agit d'ailleurs en l'occurrence d'une opération très intéressante, puisque c'est le premier emprunt où il sera fait appel au public.[36]

Finalement, les personnes présentes se mettent d'accord pour donner leur agrément à l'emprunt. Enfin, Alexander Hay, attaché de Légation du DPF, termine le procès-verbal de la séance en mentionnant:

> Quant à la proposition du Département Politique de lier l'agrément des autorités au déblocage des avoirs belges en Suisse, il a été estimé qu'elle n'était pas fondée, car il s'agit d'affaires différentes. En revanche, MM Keller et Hotz ont déclaré qu'ils comprendraient fort bien que le Département Politique saisisse cette occasion pour proposer la levée du blocage des avoirs belges, en se référant aux facilités accordées à la Belgique par la Suisse en matière financière.[37]

Le fait que la stratégie du DPF n'ait pas été validée par les représentants participant à la séance de la BNS du 21 mars ne met pas fin à l'idée de lier le déblocage des avoirs belges en Suisse à l'émission de l'emprunt de la Régie des Télégraphes et des Téléphones. Toutefois, cette stratégie ne peut être déployée officiellement dans la mesure où elle nuirait, à notre sens, à la réputation libérale de la place financière suisse. Ainsi, le projet concernant l'emprunt et celui concernant le déblocage des avoirs sont remis séparément au Conseil fédéral mais, comme le précise le DPF, simultanément. Le DPF reçoit donc la bénédiction de la part

35 Ibid.
36 Ibid. Sur l'importance de cet emprunt du point de vue politique voir aussi, cf. ABNS, PV du Comité de la BNS, 29 mai 1947.
37 Ibid., p. 6.

des milieux influents de la politique suisse pour lier tacitement l'emprunt de 50 millions de francs suisses de la Régie des Télégraphes et des Téléphones au déblocage sans condition des avoirs belges en Suisse.

Les deux affaires ne pouvant être officiellement liée, le DPF attend quelques jours après le placement de l'emprunt sur le marché suisse le 1er juin 1947 pour informer, dans une lettre datée du 6 juin 1947, le Ministère belge des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de l'abrogation imminente de l'arrêté fédéral du 6 juillet 1940[38]. Cependant, une stratégie diplomatique a été mise au place par Reinhard Hohl, chef de la section des Contentieux et des Affaires financières et Communication du DPF. Reinhard Hohl a chargé Etienne Lardy, ministre de Suisse à Bruxelles, de cette mission. Des instructions lui ont donc été remises peu de temps avant l'émission de l'emprunt. Celles-ci stipulent qu'Etienne Lardy devra négocier en tenant compte des conditionnalités qui lient les deux affaires sans pour autant les mentionner explicitement[39].

Ainsi, dans la lettre du 6 juin 1947 d'Etienne Lardy au Ministre belge des Affaires Etrangères et du Commerce extérieur, le lien tacite entre les deux affaires est présenté aux responsables belges en faisant précéder l'annonce du déblocage par un rappel élogieux des bonnes relations belgo-suisses, notamment du point du vue financier, grâce à l'émission récente de l'emprunt qui, selon ce document, est une preuve concluante d'un retour à la normale dans les relations suisso-belges. Etienne Lardy est également chargé de présenter ce lien tacite oralement en mettant à contribution ses compétences en communication. En bref, le DPF procède de manière feutrée pour présenter ces conditionnalités et ainsi éviter une demande belge d'assistance fiscale lors du processus de déblocage de leurs avoirs en Suisse.

Toutefois, malgré la stratégie mise en place, les autorités suisses ne sont pas persuadées de parvenir à conclure cette affaire dans les meilleures conditions. Ainsi, avant de discuter concrètement avec les Belges du processus du déblocage lors des négociations de Bruxelles de l'automne 1947, le DPF rappelle les enjeux à Franz Kappeler, futur président de la délégation suisse:

38 Cf. Archives belges du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, n°5359, lettre de Etienne Lardy, ministre de Suisse à Bruxelles au ministre belge des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, 6 juin 1947.

39 Cf. AFB, E 2001 (E) 1000/1571, vol. 351, Lettre de Reinhard Hohl, chef de la section des Contentieux et des Affaires financières et Communication du DPF, à Etienne Lardy, ministre de Suisse à Bruxelles, 22 mai 1947.

> Deux pays sont encore bloqués, la France et la Belgique. Nous pouvons nous fonder sur le précédent des déblocages intervenus jusqu'ici pour repousser une demande belge d'assistance fiscale ou autre, mais il ne faudra en aucun cas céder aux insistances belges, ce qui créerait un précédent vis-à-vis de la France.[40]

Lors de ces négociations qui se déroulent du 29 septembre au 13 octobre 1947, un nouvel accord de paiements, signé le 13 octobre 1947, abroge celui du 25 juillet 1945. Concernant les négociations sur le déblocage des avoirs belges en Suisse, le rapport de la Division du Commerce explique que, bien que la délégation belgo-luxembourgeoise ait manifesté le désir de voir le déblocage subordonné, dans chaque cas particulier, à l'accord préalable du contrôle des changes, aucune mesure particulière n'est ajoutée à la décision des autorités suisses d'abroger l'arrêté du Conseil fédéral du 6 juillet 1940[41]. Les avoirs belges en Suisse sont ainsi débloqués le 23 octobre à minuit.

Sept ans après avoir bloqué les avoirs des Belges en Suisse, les autorités fédérales obtiennent donc leur libération sans condition, selon une procédure unilatérale. La stratégie de négociation suivie par les autorités helvétiques qui vient d'être exposée, étaie l'analyse selon laquelle les avantages liés à l'accès au marché des capitaux helvétiques ont conditionné le Gouvernement belge à accepter ces mesures. En effet, non seulement l'emprunt de la Régie des Télégraphes et des Téléphones, dont l'émission est perçue en Belgique comme une réussite, est associé à des conditions très avantageuses pour la société belge au détriment de l'industrie d'exportation helvétique mais le Gouvernement belge entend encore garder l'opportunité de négocier d'autres opérations sur le marché helvétique. Effectivement, le marché suisse des capitaux est très vite sollicité par les sociétés belges. Peu de temps après l'émission de l'emprunt de la Régie des Télégraphes et des Téléphones, la Société nationale de chemins de fer belges entreprend, dès le mois de novembre 1947, des démarches auprès du même consortium de banques suisses afin de placer un emprunt de 50 millions de francs suisses aux mêmes conditions. Entre 1945 et 1956, environ 610 millions de francs suisses sont exportés vers la Belgique, soit environ 17% des exportations globales de capitaux, plaçant la Belgique en deuxième position juste derrière la France[42].

40 AFB, E 2001 (E) 1000/1571, vol. 349, Notice du DPF à l'intention de Franz Kappeler, conseiller de Légation, 28 août 1947.

41 Cf. E 7800 (-) 1000/1961, vol. 14, Rapport de la Division du Commerce au Conseil fédéral, 21 octobre 1947.

42 Cf. Article «Belgique», in: *Dictionnaire historique de la Suisse*. www.hls-dhs-dss.ch.

La Belgique au service de la politique extérieure de la Suisse

Contrairement aux négociations de l'été 1945, qui démontraient la prépondérance des milieux économiques sur les intérêts financiers, l'emprunt belge de 1947 favorise nettement la place financière suisse et donne l'impulsion nécessaire au déblocage sans condition des avoirs belges en Suisse. Ce changement de stratégie entre les deux affaires s'explique par la volonté des milieux dirigeants helvétiques d'attendre une opportunité permettant de redéfinir le rapport de force avec la Belgique afin de résoudre cette affaire en préservant le secret bancaire suisse.

A un niveau d'analyse plus large, les relations économiques entre la Suisse et la Belgique au sortir de la Seconde Guerre mondiale montrent bien l'importance de ce marché secondaire pour la Suisse. Peu après la fin des hostilités la Belgique permet non seulement à la Suisse de redistribuer ses flux commerciaux en trouvant de nouveaux débouchés pour l'industrie d'exportation et de nouvelles importations de matière première mais elle contribue également à améliorer la position de la Suisse sur le plan international en lui donnant l'opportunité de se rapprocher économiquement d'un pays fortement tourné vers l'orbite des Alliés. Dans un second temps, la Belgique permet aux milieux dirigeants helvétiques de participer indirectement, grâce à la vigueur de la place financière suisse, à la reconstruction de l'Europe et de marquer ainsi ostensiblement son orientation politique et économique sur la scène internationale. Enfin, les relations entre la Suisse et la Belgique dans l'après-guerre doivent être examinée à la lumière des relations franco-suisses. Les craintes de la délégation suisse de créer un précédent avec la Belgique – notamment avec les conditions de déblocage des avoirs belges bloqués sur le territoire helvétique mais aussi avec certaines mesures techniques de libéralisation des échanges économiques – qui serait préjudiciable aux négociations menées avec les délégués français confère au cas belge une dimension surprenante au sein de la politique extérieure de la Suisse. Selon les éléments que nous avons mis en avant, on pourrait synthétiser l'importance de ces relations en affirmant que la Belgique joue le rôle d'un levier grâce auquel les milieux dirigeants suisses franchissent certaines étapes menant vers l'insertion politique et économique de la Suisse dans le nouvel ordre international redessiné par les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale.