

## Clearing. Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten

*Clearing. Les opérations de paiement de la Suisse avec les puissances de l'Axe*  
(Publications de la CIE, volume 3)

**Stefan Frech**

ISBN 3-0340-0603-9

### Résumé

L'étude examine les transactions financières de la Suisse avec l'Allemagne et avec l'Italie avant et pendant la Seconde Guerre mondiale. Pendant cette période, la plupart des transactions économiques (échanges de marchandises, de services et de valeurs) intervenaient selon une procédure de compensation régie par l'Etat (*clearing*). Les recherches ont été axées sur la création et sur l'organisation de ce système de paiement fort complexe, ainsi que sur son rôle dans les relations économiques entre la Suisse et les puissances de l'Axe pendant la guerre. Dans ce cadre, nous avons réservé une place particulière à l'étude des crédits de clearing accordés par le Gouvernement suisse et des affaires traitées en devises en marge du système de compensation.

Aussi bien avant que pendant la guerre, les relations économiques de la Suisse avec les puissances de l'Axe ont été régies par les dispositions relatives aux transactions financières inscrites dans des accords bilatéraux (accords de clearing). La crise économique mondiale des années trente avait sérieusement entamé les réserves d'or et de devises des pays d'Europe centrale et de l'Est. Les gouvernements allemand et italien ont réagi à l'effritement de leurs réserves en restreignant sévèrement les transactions commerciales et financières. Ces restrictions ont notamment représenté un sérieux obstacle aux relations économiques de ces pays avec la Suisse. Pour protéger son industrie d'exportation et son tourisme, le Gouvernement suisse a alors conclu des accords de clearing avec l'Allemagne et avec l'Italie, en 1934 et en 1935. Ces accords permettaient de réaliser des transactions économiques bilatérales sans passer par un échange équivalent de devises (chapitres 1.2 et 2.1). La plupart des paiements correspondant à des échanges de marchandises et de services – ainsi que les revenus de capitaux – ont été inclus dans le nouveau système de compensation, tandis que les transferts de capitaux et d'assurances pouvaient toujours s'effectuer en marge du système de clearing (c'est-à-dire en devises libres). Pendant la guerre, 80% des paiements allemands à la Suisse passaient par le système de clearing. Pour s'acquitter du solde, l'Allemagne national-socialiste devait puiser dans ses maigres réserves de devises, acquises notamment par la vente d'or en Suisse (tableau 25).

Au sein de l'économie suisse, l'introduction du système de clearing a donné lieu à une véritable lutte pour l'obtention des paiements en provenance de l'étranger. Entreprises industrielles, banques, assurances et particuliers se sont livrés à une concurrence acharnée pendant la crise des années trente pour obtenir la plus grande part de ces fonds de clearing limités. Pour des motifs relevant de la politique de l'emploi, les autorités suisses ont toutefois favorisé l'industrie d'exportation. D'autres groupes d'acteurs économiques, tels les propriétaires de capitaux (en particulier les petits investisseurs) ont dû essuyer des pertes. Alors que l'Allemagne national-socialiste n'a cessé de multiplier les interdictions portant sur les transferts financiers et a fini par obliger les créanciers suisses à renoncer à la moitié de leurs créances initiales (intérêts, dividendes), les relations avec l'Italie ont engendré moins de pertes (chapitre 4). Pour sa part, le Gouvernement suisse a également interdit certaines transactions. Ces interdictions ont notamment été imposées aux étrangers vivant en Suisse et, pendant la guerre, aux personnes domiciliées dans les Etats sous occupation allemande (blocage des transactions et des avoirs). En Suisse, le recours au clearing a intensifié la

coopération entre l'économie privée et l'Etat, conféré plus de force aux associations économiques et bureaucratisé les échanges économiques extérieurs. Les dispositions étaient si nombreuses et si complexes, que leur application – tant dans l'administration que dans l'économie privée – a dû être confiée à des spécialistes, de sorte qu'elle a échappé dans une large mesure au contrôle démocratique. De plus, de longs passages des accords de clearing n'étaient pas publiés en Suisse, ce qui est contraire aux principes d'un Etat de droit (chapitre 2.2).

Pendant la guerre, de 1940 à 1944, la situation sur le front des paiements s'est améliorée pour la plupart des secteurs économiques: la hausse des commandes passées par les pays de l'Axe et l'accroissement des chiffres d'affaires des entreprises actives en Allemagne ont nettement accru les transferts financiers vers la Suisse. Tandis que le transfert des revenus de capitaux placés en Allemagne restait soumis à des restrictions et que le tourisme était en perte de vitesse, les paiements de clearing pour les exportations de marchandises et de services (redevances d'exploitation de licences, honoraires, transports) avaient triplé par rapport à la période d'avant-guerre (tableau 8). Cette situation favorable a résulté principalement de la décision du Gouvernement suisse d'accepter – compte tenu de l'équilibre des forces – d'accorder en été 1940 des crédits de clearing publics aux puissances de l'Axe. Ces crédits très élevés (environ 1,3 milliard de francs) ont permis aux entreprises suisses d'exporter sans encourir de risques de paiement. Dans le même temps, ils ont servi à financer l'effort de guerre des puissances de l'Axe, car ils leur permettaient d'acheter du matériel de guerre suisse sans devoir fournir une contre-prestation directe. Comme elles l'ont fait avec tous les pays européens appartenant à leur sphère d'influence, les puissances de l'Axe se sont servies des accords de clearing passés avec la Suisse pour mener leur politique d'armement et pour assouvir leur besoin de puissance: les crédits accordés pour les transactions financières courantes ont permis aux puissances de l'Axe de financer d'énormes achats d'armes sans dépenser leurs précieuses devises, en s'endettant volontairement à l'étranger. Sans les crédits de clearing, les achats d'armes en Suisse n'auraient pas connu la hausse massive qu'ils ont enregistrée en 1940. C'est pourquoi l'obtention de crédits a été la préoccupation centrale des puissances de l'Axe dans leurs négociations économiques avec la Suisse (chapitre 3).

Contraint par l'encerclement militaire du pays, le Conseil fédéral a accordé les premières avances en été 1940 (150 millions à l'Allemagne et 75 millions à l'Italie). Le crédit sans intérêts accordé à l'Allemagne national-socialiste a été porté à 850 millions une année plus tard, puis relevé de 271 millions de francs encore par une avance complémentaire de la Confédération (crédits pour les délais d'attente et pour le charbon, crédits complémentaires), car l'Allemagne, faisant fi de l'accord conclu, avait dépassé le crédit de clearing (tableau 18). Le crédit total de 1,121 milliard de francs équivalait à 10% environ des toutes les dépenses de la Confédération pendant la guerre et à 2% environ de l'ensemble des dettes contractées à l'étranger par l'Allemagne dans le cadre de ses transactions financières. Le Conseil fédéral a par ailleurs accordé des crédits (crédits bancaires, de clearing et de transport ferroviaire) d'un total de 390 millions de francs à l'Italie, le partenaire de l'Allemagne au sein de l'Axe. Jusqu'en automne 1943, l'Italie fasciste n'a toutefois pu utiliser que la moitié environ du crédit de clearing de 215 millions de francs pour ses achats de matériel de guerre en Suisse.

La Wehrmacht et l'armée italienne ont utilisé tous les crédits de clearing pour acheter des machines, des produits agricoles et, surtout, du matériel de guerre suisses. Ces crédits octroyés par le Gouvernement suisse allaient donc à l'encontre des principes de neutralité. D'un point de vue global, on peut les considérer comme un «tribut» financier versé aux puissances de l'Axe, qui ont contrôlé l'économie extérieure de la Suisse jusqu'en 1944 grâce à leur contre-blocus. Les accords de crédit de 1940 et de 1941 ont concrétisé la disposition de la Suisse à collaborer avec l'Allemagne sur le plan économique, car cette collaboration

devait aussi faciliter ses relations extérieures. De plus, l'octroi de ces crédits a permis à la Suisse de mieux faire valoir l'importance de son approvisionnement en matières premières essentielles dans les négociations économiques. Sur le plan intérieur, ces crédits publics ont apporté de nouvelles commandes à l'industrie d'exportation et ont ainsi contribué à améliorer la situation sur le marché de l'emploi. L'octroi de ces crédits a toutefois fait l'objet de critiques, et pas seulement de la part des Alliés: la Banque nationale suisse craignait qu'ils ne favorisent l'inflation, le Ministre des finances invoquait les risques pour la caisse fédérale et, au Parlement, l'opposition se déclarait préoccupée par le respect de la politique de neutralité. Au sortir de la guerre, les dettes des puissances de l'Axe résultant des opérations de clearing restaient ouvertes. L'opposition des Alliés a cependant obligé la Suisse à attendre 1949 pour négocier avec l'Italie et 1952 avec l'Allemagne (République fédérale d'Allemagne, RFA) un remboursement partiel de ces dettes publiques. L'Italie a reconnu devoir 232 millions de francs à la Suisse, et la RFA 650 millions de francs.

Outre l'octroi de ces crédits, les transactions financières offraient d'autres possibilités aux puissances de l'Axe de satisfaire leur besoin de puissance et d'armement: tenant compte des intérêts de la politique extérieure et de l'économie d'exportation, le Conseil fédéral a en effet accepté – malgré les réticences des milieux financiers – que la Suisse adhère à l'union des paiements dominée par l'Allemagne («Europäisches Zentralclearing»). L'Allemagne national-socialiste pouvait ainsi contrôler totalement le commerce de la Suisse avec les pays occupés (Pays-Bas, Belgique, Norvège et Pologne). Les gouvernements en exil ont protesté contre cet accord, estimant que la Suisse acceptait ainsi l'occupation de leur pays, alors que celle-ci violait le droit international. Pour satisfaire ses besoins d'armement, l'Axe cherchait surtout à se procurer des francs suisses libres dans le cadre et en marge du système de compensation. Après 1941, le franc représentait en effet pour les pays de l'Axe la principale devise librement convertible en Europe continentale, donc une devise très prisée. Puisque les autorités suisses n'avaient soumis ni le marché des devises ni le transfert de capitaux à un quelconque contrôle, les puissances de l'Axe pouvaient aisément se procurer des francs en vendant de l'or ou des papiers-valeurs en Suisse. Les transactions effectuées par clearing ont même fourni directement à la Reichsbank quelque 180 millions de francs suisses («quote-part en devises») dont elle pouvait disposer librement (tableau 23). Entre l'automne 1939 et le printemps 1945, la Reichsbank s'est procuré quelque 2 milliards de francs en Suisse. Selon les calculs, la moitié environ de ces devises librement convertibles a été dépensée en Suisse (remboursement de la dette, achats de marchandises ou activités des services secrets), tandis que le milliard restant a pu être utilisé sur les marchés internationaux (tableaux 24 et 25).

**Informations supplémentaires:**

[www.uek.ch](http://www.uek.ch)

**Commandes:**

Chronos Verlag  
Münstergasse 9, CH-8001 Zürich  
Fax: 0041 / (0)1 / 265 43 44  
e-mail: [info@chronos-verlag.ch](mailto:info@chronos-verlag.ch)  
[www.chronos-verlag.ch](http://www.chronos-verlag.ch)