

L'Europe ou le secret bancaire? Deux documents de 1962 autour de la demande d'association de la Suisse à la CEE

1. Les documents:

Situation d'énonciation:

Les deux documents présentés en annexe sont des lettres envoyées le même jour par l'Ambassadeur de Suisse à Paris, Agostino Soldati. La première (DOCUMENT 1) est destinée à son chef, le Conseiller fédéral Friedrich Traugott Wahlen, qui dirige le Département fédéral des affaires étrangères, alors appelé « Département politique ». La seconde (DOCUMENT 2) est destinée au haut fonctionnaire Pierre Micheli, le secrétaire de ce département, c'est-à-dire le plus haut représentant de l'administration au sein de celui-ci et en quelque sorte le « bras droit » de Wahlen. Les deux lettres relatent principalement le même entretien.

Ces deux documents donnent l'occasion de revenir sur la construction européenne, et en particulier sur un épisode de celle-ci où l'association de la Confédération à la CEE, c'est à dire une forme d'entrée dans l'Europe, version « light », était envisagée par les autorités suisses. Ces deux documents montrent que la volonté de préserver le secret bancaire et l'indépendance helvétique en matière de politique fiscale expliquent en large partie les réticences des milieux dirigeants suisses à l'égard de l'intégration européenne. A l'inverse, ils explicitent et commentent la position politique française plutôt tolérante au sujet du secret bancaire helvétique, et évoquent l'usage répandu que les milieux dirigeants français en font.

DOCUMENT 1

[DODIS-30274]

COTE AUX ARCHIVES FÉDÉRALES À BERNE: E 2804(-)1971/2/7 (FONDS F. T. WAHLEN).

L'Ambassadeur de Suisse à Paris, A. Soldati,
 au Chef du Département Politique, F. T. Wahlen.

POSITION FRANÇAISE SUR L'ASSOCIATION

Lettre Confidentielle Paris, 20 juillet 1962.

Monsieur le Conseiller fédéral,

10 1. J'ai demandé à voir M. Couve de Murville¹ avant mon départ en vacances. Rentrant en Suisse, il m'était utile de rendre compte aux autorités fédérales des vues françaises sur le problème bien connu. Je serais exposé à pas mal de questions sur ce sujet.

Couve a dit que, dans la négociation britannique, on n'a pas abordé les questions sérieuses.² «On s'est amusé jusqu'ici, a-t-il dit ironiquement, à des petites questions agricoles (sic)». Du moment qu'on commence à aborder les vrais problèmes, on entre dans la crise. Elle est aux portes. Personne ne peut prévoir l'évolution, qui sera encore très longue. «Moi-même, dit-il, je vis, dans ce problème, au jour le jour et me garde de faire des pronostics». Le Ministre a bien voulu se défendre aussi de prendre par là une attitude pessimiste et même prévoir un échec de la négociation. Le mot d'ordre des officiels en France est de ne pas paraître croire à

20 l'inévitabilité d'un échec, pour des raisons tactiques.

«Comment se fait-il, demandé-je, qu'au vu des difficultés que les négociateurs rencontrent, les Américains n'en continuent pas moins à envisager comme une évidence la prochaine adhésion du Royaume-Uni à la CEE? «C'est parce qu'ils imaginent, dit Couve, que l'Angleterre s'est déjà dépouillée de toute espèce de liens avec le Commonwealth. Ce n'est absolument pas le cas, et on peut même se demander si ce serait désirable !»

«Comment, demandé-je encore, un homme aussi clairvoyant que Jean Monnet³ présume-t-il, comme si elle était déjà faite, l'adhésion du Royaume-Uni ?» Mon interlocuteur répond : «Jean Monnet est actuellement assez éloigné de la réalité».

30 Couve a tenu à nous féliciter de ce «qu'après avoir été assez agitée par les problèmes de la discrimination, il y a quelques années», la Suisse a adopté depuis une attitude calme et réfléchie. Avec un ton ironique, il a mentionné l'impatience et les démarches des Autrichiens.⁴

2. J'ai rappelé que, si la réalité d'une négociation CEE/Suisse peut être lointaine, le problème est posé. Quel que soit le sort de la négociation britannique, quelle que soit la position finale de l'ensemble des pays de l'AELE, les éléments de base économiques restent. A la longue, et notamment si on aborde une période de récession, un pays comme le nôtre ne peut vivre dans l'isolement commercial par rapport à ses voisins et à ses principaux débouchés.

¹. Maurice Couve de Murville (1907-1999) est à cette date le Ministre des affaires étrangères françaises du gouvernement du Général Charles de Gaulle (voir note 8). Il est économiste et diplomate.

². Il s'agit des négociations qui ont lieu à cette date au sujet de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE, dite aussi «Marché Commun».

³. Jean Monnet (1888-1979) est un diplomate et homme politique français. Il passe pour l'un des principaux promoteurs de la construction européenne. Il a notamment contribué à mettre sur pied son ancêtre, la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) en 1951.

⁴. A cette date, le gouvernement autrichien envisage, avec la Suisse et la Suède, de déposer une demande d'association à la CEE, une fois que les négociations entre cette dernière et la Grande-Bretagne seront terminées.

40 Couve : «S'il y a une dépression économique, nul ne sait ce qui arrivera à l'intérieur du Marché Commun. Les choses n'avanceront pas, resteront-elles au statu quo, reculera-t-on ? Vous seriez donc, dans ce cas, moins discriminés. Ce qui menace les économies occidentales, c'est moins la discrimination du Marché Commun que la faiblesse du dollar. Au rythme actuel de la balance des paiements américaine, on peut prévoir des restrictions commerciales aux Etats-Unis, déchaînant d'autres mesures restrictives dans les économies occidentales. Dans la situation de leur balance des paiements, les Etats-Unis continuent à mener une certaine politique d'inflation, dont la conséquence est une aggravation de leur balance des paiements. Le Royaume-Uni n'est pas en meilleure situation. Je ne crois pas que le nouveau gouvernement britannique et le nouveau Chancelier de l'Echiquier⁵ aient déjà une politique bien définie, à tendance plus expansionniste ou plus inflationniste. Ils n'en savent vraisemblablement encore rien. Ce qui est certain, c'est que l'époque des monnaies internationales est terminée.»

50 3. J'ai insisté que, quelle que soit la conjoncture monétaire et économique et le sort des négociations internationales, nous ne pouvons penser, quant à nous, rester à la longue dans un isolement tarifaire. L'exemple de la Grèce a montré qu'Association signifie inclusion dans le système tarifaire.⁶ Dans notre esprit, Association signifie bien cela.

Couve : «Si les pays du marché commun ont consenti une union douanière avec la Grèce, c'est qu'ils n'ont pas cru que celle-ci ne serait jamais réalisée. Il faudra très longtemps avant que les rapports avec le Marché commun représentent la réalité d'une union douanière sérieuse. En réalité, il s'agit surtout d'offrir des facilités pour l'exportation du tabac et une aide financière. On a consenti à la Grèce les apparences d'une Union douanière dont même la réalisation ne signifierait pas grand chose. Je ne veux pas dire par là, a ajouté le ministre,

60 qu'une vraie union douanière ne puisse jamais être réalisée avec ce pays.»

J'observe, alors que je sonde les personnes les plus compétentes, pour savoir quel pourrait être le contenu d'un arrangement économique entre la Suisse et la CEE. Je récolte l'avis que celui-ci ne sera pas une union douanière, mais un «half-way house», un échange de concessions économiques.

«Nous préparons, par contre, la position que nous présenterons à Bruxelles, le 24 septembre,⁷ par des concessions économiques substantielles dans certains domaines. Mais j'ai de la peine à voir quelles sont les concessions commerciales que le Marché Commun est prêt à nous faire, s'il refuse d'emblée l'idée d'une Union douanière.»

70 «Votre situation est différente de celle de la Grèce, dit le Ministre. Vous êtes un concurrent sérieux et important. Il faut écarter l'idée d'une pleine Union douanière.» (Il a tenu à répéter que des études sur l'Association de la Suisse n'ont pas encore été faites en France.)

«Le GATT – ai-je repris – ne prévoit aucune formule intermédiaire entre la pleine Union douanière et la pleine discrimination. Il n'y a pas de "half-way house".» Couve répond que la solution ne peut être recherchée que par des «abattements» douaniers sur une liste de produits intéressant particulièrement la Suisse à l'exportation. Ces «abattements» douaniers doivent être faits «erga omnes» par les pays du Marché Commun. Les Etats-Unis et autres pays industrialisés en bénéficieraient du même coup. Les Etats-Unis et le Japon seraient vraisemblablement les principaux concurrents de la Suisse dans le Marché Commun, bénéficiant des «abattements» douaniers demandés par nous. Il s'agira pour la Suisse de

⁵. Il s'agit du Ministre des finances britannique Reginald Maudling (1917-1979). Cf. *infra*, glossaire.

⁶. Le gouvernement grec signe à Athènes en 1961 un accord d'association avec la CEE. Cet accord prévoit la création d'une union douanière restreinte entre la Grèce et la Communauté européenne. Au titre de cet accord, cette union douanière peut graduellement être élargie. La Grèce adhère à la CEE en 1981.

⁷. A cette date, le Chef du Département politique, F. T. Wahlen, doit faire une déclaration devant le Conseil des ministres de la CEE pour demander l'ouverture des négociations en vue de l'association de la Suisse à la Communauté européenne. Cf. *infra* : « Pour en savoir plus »

80 présenter une liste très spécifique de produits pour lesquels elle demande un «abattement» erga omnes. Cette liste devra être équilibrée par des «abattements» sur le tarif suisse (il a reconnu qu'il est déjà très bas) pour des produits intéressant le Marché Commun. Il ne croit pas que la poursuite d'une autre solution soit réaliste. Les concessions de part et d'autre, sur cette base, devront être équilibrées. J'ai demandé si, le chapitre commercial mis à part, il y a d'autres chapitres du Traité de Rome pour lesquels la CEE serait demanderesse (harmonisation et réglementations en Suisse).

Couve répond qu'il ne croit pas qu'il y ait un intérêt du côté de la CEE à des harmonisations en Suisse dans les autres domaines. Il a exclu expressément que, du côté français, on demande quoi que ce soit dans le domaine fiscal ou bancaire. «Votre système bancaire, a-t-il dit, nous est défavorable sous l'angle fiscal, il soustrait à l'imposition en France des capitaux français. Mais il n'est pas question que la France demande à la Suisse de changer son système fiscal», a-t-il ajouté d'une manière fort nette. Couve a souligné qu'il ne croit pas que l'ensemble de ces problèmes puisse venir sur le tapis dans un avenir prochain. La négociation britannique sera longue. Un échec est possible. En cas d'échec, a-t-il bien ajouté. Le problème du Royaume-Uni, comme le problème de la Suisse, resteront entiers. Le fait qu'il n'y aurait pas d'adhésion du Royaume-Uni (ou d'association de la Suisse) ne supprimerait pas les problèmes économiques. Il faudra trouver d'autres formules. Les Américains s'en chargeront et la Commission aussi.

100 4. Pour terminer, je me suis félicité de l'état heureux des relations entre les deux pays. J'ai ajouté qu'à mon avis cela provient en partie de ce que les autorités et le public se sont rendu compte qu'à la différence d'autres opinions, le gouvernement français n'estime pas que le problème commercial et économique posé par le Marché Commun mette en cause la neutralité suisse.

Couve a énergiquement démenti, en effet, que tel soit le cas. Pour le Gouvernement français, la neutralité est conforme à l'évolution historique de notre pays, conforme aussi à sa mentalité. La Suisse, telle qu'elle est, rend service à l'Europe il est bon que son statut politique ne soit pas modifié. «On ne peut pas envisager, a-t-il dit expressément, qu'on change les Suisses; ils resteront ce qu'ils sont, c'est-à-dire neutres.» La France s'en accommode très bien.

110 Il faut retenir que M. Couve de Murville est la personne qui a fourni la plus grande contribution personnelle à la mise en œuvre du Marché Commun, depuis sa signature. Par la force et l'habileté de sa négociation, par les pressions exercées auprès des partenaires, il a obtenu des résultats inespérés (sur lesquels on était sceptique), telles la mise en œuvre rapide de la politique agricole commune, le 14 janvier dernier, et ensuite la création d'une zone préférentielle pour les produits de l'Afrique francophone dans l'ensemble du Marché Commun (malgré les résistances allemande et néerlandaise).

120 M. Couve de Murville sait de quoi il parle. C'est d'abord un économiste. Il a tenu, dans la conversation, à marquer que rien ne justifie l'espoir que la négociation britannique doive se terminer avant le printemps prochain. (Au Ministre des Finances de l'Inde – m'a dit l'Ambassadeur de ce pays – il a dit que l'accord, dans la meilleure hypothèse, ne commencera à connaître un début d'exécution qu'en 1964).

Il a tenu ensuite à faire preuve d'un scepticisme réaliste quant à l'aboutissement de la négociation. Il faut que l'Angleterre renonce aux liens de toute espèce avec le Commonwealth si elle tient à entrer dans le Marché Commun, quoiqu'il ne soit pas sûr qu'un tel relâchement soit dans l'intérêt général. C'est-à-dire, si les Etats-Unis et le Royaume-Uni désirent cette adhésion (avec la dislocation du Commonwealth comme conséquence), c'est leur affaire. Mais il faut alors que l'Angleterre paie tout le prix.

130

Il a tenu à marquer qu'il ne saurait être question pour nous d'une «association tarifaire», de quelque forme que ce soit. Cela est conforme aux idées du Général de Gaulle.⁸ Son «Europe» est une Confédération politique, dont la force économique doit être mise au service d'une certaine politique. Le Général vise une Confédération continentale dont l'intégration commerciale et économique sera un des principaux atouts. Les autres «Européens», fédéralistes, visent les Etats-Unis d'Europe dont les frontières politiques coïncideront avec le cordon tarifaire. Avec des nuances dans la conception politique, tous en viennent à l'identité des limites tarifaires et politiques de leur «Europe».

140

Finalement, ce grand technicien des problèmes économiques internationaux qu'est Couve a montré que la seule possibilité de venir à l'encontre des pays demandant une association (ou pouvant faire valoir les torts que leur inflige le Marché Commun) est une négociation du type GATT. Le Marché Commun réduirait, vis-à-vis de tous les pays du GATT, ses tarifs sur un certain nombre de produits spécifiques intéressants la Suisse. La Suisse, de son côté, abaisserait certains de ses tarifs pour des produits intéressants le Marché Commun.

Il a été d'une indifférence souveraine quant à l'application à la Suisse des chapitres autres que commerciaux du Traité de Rome. Il a remarqué (en personne qui connaît bien la matière) que notre système fiscal et le secret des banques ne concernent que nous. La France se garde de s'en mêler.

Il a tenu à souligner qu'au point de vue du gouvernement français on a tort de mêler la neutralité suisse à ces problèmes économiques. La neutralité suisse reste intangible. Elle est dans l'intérêt général et notamment dans l'intérêt de la France.

150

Pour terminer, le Ministre a ajouté qu'il passerait ses vacances au mois d'août à Crans,⁹ à l'Hôtel Rhodania.

⁸. Le Général Charles de Gaulle (1890-1970) est à cette date le Président de la France.

⁹. Crans (aujourd'hui Crans-Montana) est une station suisse de sports d'hiver, située dans les alpes valaisannes.

DOCUMENT 2

[DoDiS-30740]

COTE AUX ARCHIVES FÉDÉRALES À BERNE: E 2894(E)1976/17/155 (FONDS F. T. WAHLEN).

*L'Ambassadeur à Paris A. Soldati
au secrétaire général du Département politique P. Micheli¹⁰*

SYSTÈME BANCAIRE SUISSE

Lettre (copie) Paris, 20 juillet 1962

1. Lors d'un entretien, le 19 juillet, avec M. Couve de Murville, sur la position française face à l'association avec la CEE, la conversation a roulé sur le système fiscal et bancaire de notre pays.

M. Couve de Murville est «Inspecteur des Finances», il a occupé de hautes fonctions au Ministère des Finances. Il n'est diplomate que depuis 1950. Il a reçu une formation d'économiste, on parle de lui comme d'un futur Ministre des Finances. Il a des parents à Genève. Il connaît donc parfaitement tous les aspects du problème qui nous occupe (le secret bancaire en Suisse), sous l'angle français, comme sous l'angle du Marché Commun.

Voici ce qu'il a dit :

a) *Aspect fiscal*: «L'imposition en Suisse est plus légère qu'en France. Votre économie s'en trouve avantagée, mais c'est une affaire qui ne regarde que vous.»¹¹

b) *Aspect bancaire*: «Votre système bancaire, en particulier les «comptes numérotés» désavantagent l'Etat français en ce sens qu'une partie du patrimoine français, se trouvant en Suisse, échappe à l'imposition. Les Français ont toujours placé des capitaux en Suisse, pour des raisons qui ont varié avec l'évolution des temps. Le plus souvent, on craignait l'évolution de la politique intérieure en France et son instabilité. Souvent on a voulu éviter une dévaluation; la plupart du temps, on a voulu échapper au fisc; parfois on veut échapper aux impôts successoraux. C'est un état de fait qui existe depuis très longtemps. Ce n'est pas un ordre de questions dans lequel un Etat (la France) peut imposer à un autre Etat (la Suisse) ses propres desiderata. Je ne vois pas la France abordant ce problème vis-à-vis des autorités suisses. Je ne vois pas non plus la CEE mettant ce problème sur le tapis.»

2. Il y a quelque temps, la même question a été abordée, par la bande, dans une conversation que j'ai eue avec M. Baumgartner,¹² alors qu'il était encore Ministre des Finances. Baumgartner m'a dit : «Je ne comprends pas les raisons qui dictent à la Suisse de se tenir tellement à l'écart du Marché Commun». Etant donné nos rapports très amicaux, je lui ai répondu sur le ton de la plaisanterie : «La raison principale, c'est vous». – «Pourquoi?» – «Parce qu'un jour ou l'autre le Marché Commun nous demandera de nous aligner sur ses positions fiscales et bancaires». A quoi Baumgartner a répondu : «Pas pendant la présente génération».

3. Il faut se rendre compte que personne n'ignore en France, du haut en bas, l'existence des «comptes numérotés» et les domiciles plus ou moins fictifs de nombreux Français, notamment à Genève et ses environs. La question est pour ainsi dire du domaine public. Néanmoins,

¹⁰. Annotation manuscrite, probablement de la main de P. Micheli: ne pas communiquer en dehors du Département, merci et vu, Mi[cheli].

¹¹. A cette date, le parti socialiste suisse a demandé un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale. Cette intention suscite de vives réactions des banquiers helvétiques, qui craignent que ces critiques n'entraînent la levée du secret bancaire. Cette crainte est d'autant plus vive qu'au même instant, les attaques américaines contre le secret bancaire suisse se multiplient.

¹². Wilfried Baumgartner (1902-1978) est un économiste, qui a gouverné la Banque de France de 1949 à 1960. Il a ensuite été Ministre des finances de 1960 à 1962, titre auquel il est évoqué ici.

45 depuis que je me trouve en France (début 1948), je n'ai jamais entendu qu'il nous soit fait de reproche à ce sujet. Les personnes expérimentées savent que la situation de nombreux Français n'est pas régulière à l'égard de la législation française. Toutefois, depuis qu'il n'y a plus en France une idéologie économique de gauche, en fait depuis que les partis du centre sont au Gouvernement, c'est-à-dire depuis 1947, on ne considère pas que le système bancaire suisse (même si son utilisation par les Français a des proportions considérables) fasse beaucoup de tort à la France. C'est une manière de sauvegarder des patrimoines qui ne sont nullement perdus pour la France.

50 Dans la situation actuelle politique et sociale de la France, les hauts fonctionnaires des Finances et même le personnel politique ressortissent à des milieux qui eux-mêmes utilisent cet état de fait (le secret bancaire suisse).

55 Il est probablement peu d'hommes influents, issus d'un milieu social moyen ou élevé, représentatifs pour les partis du centre ou de la droite (même du centre gauche), qui n'utilisent ce système de fait.

60 A mon avis, donc, la position de la France vis-à-vis du système bancaire suisse ne sera pas fonction du Marché Commun. Elle pourrait devenir négative du fait d'une nouvelle idéologie économique de gauche, d'un système plus dirigiste, de moins de libéralisme financier. Mais cela supposerait d'abord un déplacement du pouvoir politique à d'autres couches sociales.

C'est de cette modification de la doctrine économique et du pouvoir politique (que rien ne laisse prévoir aujourd'hui) que pourrait provenir dans ce pays une menace vers le système bancaire suisse, beaucoup plus que du Marché Commun.

65 A l'heure actuelle, force est de reconnaître que le pays qui serait le plus fondé à se plaindre du secret bancaire suisse, est la France. Ceci parce que les Français l'utilisent beaucoup plus que les ressortissants de tout autre pays.

Et parce que, si la situation monétaire française est solide depuis l'avènement du Général de Gaulle, les Français savent par expérience que cette solidité monétaire est rarement de longue durée dans leur pays, d'après les leçons de l'histoire économique du 20^{ème} siècle.

70 Néanmoins, aucun courant contraire au secret bancaire suisse n'est perceptible dans la France de 1962. Au contraire! *Tous les dirigeants souhaitent secrètement qu'il soit maintenu!*¹³

¹³. Souligné dans l'original.

Notes de fin de document:

FRIEDRICH TRAUOGOTT WAHLEN (1899-1985) Conseiller fédéral (PAB bernois) de 1958 à 1965. Ingénieur agronome de formation. A ce dernier titre, il met sur pied durant la Deuxième Guerre mondiale un plan visant à accroître les rendements, moderniser et intensifier l'agriculture helvétique. Ce plan est resté associé à son nom («Plan Wahlen»). W. poursuit après la guerre sa carrière comme délégué de la Suisse à la FAO à Rome, d'où il est rappelé lors de son élection. L'intégration européenne et le développement de ce qui devient bientôt « l'aide au développement » sont au centre de son action à la tête du DPF (dès 1961). [ALTERMATT, Urs, *Dictionnaire des conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, 1993]

PIERRE MICHELI 1905-1989) Avocat à Genève (1928-1930), puis secrétaire de la présidence du Conseil du port et des voies d'eau de Dantzig. Dès 1933, collaborateur du Département politique fédéral (DPF), en poste à Paris, La Haye et Rio de Janeiro. Consul de Suisse à Djakarta puis à Tokyo. M. travaille à Berne à la Division des organisations internationales qu'il dirige dès 1952, avant d'être ministre puis ambassadeur à Paris (1956-1961). Secrétaire général du DPF (juin 1961-1970). [*Dictionnaire historique suisse* : www.dhs.ch]

AGOSTINO SOLDATI (1910-1966). Juriste (études de Droit à Berne et à Vienne). Carrière au DPF dès 1938 (en poste à Rome, Berlin, notamment entre 1942 et 1944, Lisbonne, Paris et auprès de diverses organisations internationales). [www.dodis.ch]

Autres documents:

Les documents présentés ici sont tirés de la base de données des documents diplomatiques suisses, consultable on-line (www.dodis.ch).

Le lecteur y trouvera d'autres documents relatifs à la thématique évoquée ici. Les documents qui figurent dans cette base sont identifiés par un numéro de référence, auquel on renvoie entre crochet : par ex. [DoDiS-12345].

Parmi les documents reproduits qui sont immédiatement liés aux deux documents ci-dessus, et à part les documents déjà évoqués ci-dessus dans les notes, mentionnons :

Sur l'intégration européenne :

- *La demande d'association de la Suisse à la CEE, déposée le 16.12.1961* [DoDiS-30164] *et le communiqué de presse rédigé à cette occasion par le DPF* [DoDiS-30163].
- *La lettre de l'Ambassadeur de Suisse à Paris, A. Soldati, au Chef du Département politique F. T. Wahlen du 29.3. 1962*, [DoDiS-30195]. *Cette lettre prédit un échec des négociations entre la Grande-Bretagne et la CEE.*
- *Le Procès-verbal des délibérations du Conseil fédéral lors de sa séance extraordinaire du 2.5.1962, au cours de laquelle ce dernier étudie en détail les modalités d'une association de la Suisse à la CEE*, [DoDiS-30217].
- *La lettre de l'Ambassadeur de Suisse à Paris, A. Soldati, au Chef du Département politique F. T. Wahlen du 11.7.1962*, [DoDiS-30273]. *Cette lettre expose notamment l'état des négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE et les réticences françaises à l'égard d'une association des pays neutres à la CEE.*
- *La lettre de l'Ambassadeur de Suisse à Paris, A. Soldati, au Chef du Département politique F. T. Wahlen du 26.7.1962*, [DoDiS-30277]. *Dans cette lettre, A. Soldati expose la position française sur une éventuelle association de la Suisse à la CEE.*

- *La déclaration faite le du 24.9.1962 par F. T. Wahlen devant le Conseil des ministres de la CEE pour demander l'ouverture des négociations en vue de l'association de la Suisse à la Communauté européenne [DoDiS-30292].*

Sur le secret bancaire :

- *Le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la motion Eggenberger concernant une lutte plus efficace contre la fraude fiscale du 25 mai 1962, FF, 1962, 1, pp. 1097-1159. (Voir sur www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch)*
- *A propos des discussions au sujet de l'intégration européenne sur la législation bancaire, cf. le Procès-verbal de la séance du 26.4.1962 de la délégation économique permanente, [DoDiS-30745].*
- *Le télégramme de l'Association suisse des banquiers au Conseil fédéral du 5.6.1962 [DoDiS-30715] et les documents y relatifs, notamment le rapport du chef de section du DPF Hansjörg Hess au chef du service juridique du DPF Emanuel Diez du 15.6.1962 sur les réactions du monde bancaire au sujet du rapport du Conseil fédéral du 25.5.1962 [DoDiS-30734], la notice de H. Hess à F. T. Wahlen du 19.6.1962 au sujet de ce rapport [DoDiS-30735], la lettre du secrétaire de l'Association suisse des banquiers, Max Oetterli, à divers hauts fonctionnaires du DPF, du DFFD et de la BNS du 9.7.1962 [DoDiS-30736] et la circulaire de l'Association suisse des banquiers qui y est annexée [DoDiS-30737].*
- *A propos des intentions « interventionnistes » de la gauche réformatrice en Europe à cette date, et pour un avis favorable à la suppression du secret bancaire, cf. le rapport que le ministre de Suisse à Paris, A. Soldati, fait au Chef du Département politique, F. T. Wahlen, sur son entretien avec le Directeur de l'institut Atlantique à Paris, M. Pierre Uri [DoDiS-30277]*
- *Sur les attaques américaines contre le secret bancaire suisse, cf. la lettre du Directeur de la SBS Samuel Schweizer à F. T. Wahlen du 12.7.1962, [DoDiS-30738] et la réponse de P. Micheli du 14.7.1962 [DoDiS-30739]. Cf. aussi la communication de H. Hess du 1.11.1963 au sujet d'une publication de l'Association suisse des banquiers aux Etats-Unis [DoDiS-30741].*

2. Commentaire du document:

Olivier Longchamp

Ancien chercheur aux Documents Diplomatiques suisses (www.dodis.ch) et ancien chargé de cours à l'Université de Lausanne

Contexte historique: «situer le document dans le temps»

L'intégration européenne amorcée au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale s'accélère à la fin des années 1950 avec la signature du traité de Rome, en 1957, par lequel 6 pays d'Europe de l'Ouest, parmi lesquels trois des quatre voisins et principaux partenaires économiques de la Suisse, forment la Communauté économique européenne (CEE), dite aussi « Marché commun ». La question des rapports de la Suisse avec cette nouvelle entité supranationale se pose d'emblée. La Confédération helvétique y adhèrera-t-elle ? S'en tiendra-t-elle au contraire éloignée ?

D'un côté, les milieux dirigeants helvétiques se méfient du projet européen. Ils ne veulent pas que la construction d'un « super-état » européen entraîne une limitation de la souveraineté législative helvétique. En particulier, ils rejettent les projets portés par un spectre assez large de personnalités de la gauche européenne, visant à une législation économique et sociale plus interventionniste que celle en usage dans une Suisse très libérale par comparaison. Mais d'autre part, ces mêmes cercles dirigeants helvétiques, en particulier les milieux du commerce et de l'industrie, craignent de se retrouver coupés économiquement (et surtout commercialement) des pays voisins, qui sont leurs principaux clients et fournisseurs.¹⁴ Cette crainte d'un isolement commercial de la Suisse est renforcée encore par le développement à la même période du GATT, une alliance commerciale multilatérale entraînée par les USA, dont la Suisse n'est pas non plus membre, et au sein de laquelle les négociations visant à abaisser les tarifs douaniers s'accélérent aussi.

Afin de résoudre ce dilemme, les milieux dirigeants helvétiques forment avec la Grande-Bretagne le fer de lance d'une seconde alliance conçue en 1960 comme une sorte d'alternative à la CEE, l'AELE. Cette alliance doit permettre aux pays non-membres de la CEE de réaliser une union douanière et de négocier des facilités communes avec les autres alliances douanières, en premier lieu avec la Communauté économique européenne. Ce projet d'alliance est toutefois sérieusement ébranlé par la décision de la Grande-Bretagne, moins d'une année plus tard, d'entamer des négociations en vue de rejoindre la CEE. Celles-ci avortent toutefois en février 1963, après que le Président français, le Général Charles de Gaulle, eut annoncé dans une conférence de presse, le 14 janvier précédent, qu'il désapprouve les projets de ralliement de la Grande-Bretagne à la CEE. Ce « niet » de de Gaulle – qui provient à la fois des conséquences économiques jugées défavorables pour la France d'une adhésion britannique, et d'une méfiance face à l'affaiblissement politique de la France au sein des instances européennes qui en découlerait – provoque durant les années 1960 une longue crise du projet européen.

Dans le sillage de la tentative de rapprochement de la Grande-Bretagne et de la CEE, les milieux dirigeants helvétiques essaient d'abord, un peu à contre-cœur, de rapprocher eux

¹⁴ En 1962, 42% des exportations helvétiques (en valeur) sont destinées aux pays membres de la CEE. Cf. DIRLEWANGER, Dominique, [et. al.] *La politique commerciale de la Suisse, de la Deuxième guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945-1966)*, Zurich, Chronos, 2004, p. 288.

aussi leur pays de la Communauté économique. Ceci se manifeste par le dépôt par la Suisse en décembre 1961 d'une demande formelle en vue d'une association à la CEE. Avec l'Autriche et la Suède, deux autres partenaires « neutres » au sein de l'AELE, les diplomates helvétiques préparent cette association durant l'année 1962. L'échec des négociations entre la Grande-Bretagne et la CEE, en 1963, ajourne ensuite ces projets d'association avec la CEE, tandis que l'AELE connaît un regain de vigueur.

Commentaire: «interpréter le document»

Ces lettres s'inscrivent dans le contexte décrit plus haut. Elles sont conçues en premier lieu pour donner des informations précises sur l'avancée des négociations entre la CEE et la Grande-Bretagne récoltées par les services de l'Ambassade helvétique à Paris auprès du personnel diplomatique français, et à préparer de ce fait les négociations ultérieures que la Suisse se prépare alors à mener avec l'Europe. Elles donnent à ce sujet des indications qui laissent deviner la position très négative de la France à l'égard de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE (l. 18-26), et une certaine tiédeur également à l'égard d'une éventuelle association ultérieure de la Suisse (l. 82-85). Mais ces deux lettres diffèrent aussi du point de vue de leur forme et de leur contenu. En particulier, A. Soldati donne sur un ton moins formel des indications très précises à P. Micheli sur les éléments qu'il considère sans aucun doute comme les plus importants des entretiens qu'il relate, ceux qui ont trait à l'attitude française à l'égard du secret bancaire.

Le secret bancaire est en effet l'un des points délicats des négociations qui s'annoncent avec la CEE. Celui-ci permet à certains ressortissants des pays voisins de la Suisse – et si l'on en croit Soldati (l. 241), principalement à des français – de se soustraire à leurs obligations fiscales en plaçant leur fortune sur des comptes en Suisse, à l'abri du secret bancaire helvétique. Le risque est grand que les négociations entre la Confédération et l'Europe butent sur ce point, en d'autres termes que les pays européens – et particulièrement la France, qui a déjà tenté de telles pressions durant les années 1930 et entre 1945 et 1947, notamment – insiste pour faire de la levée du secret bancaire helvétique l'une des conditions de l'association de la Suisse à la CEE. Cette situation est d'autant plus délicate qu'à la même période le secret bancaire est sous le tir croisé du Parti socialiste suisse, dont l'un des représentants éminents, le Conseiller national Mathias Eggenberger, a déposé peu auparavant une motion réclamant une répression accrue de la fraude fiscale, et des autorités américaines (cf. *documents y relatifs*, ci-dessus). Les informations que l'Ambassadeur de Suisse à Paris transmet à son collègue à Berne à ce sujet, selon lesquelles les autorités françaises ne compteraient pas s'attaquer à ce secret bancaire sont donc cruciales.

3. ANNEXES

Glossaire:

Abattement douanier Baisse du tarif douanier.

AELE Association européenne de libre-échange. Créée le 4 janvier 1960 à Stockholm pour servir de contrepoids à la Communauté économique européenne (cf.), l'AELE rassemble 7 pays européens (l'Autriche, le Danemark, la Norvège, la Suède, le Portugal, la Grande-Bretagne et la Suisse) en vue de fonder une zone économique de libre-échange.

Balance des paiements La balance des paiements est un concept économique désignant l'ensemble des opérations économiques effectuées par un pays avec le reste du monde. La balance des paiements agrège l'ensemble des exportations et des importations de biens, de services, de revenus (du travail et du capital), et des capitaux. Un pays disposant d'une balance des paiements excédentaire s'enrichit par rapport au reste du monde. A l'inverse, une balance des paiements déficitaire signifie un appauvrissement. Ces désignations sont toutefois abusives (théoriquement, une balance des paiements est toujours équilibrée, et ce sont les diverses sous-balances de celle-ci, la balance commerciale, la balance des revenus, celle des mouvements de capitaux,...) qui peuvent être déficitaires.

CECA Communauté européenne du charbon et de l'acier. Créée en 1951, la CECA réunit les six pays qui forment plus tard la CEE (cf.), c'est-à-dire la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Ces six pays décident de planifier en commun leur production de charbon et d'acier et de libéraliser le commerce sur ces marchandises. La CECA préfigure la CEE.

CEE Communauté économique européenne. C'est le nom officiel d'une institution supranationale, aujourd'hui appelée Communauté européenne (CE), entre sa fondation, par le traité de Rome en 1957 (cf.) et le 1^{er} novembre 1993 (entrée en vigueur du Traité de Maastricht). A sa naissance en 1957, elle regroupe six pays : la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Cette institution supranationale vise initialement à la fois la création d'une union douanière (cf.) européenne, appelée le « Marché commun », le développement d'un certain nombre de politiques communes dans des domaines économiques et sociaux et la création d'institutions supranationales (comme le Conseil européen regroupant les ministres des pays membres en fonction de leur domaine, ou le Parlement européen).

Chancelier de l'Échiquier « Chancelier de l'échiquier » est le titre du ministre des finances (on dit aussi « du ministre du trésor ») anglais. A ce titre, ce dernier dirige la politique financière – notamment fiscale – et monétaire de la Grande-Bretagne.

Commonwealth Le Commonwealth est une organisation créée à la fin du dix-neuvième siècle et regroupant les anciennes colonies britanniques (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, et Afrique du Sud, principalement). Il accueille plusieurs autres anciens territoires dominés par la Grande-Bretagne – notamment l'Inde, dès 1947 – à la suite des vagues de décolonisations postérieures à la Deuxième guerre mondiale. Ces territoires conservent des liens politiques et culturels, mais surtout économiques, actifs, en particulier dans le domaine de la coopération et de l'aide au développement.

Département politique fédéral ou DPF. C'est l'ancien nom du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), qui est en fait le ministère suisse des affaires étrangères.

Desiderata Latinisme signifiant « désirs ».

Dévaluation En général, opération politique modifiant la valeur de la monnaie vers le bas. Parfois utilisé de façon impropre pour désigner la perte de valeur de la monnaie. En ce sens, la « dévaluation » « résulte de l'inflation » (cf.)

Dirigisme Ici, « dirigisme économique », opposé à « libéralisme » (cf.). Politique caractérisée par une intervention de l'état dans le domaine économique, par laquelle des institutions politiques cherchent à « diriger » l'économie, à lui donner des objectifs ou des limites précises.

Erga omnes Latinisme signifiant « à l'égard de tous ».

Expansioniste (politique) Se dit d'une politique économique visant à maintenir bas les coûts du crédit et à stimuler ainsi la croissance.

GATT General Agreement on Tariffs and Trade (en français : accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Accord signé en 1947 dans le prolongement de la refondation des principales organisations internationales (ONU, FMI, BIRD, etc.) par 23 pays parmi les principales puissances économiques mondiales sous l'égide des USA, et prévoyant de libéraliser les échanges commerciaux, c'est-à-dire de lever progressivement les obstacles au commerce international et de réduire les droits douaniers. Bien que le siège du GATT ait été placé à Genève, la Suisse ne devient membre de cette organisation internationale qu'en 1966. En 1994, le GATT a été remplacé par l'OMC.

Impôts successoraux Impôts, droits, contributions de toute sorte prélevée sur un héritage, une succession.

Inflation Terme économique désignant une hausse généralisée des prix. Dans le cas précis, il est fait référence à l'inflation qui sévit aux USA. Celle-ci se caractérise par une perte de valeur du dollar, génératrice de toute une série de déséquilibres économiques, puisque cette monnaie sert de principale base monétaire internationale depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Inspecteur des finances Titre de certains des hauts-fonctionnaires français actifs auprès du ministère de l'économie et des finances chargés du contrôle financier de l'administration. Le corps des Inspecteurs des finances, dont les membres sont recrutés principalement à la sortie des grandes écoles, est considéré comme l'un des plus élitaires de ce que le sociologue Pierre Bourdieu appelle la « noblesse d'Etat ».

Isolement tarifaire Cette expression vise à désigner le fait que les relations commerciales d'un pays soient entravées par des droits de douanes assez élevés pour couper progressivement les liens de ce pays avec l'extérieur. Ici, la Suisse risquerait d'être isolée du reste des pays membres de la CEE (cf.), qui choisissent de former une union douanière (cf.) en 1957.

Libéralisme Ici, libéralisme économique (et non « libéralisme politique »). Le libéralisme (économique) est une doctrine, une idéologie, visant à conserver à l'intervention de l'état dans le domaine économique un caractère aussi restreint que possible. Ici, opposé à « dirigiste » (cf.)

Marché Commun Communauté économique européenne (cf.).

Neutralité Le statut de pays « neutre » est codifié par le Droit international, et notamment par les conventions de La Haye (1907), qui définissent les droits et les devoirs associés à ce statut. L'historiographie helvétique a longtemps beaucoup insisté sur l'importance de cette « neutralité » dans la définition de la politique internationale helvétique. Au milieu des années 1970, un historien bâlois écrit ainsi une histoire de la Suisse pendant la Deuxième Guerre mondiale en l'intitulant « histoire de la neutralité suisse »,¹⁵ en faisant de la neutralité une caractéristique pratiquement ontologique, « naturelle », de la Suisse, dont il fait remonter les origines au-delà même de la fondation de la Suisse moderne. Des travaux ultérieurs plus critiques ont essayé d'interroger la récurrence de cette référence et d'analyser les différentes données structurantes de la politique helvétique qu'elle permettait en partie d'occulter. Des recherches récentes, portant sur l'attitude de la Suisse pendant la Deuxième guerre mondiale, ou sur le soutien indirect apporté par la « neutralité Suisse » au régime d'apartheid de l'Afrique du Sud ont mis en évidence le fait que cette prétendue « neutralité » constituait aussi, et peut-être même surtout, un paravent efficace pour légitimer l'absence d'intervention de l'Etat dans les relations commerciales, économiques et financières tissées par les milieux d'affaires helvétiques avec des régimes politiques autoritaires.¹⁶

Patrimoines Richesses, possessions, fortunes.

¹⁵ BONJOUR, Edgar, *Histoire de la neutralité suisse*, Neuchâtel, La Baconnière, vols. 4-6, 1970-1. KREIS, Georg, *La Suisse et l'Afrique du sud, 1948-1994*, Carouge-Genève, Editions Zoé, 2007.

¹⁶ Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale, *La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale. Rapport final*, Editions Pendo, Zurich 2002.

Pleine discrimination Dans ce contexte, droits de douane suffisamment élevés pour que les marchandises taxées ne soient plus concurrentielles, soient « discriminées ».

Politique agricole commune La politique agricole (c'est-à-dire principalement la définition des prescriptions légales en vigueur dans le domaine agro-alimentaire et des procédures d'octroi des subventions accordées par l'Etat aux agriculteurs) est l'un des domaines où les états membres de la CEE (cf.) ont d'emblée décidé d'adopter des objectifs et des pratiques communes. Cette politique est de la responsabilité du Conseil des ministres de la CEE (c'est-à-dire des ministres de l'agriculture des pays membres).

Récession Terme économique désignant une période de ralentissement de l'activité, de la « croissance » économique. Synonyme de dépression économique, deux lignes plus bas.

Secret bancaire (ou secret des banques). Ce terme fait référence à une pratique, codifiée en Suisse par la Loi sur les Banques de 1934, interdisant aux banquiers de divulguer des informations sur les transactions bancaires de leurs clients. Celui qui ne se conforme pas à cette prescription est passible de poursuites pénales (poursuivies d'office). Dans quelques cas définis de façon très restrictive, le secret bancaire peut être levé par les autorités. L'évasion fiscale – distinguée, en Suisse de la fraude fiscale – ne permet en principe pas d'obtenir la levée du secret bancaire.

Traité de Rome Traité international signé le 25 mars 1957 par les représentants des six pays fondateurs de la CEE (cf.), créant celle-ci. Le Traité de Rome est donc en quelque sorte « l'acte de naissance » de la CEE.

Union douanière Accord visant à supprimer les droits de douanes entre différents territoires. La création de l'Etat suisse moderne, en 1848 réalise ainsi par exemple l'union douanière entre les différents cantons suisses. Dans les documents présentés ici, la CEE (cf.) et l'AELE (cf.) sont des associations entre divers pays cherchant à créer entre autre une union douanière entre eux. Pour la CEE, celle-ci est devenue effective dès l'entrée en vigueur du traité de Rome (cf.).

«Pour aller plus loin»

... **Sur l'intégration européenne :**

LEBOUTTE, René, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2008

... **Sur la politique commerciale :**

DIRLEWANGER, Dominique, [et. al.] *La politique commerciale de la Suisse, de la Deuxième guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945-1966)*, Zurich, Chronos, 2004.

... **Sur le secret bancaire :**

GUEx, Sébastien, « Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la Seconde Guerre mondiale », *Genèses, Sciences sociales et histoire*, n° 34, 1999, pp. 4-27.

PERRENOUD, Marc, « Secret bancaire et politique étrangère de la Suisse (1932-1962) », *Relations internationales*, n° 113, Paris 2003, pp. 27-40

... **Sur le concept de neutralité :**

KREIS, Georg, *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart: ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz seit 1943*, Bern [etc.], Haupt, 2004.