



HAL
open science

Surveiller et servir : la Commission fédérale des banques et la régulation des banques en Suisse (1914-1971)

Thibaud Giddey

► To cite this version:

Thibaud Giddey. Surveiller et servir : la Commission fédérale des banques et la régulation des banques en Suisse (1914-1971). Histoire. Université de Lausanne, 2017. Français. NNT : . tel-03056441

HAL Id: tel-03056441

<https://hal.science/tel-03056441>

Submitted on 15 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des lettres

FACULTÉ DES LETTRES

SECTION D'HISTOIRE

**Surveiller et servir : la Commission fédérale des
banques et la régulation des banques en Suisse
(1914-1971)**

THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la

Faculté des lettres
de l'Université de Lausanne

pour l'obtention du grade de
Docteur ès lettres

par

Thibaud Giddey

Directeur de thèse

Dr. Malik Mazbouri

2017

Jury de thèse

Prof. Sébastien Guex, Université de Lausanne
Prof. Matthieu Leimgruber, Universität Zürich Dr.
Angelo Riva, European Business School Paris
Prof. Guy Vanthemsche, Vrije Universiteit Brussel

Date de soutenance:
01-06-2017

IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté des lettres, sur le rapport d'une commission composée de :

Directeur de thèse :

Monsieur Malik Mazbouri MER, Faculté des lettres, Université de Lausanne

Membres du jury :

Monsieur Sébastien Guex Professeur, Faculté des lettres, Université de Lausanne

Monsieur Matthieu Leimgruber Professeur, Université de Zurich

Monsieur Angelo Riva Dr, Private Professor of finance and Dean of research, European Business School Paris, Affiliate researcher Paris School of Economics, France

Monsieur Guy Vanthemsche Professeur, Vrije Universiteit Brussel, Belgique

autorise l'impression de la thèse de doctorat de

MONSIEUR THIBAUD GIDDEY

intitulée

Surveiller et servir : la Commission fédérale des banques et la régulation des banques en Suisse (1914-1971)

sans se prononcer sur les opinions du candidat / de la candidate.

La Faculté des lettres, conformément à son règlement, ne décerne aucune mention.

Lausanne, le 12 juin 2017


Alain Boillat
Doyen de la Faculté des lettres

Remerciements

Ce travail n'aurait pas pu voir le jour sans l'aide et les conseils de nombreuses personnes.

Mes plus vifs remerciements vont tout d'abord à mon directeur de thèse, Malik Mazbouri. Après avoir orienté mes premières recherches sur le sujet dans le cadre de mon mémoire de fin d'études, il m'a donné l'opportunité de poursuivre mon analyse dans un travail de plus longue haleine. Il m'a apporté un soutien continu et indéfectible, au cours de la demi-douzaine d'années consacrée à l'élaboration de ce texte, dans une ambiance de travail à la fois motivante et détendue. Ses commentaires éclairants et constructifs formulés au cours de longues séances consacrées à chacun des chapitres ont été essentiels. Le savant mélange d'encouragements enthousiastes, de stimulation intensive et de critiques pertinentes qu'il m'a adressés a grandement contribué à l'aboutissement de ce travail.

Je souhaite également remercier Sébastien Guex, Matthieu Leimgruber, Angelo Riva et Guy Vanthemsche d'avoir accepté de participer à mon jury. Leur lecture attentive de mon premier manuscrit de thèse et les remarques judicieuses qu'ils ont émises à l'occasion du colloque interne tenu le 6 mars 2017 ont été très précieuses. Elles ont mis en évidence certaines limites de mon travail qui m'avaient jusqu'alors échappé. L'intérêt pour ma recherche manifesté alors, et le sérieux de leur relecture mérite toute ma gratitude.

En plus des membres du jury, plusieurs chercheurs et historiens m'ont prodigué de précieux conseils et m'ont aidé à résoudre des problèmes méthodologiques ou théoriques sur lesquels je butais. Je tiens en particulier à remercier Christophe Farquet, pour l'intérêt qu'il a manifesté pour mon sujet de recherche au cours de discussions stimulantes et pour la relecture minutieuse et approfondie d'un long chapitre. Je suis également très reconnaissant à Pierre Eichenberger, André Mach, Marc Perrenoud, Andrea Pilotti et Yves Sancey de m'avoir aidé, sur différents points, à réorienter mon travail. Lors de présentations préliminaires dans des conférences internationales, j'ai également bénéficié de suggestions très pertinentes de plusieurs experts : Eugene N. White, Mikael Wendschlag, Eiji Hotori et Dominique Lacoue-Labarthe en font partie.

Au cours de nombreuses consultations de bibliothèques et centres d'archives, j'ai trouvé un accueil favorable et une assistance précieuse. En Suisse, Patrick Halbeisen et Dominique Baumann (BNS), Oliver Plüss (SWA) ont été particulièrement bienveillants. A Bruxelles, je souhaite remercier Filip Strubbe (AGR), Arnold de Schepper et Philippe Van Lint (BNB), René Brion et Jean-Louis Moreau (BNP-Paribas-Fortis), et à Londres Fahema Begum (BoE). En Belgique, j'ai également bénéficié de l'aide et du soutien de plusieurs spécialistes qui m'ont permis de me plonger plus rapidement dans le contexte du contrôle bancaire belge. En plus de Guy Vanthemsche, il s'agit d'Erik Buyst, Ginette Kurgan-Van Hentenryk et André Bruyneel. J'en profite pour remercier le Fonds national suisse de la recherche scientifique pour le soutien financier accordé sous la forme d'une bourse *Doc.mobility*, qui m'a permis d'effectuer ces séjours de recherche.

A l'Université de Lausanne, et en particulier à la section d'histoire, j'ai non seulement trouvé un environnement de travail agréable, mais j'ai également obtenu de l'aide très concrète de nombreux collègues. Karine Crousaz m'a tiré d'embarras en m'aidant à

déchiffrer l'écriture manuscrite en *Kurrentschrift* dans la correspondance de Julius Landmann. Hadrien Buclin, Aniko Fehr, Nicolas Gex et Isabelle Lucas ont chacun relu très attentivement des parties de la thèse et m'ont fourni des commentaires serrés et pertinents. J'ai également une dette envers Jacqueline Frey, informaticienne, qui m'a prêté secours dans la finalisation du manuscrit.

En plus de ces personnes-là, je souhaite remercier pêle-mêle d'autres collègues qui m'ont soutenu et encouragé ces six dernières années et ont dû parfois endurer ma conversation monotone et ennuyeuse – mais assurément passionnée à défaut d'être passionnante –, sur des problèmes de surveillance bancaire, de législation économique, ou encore de mise en forme de notes de bas de page : Piergiuseppe Esposito, Nicolas Chachereau, Saffia Shaukat, Eva Pibiri, ainsi que Mathieu Humbert, Michael Krieger et Cédric Roduit.

Mes pensées vont encore à tous mes amis et proches qui m'ont accompagné pendant l'accomplissement de ce travail. Toutes les parties de pétanque, apéros du vendredi, matchs de foot, sorties à vélo, répétitions de jazz manouche, brunchs et soirées entre amis ont constitué des bols d'air frais pour m'extirper des procès-verbaux de la Commission fédérale des banques ; pour tous ces bons moments, merci.

Je veux enfin remercier ma famille pour son soutien inconditionnel pendant toutes ces années. Ma grand-mère Marianne, qui m'a toujours encouragé et aurait sans doute été très fière de voir ce travail aboutir, mes parents, Géraldine et Jean-Luc, relecteurs attentionnés, ainsi que ma sœur et son conjoint, Leona et Joseph, m'ont apporté un appui de tous les instants. Sonia, enfin, mérite plus que des remerciements : ses encouragements permanents et son soutien moral, dans les phases euphoriques et surtout dans les moments de doute, ont rendu possible la réalisation de cette thèse. Merci du fond du cœur !

Je dédie ce texte à notre fille, Ella, dont les premiers sourires ont inspiré les dernières lignes de la conclusion.

Table des matières

Liste des abréviations	vi
Liste des tableaux, graphiques et figures.....	viii
1 Introduction.....	1
1.1 Intérêt du sujet et hypothèses de recherche.....	2
1.2 Apports à l'historiographie	9
1.3 Présentation des sources et structure de la thèse	21
Première partie : La loi fédérale sur les banques de 1934 et sa genèse.....	29
2 La longue gestation d'un contrôle fédéral des banques (1914-1931).....	29
2.1 Le projet Landmann de 1916 : une première tentative de régulation avortée.....	29
2.1.1 L'émergence de la place financière suisse (1890-1914) : quelques jalons	30
2.1.2 L'élaboration du projet Landmann (1914-1916) : une réponse politique à la crise bancaire	36
2.1.3 Blocage et abandon du projet Landmann (1916-1917) : les réactions contrastées des milieux bancaires avant le couperet final	47
2.1.4 La postérité difficile du projet Landmann et le destin tragique de son auteur	61
2.2 Éviter une loi bancaire par l'autorégulation : révision du droit des sociétés et <i>gentlemen's agreement</i> sur l'exportation de capitaux (1920-1930).....	66
2.2.1 La révision du droit des sociétés.....	66
2.2.2 L'exportation de capitaux	72
3 Crise économique mondiale, faillites bancaires en Suisse et demandes de régulation (1931-1933).....	81
3.1 La crise économique des années 1930 en Suisse	82
3.2 La crise bancaire européenne et ses avatars en Suisse (Banque de Genève, Banque d'Escompte Suisse).....	92
3.3 Intervention étatique dans le cadre des faillites bancaires : plan de sauvetage de la Banque d'Escompte, Caisse de prêts de la Confédération et Banque Populaire Suisse	106
4 L'élaboration de la législation bancaire de novembre 1934 : un parcours d'obstacles (1931-1934).....	127
4.1 Stratégies d'évitement (1931-1933) : renforcement du contrôle interne des banques, <i>gentlemen's agreement</i> , transmission des bilans à la BNS et réforme du Code des obligations.....	130
4.2 Premiers avant-projets de loi émanant du Département des finances, puis mise en veille (printemps 1933).....	147
4.3 La crise de la Banque Populaire Suisse comme élément moteur de l'aboutissement de la loi sur les banques (novembre 1933-février 1934)	160
5 Le régime de surveillance bancaire de 1934-1935	179
5.1 L'ordonnance de la loi bancaire du 26 février 1935 : un court-circuitage des pouvoirs réglementaires de la future Commission fédérale des banques	179
5.2 Les principales dispositions de la législation bancaire	186
5.2.1 Le champ d'application : exclusion des maisons de bourse et de certaines sociétés financières, régimes particuliers pour les banquiers privés, les banques cantonales et les sociétés financières	187
5.2.2 Mesures de régulation prudentielle : ratios de fonds propres et de liquidité, organisation interne adéquate, privilège sur les dépôts d'épargne.....	197

5.2.3	Contrôle indirect des banques : institution de la révision externe obligatoire par des sociétés fiduciaires privées.....	205
5.2.4	Droit de regard de la BNS sur l'exportation de capitaux, l'augmentation des taux d'intérêt sur les obligations de caisse, et la transmission des bilans.....	213
5.2.5	Institution d'une Commission fédérale des banques, chargée de garantir l'application de la loi et d'assurer la protection des créanciers bancaires	217
5.2.6	Création de régimes spéciaux pour banques en difficulté : la prorogation des échéances, le sursis bancaire et le sursis concordataire	224
5.2.7	Le renforcement du secret bancaire.....	227
5.3	Conclusion intermédiaire : la loi du 8 novembre 1934 comme loi d'apaisement peu restrictive	233
Deuxième partie : la Commission fédérale des banques (1935-1972)		245
6	Les débuts difficiles de la Commission fédérale des banques (1935-1944)	253
6.1	Organisation interne et mise en place des compétences légales	253
6.1.1	Constitution de la première Commission fédérale des banques	253
6.1.2	Règlement d'organisation, position juridique et compétences légales de la CFB	258
6.1.3	Assujettissement des banques à la loi : vers une pratique plus prudente	267
6.1.4	Reconnaissance des sociétés fiduciaires : impuissance face au manque d'indépendance	273
6.2	La CFB comme instrument d'assainissement bancaire	286
6.2.1	La CFB comme médecin des banques : les cas de la Basler Handelsbank et de la Banque cantonale de Neuchâtel (1935-1938)	290
6.2.2	Le droit d'assainissement bancaire en mutation : de la <i>Lex Leu</i> d'avril 1936 à l'abandon du projet législatif en 1948	296
6.3	Une collaboration laborieuse avec la Banque nationale suisse.....	310
7	La surveillance bancaire, un long fleuve tranquille (1945-1961).....	325
7.1	Survol chiffré de l'évolution des banques suisses (1935-1975).....	325
7.2	Les reprises de la Banque Fédérale et de la Basler Handelsbank par l'UBS et la SBS respectivement (1945) : un mouvement de concentration des grandes banques sous les auspices de la CFB.....	340
7.3	L'adoption de l'article constitutionnel sur les banques et le prélèvement de l'impôt sur les bénéfices de guerre (1945-1947) : l'interventionnisme de la CFB à rude épreuve ...	349
7.4	Une autorité privée de moyens de sanction. L'impuissance de la CFB face à une banque récalcitrante : le cas de la Kredit- & Verwaltungsbank Zug AG (1947-1959)..	357
7.5	La modification du règlement d'exécution d'août 1961 : une adaptation aux vœux des grandes banques ? Allègement des exigences sur fonds propres et renforcement du rapport minimal de liquidité (1941-1961)	373
8	Adaptation et résistance au changement : fonds de placement, banques étrangères et scandales financiers (1959-1965)	387
8.1	« 7 milliards de francs à la recherche d'un statut » : la loi sur les fonds de placement du 1 ^{er} juillet 1966.....	388
8.2	La révision de la loi bancaire discutée, mais rejetée (1960-1965) : moyens d'action de la CFB, afflux des banques étrangères, garantie des épargnes et secret bancaire	407
8.3	L'affaire Muñoz-Hommel : un scandale de corruption rapidement étouffé (1965)	427
9	Le chemin sinueux vers la révision de la loi sur les banques (1965-1971)	445
9.1	L' <i>Überfremdung</i> de la place bancaire suisse et la lutte contre les banques étrangères (1965-1969) : l'arrêté fédéral du 21 mars 1969	445

9.2	Le processus de révision de la loi sur les banques (1966-1971) : une édulcoration progressive des projets de la CFB	461
9.3	La loi sur les banques révisée du 11 mars 1971 et l'ordonnance du 17 mai 1972 : un ajustement mineur sans réforme profonde	482
9.3.1	L'ordonnance d'exécution de mai 1972 : fonds propres, liquidité, opérations fiduciaires, <i>bis repetita non placent</i>	482
9.3.2	Le régime de réglementation bancaire de 1971-1972 : les amendements principaux	491
9.4	Epilogue : la loi sur les banques dans les années 1970-1980	505
10	Le contrôle bancaire en Belgique (1935-1975) : une législation sœur de la réglementation bancaire suisse	511
10.1	La mise en place du contrôle étatique des banques belges en 1935 : une régulation <i>Swiss made</i> ?	519
10.2	La Commission bancaire belge : un organisme autonome aux attributions discrétionnaires	544
10.3	Evolution de la pratique de la Commission bancaire (1935-1975) : les réviseurs, les coefficients bancaires, l'autonomie bancaire et l'extension des compétences	573
10.4	Surveillances bancaires belge et suisse : une parenté de naissance, mais des trajectoires divergentes (conclusion intermédiaire).....	617
11	Conclusions.....	625
12	Annexes	637
12.1	La Commission fédérale des banques : biographie collective (1935-1991)	637
12.1.1	Processus de nomination des membres, conditions d'éligibilité.....	638
12.1.2	Portrait collectif des 42 premiers membres de la CFB (1935-1991)	652
12.1.3	Le secrétariat de la Commission fédérale des banques : un appareil administratif très réduit	675
12.2	Tableaux.....	693
13	Bibliographie.....	701
13.1	Archives	701
13.1.1	Suisse	701
13.1.2	Belgique et Royaume-Uni.....	704
13.2	Publications de contemporains – ouvrages d'époque (jusqu'en 1975 environ)	706
13.3	Littérature secondaire.....	711
	Index des noms propres	732
	Index des entreprises, institutions et associations.....	738

Liste des abréviations

AASB	Archives de l'Association suisse des banquiers, Bâle
ABES	Association des banques étrangères en Suisse, Zurich
ABNS	Archives de la Banque nationale suisse, Zurich
ABNB	Archives de la Banque nationale de Belgique, Bruxelles
ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AdI	Alliance des Indépendants
AFB	Archives fédérales, Berne
AFF	Administration fédérale des finances
AfZG	Archiv für Zeitgeschichte, Zurich
AGR	Archives générales du Royaume, Bruxelles
AGR2	Archives générales du Royaume 2 – dépôt Joseph Cuvelier, Bruxelles
ASB	Association suisse des banquiers, Bâle
AUBCS	Archives de l'Union des banques cantonales suisses, Bâle
BCB	Banque Commerciale de Bâle (<i>Basler Handelsbank – BHB</i>)
BCN	Banque cantonale neuchâteloise
BES	Banque d'Escompte Suisse, Genève
BGCC	Banque Genevoise de Commerce et de Crédit
BoE	Bank of England, Londres
BNB	Banque nationale de Belgique, Bruxelles
BNS	Banque nationale suisse
BPS	Banque Populaire Suisse, Berne (<i>Schweizerische Volksbank – SVB</i>)
BSGB	Banque de la Société générale de Belgique, Bruxelles
CB	Commission bancaire, Bruxelles
CdA	Conseil d'administration
CFB	Commission fédérale des banques, Berne (<i>eidgenössische Bankenkommision – EBK</i>)
CPC	Caisse de prêts de la Confédération, Berne
CS	Crédit Suisse, Zurich (<i>Schweizerische Kreditanstalt – SKA</i>)
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
DFFD	Département fédéral des finances et des douanes
DFJP	Département fédéral de justice et police
DHS	Dictionnaire historique de la Suisse
DPF	Département politique fédéral
IBG	Impôt sur les bénéfices de guerre
IEV	Institut Emile Vandervelde (archives du Parti ouvrier/socialiste belge), Bruxelles
IRG	Institut de Réescompte et de Garantie, Bruxelles
MPF	Ministère public fédéral
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OREC	Office de Redressement économique
PAB	Parti des paysans, artisans et bourgeois (dès 1971 Union démocratique du centre – UDC)
PCC	Parti catholique-conservateur (dès 1957 Parti conservateur chrétien-social, dès 1970 Parti démocrate-chrétien – PDC)
PRD	Parti radical démocratique

PSS	Parti socialiste suisse
SAGED	Société anonyme de gérance et de dépôts, Genève
SBS	Société de Banque Suisse, Bâle (<i>Schweizerischer Bankverein – SBV</i>)
SNCI	Société Nationale de Crédit à l'Industrie, Bruxelles
SSKB	Schweizerische Spar- und Kreditbank, Saint-Gall
STG	Schweizerische Treuhandgesellschaft (Société fiduciaire suisse), Bâle
SWA	Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Bâle
UBS	Union des Banques Suisses, Zurich (<i>Schweizerische Bankgesellschaft – SBG</i>)
UBCS	Union des banques cantonales suisses, Bâle
USCI	Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich
USP	Union suisse des Paysans, Brugg
USS	Union syndicale suisse, Berne

Liste des tableaux, graphiques et figures

Graphique 2.1	Taux d'intérêt nominaux en Suisse (1910-1933).....	75
Graphique 3.1	La crise économique en Suisse (1927-1939) : exportations, production industrielle et chômage.....	84
Graphique 3.2	Evolution du compte financier de la Confédération (1927-1938).....	90
Graphique 3.3	Evolution du système bancaire suisse pendant la crise (1925-1935) : parts des groupes bancaires en pourcentage du total des sommes de bilan.....	97
Graphique 3.4	Bilans des grandes banques et des banques cantonales, en millions de CHF de 1929 (1925-1945).....	98
Graphique 3.5	Evolution des bénéfices nets (selon le compte de profits et pertes), par groupe bancaire (1929-1940).....	98
Graphique 3.6	Nombre de liquidations ou reprises bancaires (1929-1945).....	100
Tableau 3.1	Pertes subies par les actionnaires et les déposants de six grandes banques fin 1937 (en millions de francs).....	101
Graphique 3.7	Pertes et amortissements bancaires, par catégorie de banque (1931-1937), en millions de francs courants.....	102
Tableau 3.2	Actifs des grandes banques suisses placés à l'étranger et soumis à des restrictions de transfert fin 1934 (en millions de francs courants).....	103
Tableau 4.1	Chronologie de la crise bancaire en Suisse et de l'élaboration de la loi fédérale sur les banques (1931-1935).....	128
Tableau 4.2	Aperçu synoptique des premiers avant-projets de loi du DFFD, printemps 1933.....	149
Figure 4.1	Schéma du processus d'élaboration de la loi sur les banques.....	153
Tableau 4.3	Composition de la commission d'experts de printemps 1933 (14 mars, 5 avril, 2 mai) ..	154
Tableau 4.4	Composition de la sous-commission d'experts de décembre 1933 - janvier 1934.....	164
Tableau 5.1	Composition des Commissions d'experts chargés de discuter le règlement d'exécution de la loi sur les banques (janvier-février 1935).....	180
Tableau 5.2	Assujettissement des sociétés financières à la loi sur les banques de 1934 (art. 1).....	188
Tableau 5.3	Liquidité de caisse et liquidité générale des banques suisses, par groupe, 1935-1940.....	199
Tableau 5.4	Fonds propres des groupes bancaires suisses (capital et réserves en pourcentage des engagements portés au bilan), 1925-1937.....	201
Tableau 5.5	Exigences de fonds propres et de liquidité dans les années 1930 en comparaison internationale, par ordre décroissant des ratios.....	203
Tableau 5.6	Les plus grandes sociétés fiduciaires de Suisse (1935-1937), selon les honoraires perçus en milliers de francs.....	209
Tableau 6.1	Membres de la CFB (1935-1991), (en gras les membres ayant exercé la fonction de président et leur mandat).....	247
Graphique 6.1	Nombre d'employés de la Commission fédérale des banques (1935-2008).....	250
Tableau 6.2	9 chefs (puis directeurs) du secrétariat de la CFB (1935-2008).....	252
Tableau 6.3	Composition de la première Commission fédérale des banques (1935-1937).....	254
Tableau 6.4	Nombre de sociétés financières soumises à la loi sur les banques (1936-1948).....	270
Tableau 6.5	Nombre de banques soumises à la loi sur les banques par catégorie, 1935-1967.....	271
Tableau 6.6	Instituts de révision reconnus par la Commission fédérale des banques le 1 ^{er} mars 1941 (liste inchangée jusqu'en 1950).....	276
Tableau 6.7	Banques et sociétés financières clientes de la Gesellschaft für Bankrevisionen en 1938...279	279
Tableau 6.8	Nombre de banques demandant une procédure d'assainissement (1935-1941).....	289
Tableau 6.9	Banques sollicitant une procédure d'assainissement selon l'arrêté du Conseil fédéral du 17 avril 1936 (1936-1945).....	301
Figure 6.1	Carrière professionnelle de Paul Rossy (1896-1973).....	320
Graphique 7.1	Bilans des banques suisses et produit intérieur brut, en millions de francs constants (francs de 1945) (1935-1975).....	327
Graphique 7.2	Bénéfices nets, produits des intérêts et des commissions des banques suisses (1935-1975), en millions de francs constants de 1935.....	328
Graphique 7.3	Dividende moyen versé par les banques par action (en % du capital à renter), (1934-1973).....	329

Graphique 7.4	Nombre d'employés de banque (par catégories), (1941-1975)	333
Graphique 7.5	Activité annuelle de la Commission fédérale des banques : nombre de séances et durée des séances (nombre de pages des procès-verbaux), (1935-1975).....	335
Tableau 7.2	Activité réglementaire de la CFB : édicition de circulaires (1935-1975)	337
Graphique 7.6	Nombre de nouvelles banques assujetties et nombre de rapports de révision traités par la CFB (1935-1975).....	338
Figure 7.1	Caricature représentant la reprise de la Banque Commerciale de Bâle	346
Tableau 7.3	Rapports de révision traités, par rapport au total des banques en Suisse (1937-1970) ...	358
Figure 7.2	Liste des banques visées par une ou plusieurs plaintes déposées par la CFB (1935-1964)	359
Figure 7.3	Extrait d'un catalogue de promotion de la Supramar AG	363
Tableau 7.4	Evolution du bilan, des dépôts d'épargne et du capital-actions de la Kredit- und Verwaltungsbank, en milliers de francs courants (1939-1958).....	365
Graphique 7.7	Développement des caisses Raiffeisen (1930-1975).....	375
Graphique 8.1	Développement des fonds de placement en Suisse (1947-1980).....	390
Graphique 8.2	Développement de l'INTRAG (1938-1975).....	392
Tableau 8.3	Enquête de la Banque cantonale de Zurich sur la répartition des carnets d'épargne auprès de sa clientèle par catégories professionnelles (1951)	422
Tableau 8.4	Evolution de la Banque Genevoise de Commerce et de Crédit (1956-1965), en milliers de francs courants	431
Tableau 9.1	15 plus grandes banques étrangères en Suisse, selon le bilan, en 1969	450
Tableau 9.2	Composition des fonds propres des trois grandes banques fin 1967 (en millions de francs).....	470
Tableau 9.3	Composition de la commission d'experts chargée d'élaborer l'ordonnance d'exécution de mai 1972 (février-novembre 1971).....	483
Graphique 9.1	Evolution des opérations fiduciaires dans les banques suisses (1950-1984).....	488
Graphique 10.1	La crise économique en Belgique (1929-1939).....	521
Graphique 10.2	La crise bancaire en Belgique : bilans des banques belges en millions de francs belges de 1929 (1929-1939)	523
Tableau 10.1	Membres de la Commission bancaire (1935-1975).....	553
Graphique 10.3	Âge moyen des sept membres de la Commission bancaire (1935-1975).....	555
Graphique 10.4	Niveau de formation le plus élevé des 25 membres de la Commission bancaire (1935-1975)	556
Tableau 10.2	Composition de la Commission bancaire par année (1935-1975).....	560
Graphique 10.5	Nombre de séances annuelles de la Commission bancaire (1935-1975)	564
Graphique 10.6	Nombre d'employés qualifiés de la Commission bancaire (directeur, conseiller, conseiller-adjoint, attaché) (1959-1980).....	568
Graphique 10.7	Budget de la Commission bancaire, en milliers de francs belges de 1937 (1937-1980) ..	570
Graphique 10.8	Nombre de réviseurs agréés, réviseurs actifs et nombre de banques (1936-1980).....	576
Tableau 10.3	Réviseurs de la Banque de la Société générale de Belgique/Société générale de Banque (1936-1975).....	580
Tableau 10.4	Coefficients bancaires (art. 11) de 1946, 1949, 1961 et 1965	587
Graphique 10.9	Participation de la Société générale de Belgique au capital de la Banque de la Société générale de Belgique (dès 1965 Générale de Banque) (1935-1995).....	598
Tableau 12.1	Membres de la CFB (1935-1991), (en gras les membres ayant exercé la fonction de président et leur mandat)	654
Graphique 12.1	Âge moyen des membres de la CFB (1935-1991).....	657
Graphique 12.2	Âge au moment de la nomination (1935-1991).....	657
Graphique 12.3	Evolution du niveau de formation des membres de la CFB (1935-1991).....	660
Graphique 12.4	Filières d'études des 34 membres de la CFB avec une formation universitaire (1935-1991)	661
Graphique 12.5	Evolution des filières de formation des membres de la CFB (1935-1991).....	661
Tableau 12.2	Liens d'intérêts des membres CFB dans le domaine financier (1935-1991).....	663

Graphique 12.6	Evolution des liens d'intérêts des membres de la CFB (1935-1991), en pourcentage du nombre de membres composant la CFB	665
Graphique 12.7	Appartenance politique des 42 membres de la CFB (1935-1991)	667
Graphique 12.8	Evolution de l'appartenance politique des membres de la CFB (1935-1941)	668
Tableau 12.3	Cantons d'origine des 42 membres de la CFB (1935-1991)	670
Graphique 12.9	Origine régionale des membres de la CFB (1935-1991)	670
Graphique 12.10	Evolution chronologique de l'origine cantonale des membres de la CFB (1935-1991) ..	671
Graphique 12.11	Répartition linguistique des membres CFB (1935-1991)	671
Graphique 12.12	Nombre d'employés de la Commission fédérale des banques (1935-2008)	676
Graphique 12.13	Millions de francs constants (CHF de 1935) de bilan bancaire et, dès 1967, de fortune des fonds de placements contrôlé par un employé de la CFB (1935-1992)	678
Tableau 12.4	Budget de la Commission fédérale des banques en francs courants (1935-1995)	679
Graphique 12.14	Dépenses de la Commission fédérale des banques (1935-1995), en milliers de francs constants de 1935	680
Tableau 12.5	9 chefs (puis directeurs) du secrétariat de la CFB (1935-2008)	686
Tableau A.1	Législations cantonales sur les caisses d'épargne (1896-1917)	693
Tableau A.2	Composition du conseil d'administration de la Caisse de prêts de la Confédération en juillet 1932	694
Tableau A.3	Membres du conseil d'administration de la Banque Populaire Suisse, 6 janvier 1934 ...	694
Tableau A.4	Nombre d'annonces d'augmentation du taux d'intérêt des obligations de caisse faites par les banques à la BNS, selon l'article 10 de la loi fédérale sur les banques, (1935-1961)	695
Tableau A.5	Sommes de bilans des banques suisses, en millions de francs nominaux (1935-1975)	695
Tableau A.6	Développement des fonds de placement en Suisse (1947-1980)	696
Tableau A.7	Développement de l'INTRAG (1938-1975)	697
Tableau A.8	Composition des commissions parlementaires chargées de la révision de la loi sur les banques (1970)	697
Tableau A.9	Budget de la Commission bancaire, en milliers de francs belges courants (1937-1980) .	698

« L'illégalisme des biens a été séparé de celui des droits. Partage qui recouvre une opposition de classes, puisque, d'un côté, l'illégalisme qui sera le plus accessible aux classes populaires sera celui des biens – transfert violent des propriétés; que d'un autre la bourgeoisie se réservera, elle, l'illégalisme des droits : la possibilité de tourner ses propres règlements et ses propres lois ; de faire assurer tout un immense secteur de la circulation économique par un jeu qui se déploie dans les marges de la législation – marges prévues par ses silences, ou libérées par une tolérance de fait ».

Michel Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard, 2008 (1975¹), p. 103-104.

« Je suis heureux de participer à votre comité. Il ne m'a pas non plus échappé que les compétences de la Commission des banques ne sont pas très étendues. Mais nous ne devons pas déplorer cela comme un inconvénient ; grâce à cela, la Commission se préserve de prendre une responsabilité qu'elle ne saurait peut-être pas assumer »¹.

Max Rohr (1890-1980), conseiller national conservateur argovien, lors de son intronisation à la Commission fédérale des banques, le 1^{er} juin 1955.

1 Introduction

Le concept de *régulation bancaire* fait partie des formules en vogue, qui, depuis 2007-2008, sont employées dans des contextes variés. Dans la sphère médiatique, il n'est plus exclusivement réservé à la rubrique d'actualité économique et financière, mais fait parfois la une de la presse grand public. Dans la sphère politique, il s'invite désormais régulièrement dans de nombreux comités de réflexion et sa thématisation devient presque un phénomène banal. Cette résurgence est essentiellement due à la profonde crise économique et financière, parfois appelée Grande récession, qui a frappé les pays industrialisés à partir de 2008. Le rôle de détonateur et de contagion des intermédiaires financiers dans la propagation des mécanismes récessionnistes a également suscité un

¹ AFB, E 6520(A), 1000/1059, vol. 10, 66*, PV CFB, 01.06.1955, p. 58. Cit. originale : « Ich freue mich, in Ihrem Gremium mitzuarbeiten. Es ist auch mir nicht entgangen, dass die Kompetenzen der Bankenkommision nicht gerade weit reichen. Wir müssen das aber nicht als Nachteil beklagen; die Kommission wird dadurch davor bewahrt, eine Verantwortung zu übernehmen der sie vielleicht nicht gewachsen wäre ». Sauf indications contraires, les citations sont traduites de l'allemand par l'auteur.

regain d'intérêt dans la recherche académique. La plus large diffusion des études portant sur la régulation bancaire doit beaucoup aux conséquences sociales plus immédiates que les citoyens des pays affectés par la crise ont subies : une faillite bancaire provoque une intervention gouvernementale de sauvetage, qui, à son tour, engendre une crise des finances publiques dont les contribuables font les frais, en dernier ressort. Divers économistes ont donc cherché, au-delà du diagnostic immédiat, à comprendre les origines de cette grave crise, ce qui les a parfois conduits à remettre en question un certain nombre de dogmes – dérégulation, discipline de marché autocorrective – qu'ils avaient jusqu'alors promus.

Ce mouvement général a également provoqué la mobilisation d'historiens. Le recours à l'histoire devient alors souvent un outil pour porter un jugement sur l'actualité : il s'agit par exemple de savoir si la crise de 2008 atteint le degré de gravité de celle des années 1930 ou si elle n'était pas prévisible à la lumière des antécédents historiques. Depuis bientôt une dizaine d'années, la thématique de la surveillance bancaire et de son rôle dans le déclenchement ou la résolution d'une crise financière a ainsi fait l'objet de nouvelles études historiques.

La présente thèse s'inscrit, jusqu'à un certain point, dans ce nouvel élan de recherche. Certes, il ne s'agit pas de décortiquer les rouages de la récente crise financière, ni même de souligner les carences des systèmes de contrôle contemporains. Le lecteur qui cherche à trouver ici des réponses permettant de guider les décideurs politiques et dirigeants économiques actuels sera sans doute tout autant déçu : notre propos ne cherche pas à tirer les leçons du passé, l'histoire retracée ici n'a pas de visée pédagogique². En revanche, ce travail tente de remonter aux sources des configurations institutionnelles, politiques et économiques qui caractérisent le régime de surveillance bancaire dont les autorités actuelles ont hérité. Comprendre le contexte de mise en place, puis de développement, du cadre réglementaire en vigueur aujourd'hui permet de mieux appréhender ses lacunes et ses incohérences. En ce sens, ce travail pourrait apporter un éclairage, au moins indirect, sur les racines de la crise post-2008.

1.1 Intérêt du sujet et hypothèses de recherche

Les banques jouent un rôle crucial dans la vie économique des sociétés capitalistes modernes. En tant qu'intermédiaires incontournables, elles fournissent des services financiers à de nombreuses entreprises et collectivités publiques et font partie du quotidien de la plupart des citoyens, qui utilisent des comptes pour recevoir leurs salaires, payer leurs factures et placer leur épargne. En ce sens, le bon fonctionnement et la stabilité du système bancaire sont devenus des préoccupations de premier plan pour les pouvoirs

² Contrairement à certains travaux d'économistes-historiens qui s'adressent plus directement aux régulateurs d'aujourd'hui. Voir par exemple : Stefano Battilossi, Jaime Reis (éd.), *State and Financial System in Europe and the USA. Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Burlington: Ashgate, 2010, p. 2. Voir également : Eugene N. White (éd.), *Crashes and panics : the lessons from history*, New York: New York University, Leonard N. Stern School of Business, 1990 ; Eugene N. White, «Lessons from the History of Bank Examination and Supervision in the United States 1863-2008», in Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (éd.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystem, 2009, p. 15-43. En principe, dans ce travail, plusieurs références successives à la littérature secondaire sont présentées dans l'ordre chronologique de publication.

publics. Cette attention accrue provient non seulement de la place centrale qu'occupent les banques dans le système économique, mais aussi de leur grande fragilité et des lourdes conséquences qu'une faillite bancaire entraîne. Il ne s'agit pas là d'un phénomène récent ; le statut particulier des entreprises bancaires dans les systèmes économiques capitalistes est bien connu, au moins depuis la profonde crise financière des années 1930. Le gouvernement fédéral suisse, dans le message accompagnant son projet de loi sur les banques de 1934, exprime sans équivoque la responsabilité spécifique de ce secteur :

« Le fait prépondérant qui caractérise l'économie moderne est peut-être moins le phénomène de la concentration des richesses que l'accumulation d'une puissance économique considérable entre les mains d'un petit nombre de personnes qui n'en sont point propriétaires, mais seulement dépositaires et dont le rôle est de placer les capitaux qu'elles ont mission d'administrer. Le pouvoir des détenteurs du commerce de l'argent qui dispensent le crédit est incontestablement une des grandes puissances modernes. Dans ces conditions, l'activité bancaire est devenue une sorte de fonction publique »³.

Pour les gouvernements et les législateurs, assurer un système de crédit solide et efficace devient un enjeu de taille. Savoir comment cet objectif général est poursuivi constitue une des questions que ce travail aborde.

Outre les raisons qui font de l'industrie bancaire en général un secteur particulièrement sensible pour les autorités publiques, l'étude du cas *suisse* se révèle digne d'un intérêt singulier. Ce n'est un secret pour personne, la Suisse accueille aujourd'hui une des principales places financières du monde. En 2015, les services financiers et d'assurance contribuent à la création de valeur à hauteur de 9.3% du PIB, contre par exemple 7.2% au Royaume-Uni ou 4.1% en Allemagne ; ils emploient 212'000 personnes, soit 5.5% de l'emploi total en Suisse, et fournissent aux pouvoirs publics des rentrées fiscales correspondant en 2014 à 8.9% de l'ensemble des recettes⁴. Les intermédiaires financiers helvétiques sont en particulier performants dans le domaine de la gestion de fortune internationale : en 2014, la Suisse y occupe toujours la position de leader mondial, avec une part de marché globale de 22%⁵. UBS et Credit Suisse, les deux groupes bancaires dominants, qui représentent à eux seuls 47% des bilans bancaires suisses en 2015, figurent parmi la liste des 30 banques systémiques dressée par le Conseil de stabilité financière (*Financial Stability Board*)⁶. Ces performances résultent en partie du développement à plus long terme, au cours du XX^e siècle, d'une place financière dont l'envergure n'est pas

³ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur les banques et les caisses d'épargne, (du 2 février 1934) », *Feuille fédérale*, 1, 1934, p. 172.

⁴ Département fédéral des finances, *Place financière suisse. Chiffres-clés octobre 2016*, Berne : Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales, octobre 2016.

⁵ Soit 2'040 milliards de \$ d'actifs. Cf. *The Deloitte Wealth Management Centre Ranking 2015. Capturing value in a shifting environment*, Zurich : Deloitte Consulting, 2015.

⁶ Financial Stability Board, *2015 update of list of global systemically important banks (G-SIBs)*, November 2015. Du point de vue de la surveillance nationale, la FINMA, autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, considère que la Banque cantonale de Zurich, Raiffeisen Suisse et PostFinance font également partie des groupes financiers qui présentent une importance systémique. Cf. rapport annuel de la FINMA 2015, p. 40.

comparable à la dimension géographique, démographique ou même commerciale du pays⁷.

Partant de ce constat, la présente étude vise à comprendre sur quel environnement réglementaire la forte croissance de la place bancaire suisse a reposé. Autrement dit, il s'agit d'analyser l'évolution des conditions-cadres légales dont bénéficient les établissements financiers en Suisse. Plus précisément, c'est le rôle joué par l'Etat dans la mise en place et l'évolution du régime de régulation bancaire qui est au cœur du questionnement. Dans quelles conditions des législations régissant l'activité des banques sont-elles mises en place ? Au-delà des textes légaux promulgués, ce travail s'interroge aussi sur la façon dont les principes ancrés dans les réglementations sont effectivement mis en œuvre. En ce sens, la focale adoptée ici se concentre sur la *surveillance* bancaire (en anglais *supervision*) plutôt que sur la notion très large de *régulation*⁸. En effet, le concept de régulation englobe des phénomènes disparates, qui vont de la simple définition de règles qui affectent les activités privées à des notions beaucoup plus précises comme la détermination, parfois par les acteurs eux-mêmes, des ratios de liquidité ou de solvabilité exigibles des banques. La surveillance bancaire, dans un sens plus restreint, se limite à l'activité de contrôle et d'observation exercée par une institution qui cherche en principe à améliorer la sécurité des déposants en imposant certains mécanismes prudeniels. Autre différence : la régulation concerne en premier lieu la définition des règles dans un sens normatif, tandis que la surveillance est axée sur la mise en application des prescriptions.

Le cadre chronologique du travail n'est pas anodin non plus. L'analyse débute dans les années 1914-1916, lorsqu'un premier projet de loi bancaire fédérale prend forme en Suisse, mais n'aboutit pas. Après avoir parcouru les stratégies d'autorégulation pendant les années 1920, l'étude se concentre sur les années 1930, lorsque la loi fédérale sur les banques voit le jour dans le sillage d'une profonde crise bancaire. Les activités de surveillance bancaire de la Confédération sont observées jusqu'au début des années 1970, quand intervient la première révision du cadre légal. Autrement dit, la période 1930-1970 est au cœur de ce travail. Or, dans la littérature internationale sur la régulation bancaire, cette phase historique est régulièrement présentée comme la période de mise en place de régimes de « répression financière » (*financial repression*)⁹. Dans cette perspective, la période de l'après-guerre, qui s'étend de 1945 aux années 1970, serait caractérisée par l'établissement, à partir d'institutions souvent instaurées dans les années 1930, d'un

⁷ Pour une synthèse sur le développement de la place financière suisse au XX^e siècle, voir Malik Mazbouri, Sébastien Guex, Rodrigo Lopez, «Finanzplatz Schweiz», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 467-518.

⁸ Par commodité de langage, nous emploierons parfois le termes de *surveillance* et *régulation* comme synonymes. Par extension, les vocables *superviseur* et *régulateur* désigneront aussi indifféremment les membres des autorités de surveillance bancaire. Pour un récapitulatif récent et international sur la thématique, voir Catherine R. Schenk, Emmanuel Murlon-Druol, «Bank Regulation and Supervision», in Youssef Cassis, Richard S. Grossman, Catherine R. Schenk (éd.), *The Oxford Handbook of Banking and Financial History*, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 395-419.

⁹ Voir par exemple Stefano Battilossi, «The Second Reversal: The ebb and flow of financial repression in Western Europe, 1950-91», Paper presented at: The Sixth Conference of the European Historical Economics Society (EHES), Istanbul, September 9-10, 2005 ; Battilossi, Reis (éd.), *op. cit.*, 2010 ; Donato Masciandaro, Marc Quintyn, «The Evolution of Financial Supervision : the Continuing Search for the Holy Grail», in Morten Balling, Ernest Gnan (éd.), *50 years of Money and Finance: Lessons and Challenges*, Vienna: Larcier, 2013, p. 263-318. Sur le cas anglais : John D. Turner, *Banking in Crisis : the Rise and Fall of British Banking Stability, 1800 to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 182-203.

ensemble de contraintes sur les intermédiaires financiers visant à reconstruire les économies affectées par la guerre. Il s'agit de mesures telles que le plafonnement des crédits, le contrôle des taux d'intérêt et le financement du déficit public par la banque centrale, avec une domination des banques publiques ou semi-publiques¹⁰. Les distorsions du marché et l'allocation inefficace des ressources rendraient, selon les partisans de la dérégulation, les régimes de répression financière particulièrement « nocifs », en empêchant les banques d'« exploiter leur plein potentiel »¹¹.

L'un des axes principaux de ce travail consiste donc dans la confrontation entre le cas d'étude de la Suisse d'une part et d'autre part l'interprétation globale de l'évolution de la régulation bancaire entre les années 1930 et les années 1970, considérée en tant que période d'oppression étatique contre le développement naturel des banques. Mais avant d'aller plus loin dans la mise en regard entre le cas helvétique et cette interprétation globale, décrivons d'abord, en deux mots, la configuration helvétique. En novembre 1934, dans des circonstances que nous étudierons attentivement, le Parlement fédéral adopte une loi sur les banques qui instaure certaines dispositions : les banques doivent être contrôlées annuellement par une société fiduciaire, respecter des ratios de liquidité et de fonds propres, mais elles bénéficient aussi de mesures d'assainissement particulières. Une nouvelle instance est créée à cette occasion pour mettre en application cette nouvelle régulation : la Commission fédérale des banques. Ces deux objets – la loi bancaire et l'autorité chargée de sa mise en exécution – sont au cœur de la présente étude. Une fois ces éléments mis en place, la question est la suivante : le type de contrôle établi en 1934 et l'activité de surveillance de la Commission fédérale des banques exercée jusque dans les années 1970 cadrent-ils bien avec la théorie de la répression financière ? L'objectif principal de cette thèse est donc simple : elle cherche à comprendre comment le régime de surveillance bancaire en Suisse s'est développé en un système de contrôle peu contraignant, au moment même où la tendance internationale serait caractérisée par un filet réglementaire strict et rigide. Ce décalage trouve son origine dans la formulation du cadre légal dans les années 1930, raison pour laquelle la phase d'élaboration de la loi sera observée avec une attention particulière.

Au-delà de cet axe de recherche principal, trois hypothèses complémentaires nourrissent les réflexions de l'analyse qui va suivre. La première est relative à la question des conditions d'émergence d'un régime de surveillance bancaire. Dans la perspective de ce travail, promulguer une loi sur les banques ne constitue pas une opération purement réglementaire et technique, au cours de laquelle une lacune normative est comblée par l'introduction de mesures spécialisées unanimement considérées comme optimales. Il ne s'agit pas de décrire des prescriptions légales dans une perspective strictement juridique. Au contraire, la formalisation d'un contrôle étatique sur les banques par le biais d'une législation représente un enjeu éminemment politique¹². Pour en mesurer la portée, il faut

¹⁰ L'expression « financial repression » est théorisée pour la première fois par les économistes américains McKinnon et Shaw en 1973. Ronald Ian McKinnon, *Money and capital in economic development*, Washington D.C: The Brookings Institution, 1973 ; Edward S. Shaw, *Financial deepening in economic development*, New York: Oxford Univ. Press, 1973.

¹¹ Cf. Masciandaro, Quintyn, *art. cit.*, 2013.

¹² Sur cette perspective de recherche : Malik Mazbouri, Janick Marina Schaufelbuehl, «A Legislator under Surveillance: The Creation and Implementation of Swiss Banking Legislation 1910–1934», *European History Quarterly*, vol. 45, n° 4, 2015, p. 662-688.

donc non seulement tourner son attention sur le produit final – le texte juridique adopté – mais surtout analyser le processus de décision, en amont, qui conduit à l’adoption par les législateurs d’une régulation, et examiner, en aval, la façon dont les normes sont appliquées. Ce postulat tient aussi lieu d’avertissement méthodologique. Dans les pages qui suivent, l’on trouvera peu d’approfondissements sur la qualité intrinsèque des normes édictées, sur l’efficacité prouvée – pour autant qu’elle puisse être mesurée – des interventions de la Commission fédérale des banques, ou encore sur la pertinence ou l’inadéquation du niveau de réserve exigé des établissements financiers. En revanche, les négociations qui précèdent les prises de décisions ou les tensions entre acteurs qui en résultent feront l’objet d’un examen minutieux.

Dans ce contexte, l’hypothèse avancée est la suivante. La mise en place ou la révision d’un régime de surveillance répond à une logique de cycle de régulation¹³. Ce concept analyse les corrélations entre trois phénomènes : l’émergence d’une crise bancaire ou d’une innovation financière, l’inscription dans l’agenda politique et médiatique, puis l’adoption de normes réglementaires répondant aux problématiques soulevées. L’équilibre nouveau créé par la réforme du cadre réglementaire est amené à se rompre lors de la prochaine crise ou innovation financière, qui initie ainsi un prochain cycle. Cette logique d’explication de la régulation bancaire fonctionne effectivement dans de nombreuses situations, mais elle est à notre avis insuffisante pour bien appréhender le phénomène. Elle suppose en effet une certaine concordance entre le problème détecté au moment de l’éruption de la crise et les réponses apportées dans la réaction législative finale. Or, cette adéquation de vues n’est pas toujours donnée.

Pour aller au-delà de cette interprétation fonctionnaliste, il faut interroger le processus de décision qui conduit à l’adoption ou l’échec d’un projet de régulation. Cette opération constitue en effet une cristallisation des rapports de force socio-politiques. Les confrontations ont lieu non seulement entre différents acteurs institutionnellement distincts ; dans notre cas, par exemple entre les pouvoirs publics, les banquiers centraux, les superviseurs bancaires et les groupes d’intérêts représentant les banques. Mais l’analyse génétique d’un projet de réglementation est aussi l’occasion d’appréhender les conflits internes au sein de l’industrie qui fait l’objet de la régulation. Définir les règles du jeu communes devient alors une question centrale ; l’accouchement d’une législation, puis ses éventuelles révisions, constituent de potentielles sources d’antagonismes internes au monde bancaire, que les associations d’intérêts doivent surmonter pour fédérer leurs membres. La question de recherche résumant cette problématique peut être formulée de la manière suivante : *dans quelles conditions et sous l’influence de quel rapport de forces sociopolitiques, un régime de surveillance bancaire est-il mis en place ?*

Une fois la législation bancaire adoptée, la focale se déplace vers la mise en application de cette régulation et plus précisément vers l’autorité chargée d’assurer le respect des prescriptions légales. En Suisse, l’élaboration du statut légal des banques aboutit en 1934 à l’établissement d’un nouvel organisme, créé de toutes pièces pour l’occasion. La

¹³ Sur la notion de *regulatory cycle*, voir Alfredo Gliobianco, «Introduction. Regulatory Responses To Financial Crises. In Search of a Pattern», in Alfredo Gliobianco, Gianni Toniolo (éd.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystem, 2009, p. 9-12.

Commission fédérale des banques, devenue depuis 2009 l'autorité de surveillance du marché financier suisse (FINMA), est désignée pour garantir le contrôle des banques. Il convient d'interroger ce choix. Pourquoi ne pas avoir confié ce rôle à une section de la banque centrale ou à un office gouvernemental ? Le second axe de recherche de cette thèse se concentre donc sur cette configuration institutionnelle particulière et ses conséquences sur le type d'activités pratiquées par la Commission fédérale des banques. D'une part, il s'agira de comprendre comment les législateurs aboutissent à cette désignation d'un nouvel organisme. D'autre part, le statut institutionnel, l'autonomie à l'égard du gouvernement et des milieux intéressés, les ressources mises à disposition par l'Etat constituent des facteurs qui devront être examinés attentivement pour saisir la nature de cette agence de régulation. A cet égard, il faut se garder d'étiqueter les différents acteurs mobilisés de manière trop rigide selon la dichotomie public/privé. Les dirigeants de la Commission fédérale des banques ou de la Banque nationale suisse, même s'ils tiennent les rênes d'institutions établies par l'Etat, ne peuvent pas être catalogués comme d'ardents partisans de la puissance publique. Une grille d'analyse plus fine doit donc être employée pour identifier le statut institutionnel relativement ambigu des acteurs principaux de la régulation bancaire helvétique.

Après avoir mesuré plus précisément les dimensions, les moyens d'intervention et l'indépendance de la Commission fédérale des banques tels qu'ils sont prévus dans la loi et tels qu'ils sont mis en œuvre durant les premières années d'activité, il s'agira de savoir comment le poids de cette institution a évolué à plus long terme. L'autorité de surveillance devient-elle un acteur majeur dans la politique bancaire fédérale, sa capacité d'influence se développe-t-elle ? En outre, il faudra aussi observer comment évoluent les relations entre l'organisme et les entreprises qui sont soumises à son contrôle : la dimension de collaboration avec les administrés prend-elle le pas sur le rapport conflictuel inhérent à toute négociation entre régulateur et régulé ? Encore une fois, nous n'entendons pas aborder cette seconde thématique sous l'angle fonctionnaliste, consistant à comparer les bienfaits de chaque configuration d'agence de régulation bancaire dans le but de déterminer la solution optimale qu'il convient d'adopter ; il ne s'agit pas de mesurer les pour et les contre d'une autorité indépendante par rapport à une section d'une banque centrale ou du ministère des Finances¹⁴. L'objectif est plutôt de saisir comment la structure institutionnelle de l'organisme de surveillance a pesé sur ses activités et sa capacité d'intervention. Ces différents aspects de l'étude peuvent donc être synthétisés par la question suivante : *dans quelle mesure le choix d'un organisme indépendant et faiblement doté a-t-il influencé le rôle joué par la Commission fédérale des banques au cours de ses quarante premières années d'existence ?*

¹⁴ Ce type de questionnements sont abordés dans une perspective historique dans les travaux suivants : Richard S. Grossman, «The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective», in Stefano Battilossi, Jaime Reis (éd.), *State and Financial Systems in Europe and the USA. Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Burlington: Ashgate, 2010, p. 123-137 ; Richard S. Grossman, *Unsettled Account: the Evolution of Banking in the Industrialized World since 1800*, Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 162-167. Pour une discussion des avantages et inconvénients des différents modèles d'agences de surveillance contemporaines, voir par exemple : Eddy Wymeersch, «The Structure of Financial Supervision in Europe: About single, twin peaks and multiple financial supervisors», *European Business Organization Law Review*, vol. 8, n° 2, 2007, p. 239-306.

Dans ce contexte, une attention particulière sera également portée à la volonté des autorités de réformer, de moderniser, ou d'adapter le régime de régulation instauré dans les années 1930. Malgré une relative stabilité du système bancaire et un essor de la place financière suisse, un certain nombre de carences du système de contrôle étatique des banques seront révélées pendant la période examinée (1935-1971). Ce sont parfois les superviseurs eux-mêmes qui détectent des lacunes importantes dans leurs pouvoirs de sanction. Or, pendant une longue période d'environ un quart de siècle, entre 1945 et 1970, les diverses propositions – officielles ou inofficielles – visant à réformer le cadre législatif fédéral régissant la régulation bancaire en Suisse n'aboutissent pas. La citation placée en exergue de cette introduction témoigne d'ailleurs de l'état d'esprit fort peu réformiste des superviseurs eux-mêmes, dont certains estiment que la faiblesse des compétences de la Commission fédérale des banques représente un avantage, puisqu'elle en minimise la responsabilité. Cet axe de recherche, en des termes plus généraux, interroge donc les raisons qui permettent de comprendre la grande force d'inertie dont bénéficie le régime légal de régulation en place. Pour le dire autrement, il s'agit d'analyser la préférence inaltérable, ou presque, des banquiers et des superviseurs bancaires pour un statu quo réglementaire, c'est-à-dire leur volonté d'éviter toute révision parlementaire de la loi sur les banques de 1934. Paradoxalement, l'examen des amendements à la législation bancaire qui sont finalement adoptés en 1971, par lequel nous concluons notre étude du cas suisse, confirme cette tendance. *Pour quelles raisons, malgré certaines lacunes, le cadre législatif de 1934 reste-t-il si longtemps en vigueur et pourquoi la révision de 1971 n'apporte-t-elle que des changements mineurs ?* Telle serait donc notre troisième question de recherche.

Jusqu'ici, les problématiques de recherche renvoient exclusivement au contexte national suisse, qui est au cœur de ce travail. Or, il est apparu qu'une ouverture comparative vers un second cas d'étude apporterait un enrichissement significatif des arguments qui sont développés sur la surveillance bancaire suisse. Dans le dernier chapitre de cette thèse, qui constitue un appendice par rapport à l'analyse principale, le propos s'étend à l'évolution du contrôle bancaire étatique en Belgique. Il s'agit là de saisir, par la confrontation avec un exemple relativement proche – mais nécessairement différent – les spécificités de la régulation bancaire telle qu'elle se pratique en Suisse. Pourquoi la Belgique¹⁵? D'une part, en raison des liens très directs qui unissent la législation bancaire helvétique de 1934 et la réglementation qui est promulguée quelques mois plus tard, en 1935, dans le plat pays. Plus qu'une comparaison, il s'agit alors d'interroger ce phénomène d'influence : pourquoi les législateurs belges ont-ils en partie trouvé leur inspiration dans le modèle de la loi suisse récemment adoptée ? D'autre part, l'analyse se concentre sur l'autorité qui a résulté de cette inspiration helvétique : la Commission bancaire, siégeant à Bruxelles. Ici, l'étude de cet alter ego de la Commission fédérale des banques vise également, en dernier ressort, à éclairer notre connaissance du cas suisse. Comprendre les évolutions parallèles ou divergentes entre les deux institutions pendant leurs premières quarante années d'existence ouvre des perspectives de recherche inédites dans l'historiographie des deux cas nationaux. En outre, l'ouverture internationale vers le cas belge remplit une troisième fonction. Elle permet d'affiner l'approche théorique avancée ci-dessus. En effet, comme nous le verrons, l'adoption d'une réglementation bancaire se déroule en Belgique dans

¹⁵ Pour une justification plus substantielle du choix de la Belgique, nous renvoyons le lecteur à l'introduction du chapitre 10, cf. p. 511.

une configuration politique et économique relativement semblable, mais inévitablement différente, de celle qui se dessine en Suisse à la même époque. L'approche comparative nous donne l'occasion d'éprouver la valeur de l'hypothèse qui consiste à considérer l'élaboration d'une législation économique comme le produit d'un rapport de force politique. En ce sens, tant les convergences que les divergences observées entre les deux cas d'analyse seront comprises à la lumière des contextes d'élaboration politique et économique respectifs.

Avant de passer en revue la littérature existante, précisons encore un aspect méthodologique. L'approche adoptée dans ce travail ne consiste pas en une analyse quantitative des résultats obtenus par l'autorité de surveillance dans son activité de régulation. Il ne s'agit pas de tester empiriquement, à grand renfort d'hypothèses contre-factuelles, si les mesures prises par la Commission fédérale des banques ont eu un effet – positif ou négatif – sur la rentabilité du secteur bancaire suisse, son degré de concentration, la fréquence des crises financières, ou d'autres performances potentiellement chiffrables. Evidemment, nous ne ferons pas l'impasse d'un traitement de certaines variables quantitatives dont nous disposons sur la place bancaire suisse, pour autant que leur présentation serve le propos général. Mais la méthodologie employée dans les chapitres qui suivent relève bien plus d'une analyse qualitative, qui repose sur une étude des processus de décision. Notre appréhension du phénomène de la surveillance bancaire est conduite à partir de l'examen des positions défendues par les acteurs impliqués. Le lecteur ne sera donc pas surpris de voir figurer dans notre étude plus d'extraits de procès-verbaux et de lettres que de graphiques et d'équations économiques.

1.2 Apports à l'historiographie

En plus des hypothèses de recherche exposées ci-dessus, l'analyse du développement de la surveillance des banques par l'Etat en Suisse comporte un intérêt historiographique. La problématique qui vient d'être esquissée s'inscrit au croisement entre plusieurs approches disciplinaires, et a donc nécessité la mobilisation d'une littérature secondaire issue de différents champs de recherche. Si les travaux d'historiens – et en particulier les études en histoire économique – forment l'essentiel des références sollicitées, le sujet traité est également abordé dans des publications d'économistes, de juristes ou encore de politologues. Il faut aussi distinguer au moins quatre champs historiques auxquels ce travail peut contribuer. Tout d'abord, il s'insère évidemment dans l'élan de recherche consacré à l'histoire de la place bancaire suisse. Deuxièmement, cette thèse peut représenter un apport aux recherches qui s'intéressent au rôle de l'Etat fédéral et à ses interactions avec les agents économiques privés. Troisièmement, à l'échelle internationale, elle constitue une étude de cas sur deux exemples particuliers, la Suisse et la Belgique, qui présentent des analogies frappantes ; pour les historiens qui cherchent à comprendre la grande diversité des configurations nationales de surveillance bancaire avant les efforts de standardisation menés par le Comité de Bâle dès la fin des années 1970, ce travail apporte sans doute un éclairage nouveau. Quatrièmement enfin, par l'accent mis sur l'identification de certains parcours biographiques individuels et l'analyse prosopographique de membres de la Commission fédérale des banques de Berne et de la Commission bancaire de Bruxelles, cette thèse contribue à enrichir un champ de recherche qui – en Suisse et en Belgique – connaît un certain renouveau : l'étude du

patronat et des élites économiques. Appréhender la surveillance bancaire sous un angle prosopographique constitue à cet égard une approche innovante et encore peu développée. Les lignes qui suivent visent donc à insérer et confronter notre travail, selon ces catégorisations, à la littérature existante.

Disons-le d'emblée, la présente étude, du point de vue thématique, se place principalement dans la continuité d'un ouvrage, qui a jusqu'ici constitué l'unique référence scientifique sur le sujet. Il s'agit de la thèse de doctorat de Hugo Bänziger, soutenue à l'Université de Berne en 1984 sous la direction de Walther Hofer et Paul Risch, et publiée sous deux formes différentes en 1985 et 1986¹⁶. Cette contribution retrace une histoire bien documentée de l'évolution du contrôle étatique sur les banques en Suisse, depuis les premières réglementations sur les caisses d'épargne au XIXe siècle jusqu'à l'adoption de la loi fédérale en 1934. Ce travail fournit une première mise en perspective du sujet et l'a défriché de manière synthétique. A plusieurs égards, la thèse de Bänziger a signalé des pistes de recherche qui seront développées dans ce travail. Une reprise de la thématique se justifie toutefois pour au moins trois raisons. D'une part, cette thèse apporte un éclairage nouveau sur le sujet en intégrant les renouvellements importants que l'histoire de la place financière suisse a connus pendant les trente ans qui nous séparent de la publication de Bänziger. Nous pensons par exemple aux travaux relevant de la « sociologie financière » menés à l'Université de Lausanne¹⁷, mais aussi aux avancées significatives réalisées par le volume de la Commission indépendante Suisse-Seconde Guerre mondiale portant sur le rôle des banques suisses¹⁸, ou encore à la thèse de Jan Baumann sur les crises bancaires des années 1930¹⁹. D'autre part, le cadre chronologique adopté dans ce travail, dont plus de la moitié des chapitres sont consacrés aux activités concrètes de la Commission fédérale des banques entre 1935 et 1971, insiste sur la mise en application de la surveillance ; chez Bänziger, cet aspect et cette période ne sont traités que sommairement, en une quarantaine de pages. Troisièmement, la présente étude privilégie une approche qui contraste avec celle de son prédécesseur. En insistant sur les acteurs en présence, en étant particulièrement attentif aux rapports de forces qui influencent les processus de décision, ainsi qu'en ouvrant ce sujet à l'international par la perspective comparative, nous entendons dépoussiérer un récit historique par trop descriptif et désincarné chez Bänziger.

¹⁶ Hugo Bänziger, «Vom Sparerenschutz zum Gläubigerschutz – die Entstehung des Bankengesetzes im Jahre 1934», in Urs Zulauf (éd.), *50 ans de surveillance fédérale des banques*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1985, p. 3-81 ; Hugo Bänziger, *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*, Bern ; Stuttgart: P. Haupt, 1986. Dans ce travail, nous ferons référence à cette seconde version publiée chez l'éditeur Haupt dans la série *Bankwirtschaftliche Forschungen*, lancée en 1969 par les professeurs Theo Keller et Emil Gsell, avec le soutien de l'*Institut für Bankwirtschaft* de la Haute école d'économie de Saint-Gall et de l'*Institut für schweizerisches Bankwesen* de l'Université de Zurich. La version de 1986 est plus complète que le manuscrit de 1984 et l'extrait édité dans la publication jubilaire célébrant le 50^e anniversaire de la Commission fédérale des banques.

¹⁷ Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération 1900-1920*, Lausanne: Payot, 1993 ; Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945-1958)*, Lausanne: Antipodes, 2014 ; Christophe Farquet, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale: une histoire internationale*, Neuchâtel: Alphil, 2016.

¹⁸ Marc Perrenoud, et al., *La place financière et les banques suisses à l'époque du national-socialisme : les relations des grandes banques avec l'Allemagne (1931-1946)*, Zurich: Chronos, vol. 13, 2002.

¹⁹ Jan Baumann, «Bundesinterventionen in der Bankenkrise 1931-1937. Eine vergleichende Studie am Beispiel der Schweizerischen Volksbank und der Schweizerischen Diskontbank», Doktorarbeit, Philosophische Fakultät, Universität Zürich, 2007.

Au-delà de la contribution précitée, qui occupe une place particulière en raison de la proximité thématique, ce travail s'insère dans le courant historiographique des études sur la place financière suisse. La production historique dans le domaine bancaire a longtemps connu en Suisse de graves déficits²⁰. Il faut attendre les années 1980 pour que des historiens, et non plus seulement des économistes, juristes ou banquiers, investissent ce champ de recherche. La « disette historiographique » qui caractérise la thématique des banques connaît depuis une trentaine d'années une sorte de rémission²¹. Ces progrès sont réalisés de manière inégale selon les questions et les périodes abordées. Du point de vue thématique, l'internationalisation de la place bancaire suisse et en particulier le rôle de plaque tournante des capitaux européens joué par les établissements helvétiques ont été mis à jour, de même que les liens entre défense des intérêts financiers et politique étrangère²². Du point de vue chronologique, c'est en particulier les périodes de l'entre-deux-guerres et de la Seconde Guerre mondiale qui sont désormais parmi les mieux connues de l'histoire des banques suisses²³. Malgré de nombreuses divergences, ces

²⁰ Deux articles récents proposent un survol de l'historiographie des banques en Suisse : Sébastien Guex, «The Historiography of Swiss Banks from 1970 to Date», in Olivier Feiertag, Ioanna Pepelasis Minoglou (éd.), *European Banking Historiography: Past and Present*, Athens: Alpha Bank Historical Archives, 2009, p. 211-255 ; Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «L'historiographie des banques et de la place financière suisse, XIXe-XXe siècles», in Sandra Bott, et al. (éd.), *L'histoire économique en Suisse : une esquisse historiographique*, Zurich: Chronos, 2010, p. 203-228.

²¹ Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Bott, et al. (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 203.

²² Gérard Arlettaz, «Crise et déflation. Le primat des intérêts financiers en Suisse au début des années 1930», *Relations Internationales*, n° 30, 1982, p. 159-175 ; Marc Perrenoud, «Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale : politique de neutralité et relations financières internationales», *Études et Sources. Revue des Archives Fédérales Suisses*, n° 13-14, 1988, p. 3-124 ; Marc Perrenoud, «L'intervention de la Confédération dans les relations financières internationales de la Suisse (1936-1946)», in Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale (15e-20e s.)*, Zurich: Chronos, 1990, p. 371-389 ; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 9-12, 173-178 ; Malik Mazbouri, «Place financière suisse et crédits aux belligérants durant la Première Guerre mondiale», in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les Grandes puissances 1914-1945, Switzerland and the Great Powers 1914-1945*, Genève: Droz, 1999, p. 59-90 ; Michel Fior, *Les banques suisses, le franc et l'Allemagne. Contribution à une histoire de la place financière suisse (1924-1945)*, Genève: Droz, 2002 ; Perrenoud, et al., *op. cit.*, 2002 ; Marc Perrenoud, «Secret bancaire et politique étrangère de la Suisse (1932-1962)», *Relations internationales*, n° 113, 2003, p. 27-40 ; Malik Mazbouri, *L'émergence de la place financière suisse (1890-1913). Itinéraire d'un grand banquier*, Lausanne: Antipodes, 2005 ; Marc Perrenoud, «La place financière suisse en tant qu'instrument de la politique étrangère helvétique», *Relations internationales*, n° 21, 2005, p. 25-42 ; Jakob Tanner, «Der diskrete Charme der Gnomen: Entwicklungen und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz», in Christoph Maria Merki (éd.), *Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert*, Frankfurt; New York: Campus Verlag, 2005, p. 127-147 ; Tobias Straumann, «Der kleine Gigant: Der Aufstieg Zürichs zu einem internationalen Finanzplatz», in *Europäische Finanzplätze im Wettbewerb: 27. Symposium des Instituts für bankhistorische Forschung e.V. am 16. Juni 2004 im Hause der Deutschen Bundesbank, Hauptverwaltung Frankfurt am Main*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2006, p. 139-169 ; Malik Mazbouri, Marc Perrenoud, «Banques suisses et guerres mondiales», in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege*, Zürich: Chronos, 2008, p. 233-253 ; Marc Perrenoud, *Banquiers et diplomates suisses (1938-1946)*, Lausanne: Antipodes, 2011 ; Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012 ; Malik Mazbouri, «La Première Guerre mondiale et l'essor de la place bancaire helvétique. L'exemple de la Société de Banque Suisse», *Histoire, économie & société*, vol. 32, n° 1, 2013, p. 73-94 ; Alain Laurent, Guillaume Vallet, «La construction progressive de l'avantage compétitif financier suisse (1914-1936)», *Revue d'économie financière*, vol. 113, n° 1, 2014, p. 259-274 ; Farquet, *op. cit.*, 2016 ; Yves Sancey, *Quand les banquiers font la loi : aux sources de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre, de 1914 aux années 1950*, Lausanne: Antipodes, 2015.

²³ En plus des titres cités dans la note précédente : Willi Loeffe, *Geschäfte in spannungsgeladener Zeit. Finanz- und Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland. 1923 bis 1946*, Weinfelden: Wolfau-Druck, 2006. L'historien officiel du Crédit Suisse a également produit ou dirigé quelques publications sur la période : Joseph Jung (éd.), *Zwischen Bundeshaus und Paradeplatz. Die Banken der Credit Suisse Group im Zweiten*

travaux s'accordent pour considérer l'entre-deux-guerres comme la phase au cours de laquelle les banques suisses préparent structurellement leur croissance phénoménale des Trente Glorieuses. A cet égard, les travaux publiés en 2002 dans le cadre de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale marquent un tournant. L'ouverture exceptionnelle des archives des entreprises privées a permis de mettre en lumière un matériel documentaire inédit, qui souligne notamment le poids international pris par les établissements suisses et l'importance du marché de la gestion de fortune²⁴.

La thématique plus précise des rapports entre la finance suisse et les autorités publiques, qui est au cœur de cette thèse, connaît un développement historiographique analogue à celui de l'histoire bancaire en général.

Dans un premier temps, jusque dans les années 1980, le terrain est uniquement occupé par des études de juristes et, plus rarement, d'économistes. Aux premières réflexions sur les faillites bancaires initiées par la crise des années 1910-1914 succèdent, à la suite de l'adoption de la loi sur les banques en 1934, de nombreux commentaires juridiques²⁵. Ces

Weltkrieg: Studien und Materialien, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2001 ; Joseph Jung, «Swiss Banking in World War II», in Robert U. Vogler, *et al.* (éd.), *Financial Markets of Neutral Countries in World War II*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2012, p. 207-243.

²⁴ En plus du volume 13 déjà cité à la note 18, relevons encore Hanspeter Lussy, Barbara Bonhage, Christian Horn, *Schweizerische Wertpapiergeschäfte mit dem "Dritten Reich" : Handel, Raub und Restitution*, Zürich: Chronos, vol. 14, 2001 ; Hanspeter Lussy, Barbara Bonhage, Marc Perrenoud, *Nachrichtenlose Vermögen bei Schweizer Banken : Depots, Konten und Safes bei Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit*, *ibid.*, vol. 15, 2001 ; Stefan Karlen, *et al.*, *Schweizerische Versicherungsgesellschaften im Machtbereich des «Dritten Reichs»*, Zürich: Chronos, vol. 12, 2002 ; Marc Perrenoud, Rodrigo López, *Aspects des relations financières franco-suisse (1936-1946)*, Zurich: Chronos, vol. 25, 2002.

²⁵ Sur les crises bancaires du début du siècle : Albert Meyer, *Zur Frage eines eidgenössischen Bankgesetzes*, Zürich: Orell Füssli 1914 ; Ernst Wetter, *Bankkrisen und Bankkatastrophen der letzten Jahre in der Schweiz*, Zürich: Orell Füssli, 1918. Parmi les nombreux commentaires juridiques produits dans la foulée de l'adoption de la loi de 1934, mentionnons : Walther Brühlmann, *Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934*, Weinfelden: A.-G. Neuenschwander'sche Buchdruckerei und Verlagsbuchhandlung, 1935 ; Paul Rossy, Robert Reimann, *Commentaire de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne et du règlement d'exécution du Conseil fédéral du 26 février 1935*, Zurich: Ed. Polygraphiques, 1935 ; Paul Graner, *Revidiertes Obligationenrecht und Bankengesetz*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1937 ; Paul Graner, *Der Geltungsbereich des Bankengesetzes*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1937 ; Pierre Uldry, «Le concordat des instituts bancaires d'après la nouvelle législation fédérale», Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Fribourg, 1937 ; Franz Hartmann, «Der strafrechtliche Schutz des Bankkredites nach dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934», Doktorarbeit, Juristischen Fakultät, Universität Bern, 1938 ; Adolf Jann, «Der Umfang und die Grenzen des Bankgeheimnisses nach schweizerischem Recht», Doktor beider Rechte, Juristischen Fakultät, Universität Bern, 1938 ; François Delachaux, «Le secret professionnel du banquier en droit suisse», Thèse de doctorat, Faculté de Droit, Université de Neuchâtel, 1939 ; Hans Bachmann, «Fälligkeitsaufschub und Stundung im schweizerischen Bankrecht», Doktor beider Rechte, Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1941 ; Louis Dollfus, «Probleme der Bankenaufsicht und -kontrolle und ihre Lösung im schweizerischen und italienischen Bankenrecht unter spezieller Berücksichtigung der historischen Entwicklung», Doktorarbeit, Juristischen Fakultät, Universität Basel, 1941 ; Otto Burki, *Pflichtprüfung und Verantwortlichkeit der Pflichtprüfer nach schweizerischem Bankengesetz und revidiertem Obligationenrecht*, Aarau: Sauerländer, 1942 ; Willy Urech, *Die staatliche Beaufsichtigung der Banken in der Schweiz: nach dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. Nov. 1934*, Aarau: Keller, 1944. Dans une perspective d'économie politique, voir : Alfred Böckli, *Bemerkungen zum Entwurf für ein schweizerisches Bankengesetz*, 1934 ; Horace Mende, *Unterlagen und Vorarbeiten für eine schweizerische Bankenkontrolle*, Bern: P. Haupt, 1935 ; Max Cluseau, *La réglementation des banques. Economie libérale ou économie dirigée ? Etude critique de quelques expériences étrangères récentes*, Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1938 ; Erwin Schubert, «Zur Frage der Bankenkontrolle», Doktorarbeit, Philosophisch-Historische Fakultät, Universität

ouvrages, qui s'adressent souvent à un public d'intéressés, n'obéissent pas à des questionnements d'ordre historique, mais se contentent de gloser les textes légaux et de paraphraser la jurisprudence. Ils conservent néanmoins une valeur documentaire et une vocation informative très précieuse pour saisir les préoccupations des contemporains et mieux interpréter un jargon juridique et économique souvent obscur pour un profane du XXI^e siècle. Il faut distinguer dans ce vaste corpus l'étude de Daniel Bodmer publiée en 1948²⁶. Celui qui deviendra chef du secrétariat de la Commission fédérale des banques pendant une vingtaine d'années (1955-1976) après avoir collaboré au secrétariat central de l'Association suisse des banquiers (1945-1954) soutient une thèse de doctorat en sciences commerciales fort bien documentée. Au terme d'un exposé rétrospectif agrémenté de quelques données chiffrées, l'auteur salue « l'ingérence modérée » de l'intervention de la Confédération en matière bancaire. Il fournit également la première analyse rétrospective du déroulement de la crise bancaire des années 1930.

Entre les années 1950 et les années 1980, le sujet de la régulation financière perd de son actualité. Quelques thèses juridiques – parfois dans une perspective qui est celle du droit comparé – et des rééditions de commentaires viennent cependant mettre à jour la jurisprudence, au fil des rares réformes réglementaires²⁷. A partir des années 1970, les économistes prennent le pas sur les juristes, notamment par l'intermédiaire de la série *Bankwirtschaftliche Forschungen* dirigée par des professeurs de l'*Institut für Bankwirtschaft* de la Haute école d'économie de Saint-Gall et de l'*Institut für schweizerisches Bankwesen* de l'Université de Zurich²⁸. Ces ouvrages collectifs réunissent des textes de praticiens et d'académiciens – la frontière étant souvent floue – abordant la problématique du contrôle bancaire dans une perspective peu historique.

Basel, 1939 ; Willi Schwander, *Das schweizerische Bankengesetz unter spezieller Berücksichtigung seiner wirtschaftlich wichtigen Bestimmungen*, Zürich: E. Lang, 1943

²⁶ Daniel Bodmer, *L'intervention de la Confédération dans l'économie bancaire suisse*, Bâle: National-Zeitung, 1948.

²⁷ Walter Peter, «Kapitalherabsetzung nach Bankenrecht», Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1951 ; Denis Piguet, *La banque dans le cadre de la réglementation bancaire suisse*, Yverdon: Imprimerie des Remparts, 1953 ; Götz-Dieter Schober, «Vergleichende Betrachtung des deutschen und schweizerischen Bankenaufsichtsgesetzes», Doktorarbeit, Ludwig-Maximilians-Universität, 1957 ; Martin Peltzer, «Organisation, Aufgaben und Probleme der allgemeinen Bankaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg», Doktorarbeit, Hohe rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel, 1958 ; Robert Reimann, *Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 und zur Vollziehungsverordnung vom 30. August 1961*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1963 ; Hans-Dietrich Winkhaus, «Die Rechnungslegungspflicht der deutschen und schweizerischen Aktienbanken – Vergleichende Analyse und Möglichkeiten zur Verbesserung –», Doktorarbeit, Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät, Ludwig-Maximilians-Universität, 1966 ; Remo Cottini, *Die Bankrevision in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für die Bankleitung*, Aarau: Buchdruckerei Keller, 1970 ; Peter Riniker, «Die Bankenaufsicht», Doctor iuris, Recht- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Bern, 1974 ; Herbert Schönle, Jürgen Dohm, *Die Unabhängigkeit der Revisionsstellen von Banken und Anlagefondsleitungen. Untersuchung nach schweizerischem Recht mit rechtsvergleichenden Hinweisen*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1974 ; Heinz Schütz, «Die Revision der Schweizerischen Bankengesetzgebung in den Jahren 1971 und 1972», Doctor rerum politicarum, Rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Bern, 1974.

²⁸ Voir notamment : Leo Schuster (éd.), *Schweizer Banken in der Welt von morgen*, Bankwirtschaftliche Forschungen, Bern ; Stuttgart: Paul Haupt, 1975 ; Theo Keller (éd.), *Revision und Sicherheit im Bankbetrieb*, Bankwirtschaftliche Forschungen, Bern ; Stuttgart: Paul Haupt, 1976 ; Theo Keller, *Die Bankrevision in der Schweiz*, Bern ; Stuttgart: Paul Haupt, 1978 ; Leo Schuster (éd.), *Schweizer Banken im Spiegel von Wirtschaft und Politik*, Zürich: Orell Füssli, 1978.

A partir des années 1980, les recherches sur la surveillance bancaire entrent dans un nouvel âge. Ce tournant s'opère sous le double effet des anniversaires commémorant les cinquantièmes anniversaires des législations et des institutions héritées de la crise économique des années 1930 et, d'autre part, de la remise en question de ces mêmes régimes de régulation dans la mouvance de la libéralisation financière. Les législations bancaires et, plus rarement, leur mise en application intéressent alors pour la première fois les historiens. Il s'agit là d'une tendance historiographique plus générale, valable pour les études historiques internationales sur la régulation bancaire²⁹. En Suisse, l'étude de Bänziger, décrite plus haut, marque cette évolution et constitue un saut qualitatif dans notre connaissance du rôle de l'Etat fédéral dans le contrôle des banques. En plus de cette contribution, un article de Paul Ehram paru dans l'ouvrage célébrant le cinquantième anniversaire de la Commission fédérale des banques balise le déroulement de la crise bancaire en Suisse de manière précise³⁰. Dans les années 1990 et 2000, une poignée de publications reprennent la question de la régulation bancaire d'un point de vue historique. Il y a tout d'abord l'article de Patrick Halbeisen, qui postule que la lutte contre la crise bancaire, couronnée de succès, conforte les dirigeants de la Confédération, de la Banque nationale et des banques dans le rejet d'une solution législative rigide ; ce credo n'est pas remis en question, mais confirmé par la loi sur les banques de 1934, très libérale dans sa conception³¹. L'historien et politologue Yves Sancey poursuit cette piste de recherche, et l'élargit aux relations entre la Banque nationale et les banques autour du problème de l'exportation de capitaux³². En concentrant son attention sur le développement d'accords non contraignants au cours de l'entre-deux-guerres, Sancey déploie la notion de capitalisme de gentlemen pour caractériser la forte préférence à l'autorégulation qui s'impose alors. La promulgation de la législation bancaire de 1934

²⁹ Sur la Belgique : Guy Vanthemsche, «L'élaboration de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire (1935)», *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. 11, 1980, p. 389-437 ; pour une comparaison internationale : Sergio Ortino, «La legislazione bancaria degli anni Trenta negli Stati Uniti e in Svizzera, Germania e Belgio», in *Banca e industria fra le due guerre. Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna: Il Mulino, vol. 2, 1981, p. 349-400 ; Sabino Cassese, «The Long Life of the Financial Institutions Set up in the Thirties», *Journal of European Economic History*, vol. 13, n° 2, 1984, p. 273-294 ; sur les Etats-Unis : Eugene N. White, *The Regulation and Reform of the American Banking System, 1900-1929*, Princeton: Princeton University Press, 1983.

³⁰ Paul Ehram, «Die Bankenkrise der 30er Jahre in der Schweiz», in Urs Zulauf (éd.), *50 ans de surveillance fédérale des banques*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1985, p. 83-118. Paul Ehram (1917-2008), juriste de formation, est un spécialiste bien informé des problématiques de surveillance bancaire : il a collaboré successivement avec les trois instances centrales de la régulation bancaire en Suisse. Consultant du service juridique du Département fédéral des finances et des douanes dès les années 1960, il rejoint la Banque nationale suisse en 1967, avant d'être nommé membre de la Commission fédérale des banques en 1976.

³¹ Patrick Halbeisen, «Bankenkrise und Bankengesetzgebung in den 30er Jahren», in Sébastien Guex, *et al.* (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich: Chronos, 1998, p. 61-77. Pour une version en anglais de cet article : Patrick Halbeisen, «The Banking Crisis and its Implications for Swiss Banking Legislation in the 1930s», in Manfred Pohl, Teresa Tortella, Hermann van der Wee (éd.), *A Century of Banking Consolidation in Europe*, Aldershot, etc. : Ashgate, 2001, p. 102-120.

³² Yves Sancey, *Le gentlemen's agreement de 1927 : lutte autour de la (non)-politisation de l'exportation du capital*, Lausanne: Lausanne : Université de Lausanne Institut de science politique, 1995 ; Yves Sancey, «Les banques et l'Etat en Suisse. Éléments pour une genèse de la politique bancaire de la Confédération (1914-1927)», *Revue suisse d'histoire*, vol. 46, n° 1, 1996, p. 81-104 ; Yves Sancey, «Place financière suisse et émergence d'une régulation para-étatique durant l'Entre-deux-guerres», in Sébastien Guex (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich: Chronos, 1998, p. 81-93. Ce mémoire de licence et ces articles trouvent leur aboutissement dans une thèse de doctorat soutenue en 2004 et publiée récemment : Sancey, *op. cit.*, 2015.

s'intègre pleinement, malgré un paradoxe apparent, dans le mécanisme d'autodiscipline à l'œuvre dans le domaine de l'exportation de capitaux. Une autre thèse de doctorat, soutenue en 2007, apporte un éclairage nouveau sur les liens de causalité entre le phénomène de crise bancaire, les réponses politiques qui y sont apportées et pour finir la réussite ou l'insuccès d'un sauvetage bancaire³³. L'historien Jan Baumann, dans une étude de cas sur deux exemples contradictoires, y démontre la relation étroite entre le déroulement conjoncturel des crises financières et, entre autres, le processus de légifération ; pour Baumann, les facteurs politiques priment pour expliquer le succès du sauvetage de la Banque Populaire Suisse et l'échec de celui de la Banque d'Escompte Suisse. Enfin, la contribution récemment publiée de Malik Mazbouri et Janick Marina Schaufelbuehl témoigne du regain d'intérêt de cette problématique, en Suisse également, après la crise de 2008³⁴. Les auteurs y analysent deux projets successifs de législation bancaire – celui de 1916, qui n'aboutit pas, et celui des années 1930, finalement adopté – dans une perspective comparative. En mettant l'accent sur les rapports de force manifestés pendant les processus de décision plutôt que sur la qualité intrinsèque des réponses législatives aux crises, ils adoptent une perspective de recherche qui sera développée dans la présente thèse.

Malgré ce bilan historiographique encourageant, par rapport à l'état général des connaissances historiques sur les établissements financiers en Suisse, et en dépit des avancées récentes, notre travail entend contribuer à ce champ de recherche de diverses manières. En étendant le cadre chronologique d'analyse des premiers projets de législations en 1914 à la première révision législative de la loi bancaire au début des années 1970, il est possible d'envisager une remarquable continuité dans les rapports de force et la dynamique des relations entre banques et pouvoirs publics. Cette perspective de long terme ouvre également notre sujet à la période des années 1950 et 1960, qui est à ce jour encore très peu étudiée par les historiens de l'économie suisse³⁵. De plus, ce travail renouvelle ce champ de recherche du point de vue méthodologique : non seulement par la prise en considération attentive des intérêts défendus par les acteurs impliqués, et notamment par une analyse prosopographique, mais aussi par la consultation et le croisement de fonds d'archives provenant à la fois des autorités publiques et de l'association faîtière des banques. Il se situe enfin dans le prolongement de plusieurs articles écrits au cours de son élaboration³⁶.

³³ Baumann, *op. cit.*, 2007.

³⁴ Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015.

³⁵ Dans le domaine de l'histoire des banques, l'ouvrage de Willi Loepfe, ancien collaborateur de l'UBS, sur la place financière suisse durant les Trente Glorieuses fait partie des rares exceptions. Willi Loepfe, *Der Aufstieg des schweizerischen Finanzplatzes in der Nachkriegszeit. 1945 bis 1975*, Weinfelden: Wolfau-Druck, 2011.

³⁶ Thibaud Giddey, «Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943)», *Traverse. Revue suisse d'histoire*, n° 3, 2012, p. 145-163 ; Thibaud Giddey, «The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956-1972)», in Melanie Aspey, *et al.* (éd.), *Foreign Financial Institutions & National Financial Systems*, Frankfurt a.M.: The European Association for Banking and Financial History, 2013, p. 449-485 ; Thibaud Giddey, «La surveillance bancaire belge de 1935 façonnée sur le modèle suisse: un discret transfert de politique publique?», *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 92, n° 4, 2014, p. 1211-1243. Mon mémoire de maîtrise portait déjà sur la question : Thibaud Giddey, «La genèse et les premières années d'activités de la Commission fédérale des banques (1931-1943)», Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2010.

En plus des études mentionnées ci-dessus, la loi sur les banques de 1934 a également suscité l'attention des historiens travaillant sur la naissance et la consolidation du secret bancaire en Suisse. Au tournant du XXI^e siècle, les contributions de Sébastien Guex, et dans un deuxième temps de Peter Hug, ont déconstruit les mythes qui entouraient l'origine du secret bancaire helvétique³⁷. Celui-ci n'a pas été introduit dans la réglementation des années 1930 pour protéger les clients juifs des banques suisses contre les confiscations décidées par les autorités nazies, comme le laissait croire un récit – dénué de tout fondement par des documents d'archives – produit par les milieux bancaires dans les années 1960. Le respect du secret professionnel relève davantage d'une pratique bien ancrée dans les opérations bancaires depuis la fin du XIX^e siècle, un usage qui est juridiquement renforcé – puisque sa violation tombe désormais sous le droit pénal – dans l'article 47 de la loi bancaire de 1934. D'autres chercheurs, tout en acceptant le rejet de l'ancienne version de l'origine du secret bancaire comme geste philanthropique, contestent en revanche l'idée selon laquelle sa codification en 1934 serait le résultat d'un marchandage politique et minimise son impact sur l'attractivité de la place financière suisse³⁸. Enfin, dans une récente thèse de doctorat, l'historien Christophe Farquet nourrit ce débat historiographique, en replaçant le renforcement du secret bancaire par le fameux article 47 dans le contexte juridique national et international de la délimitation de la confidentialité des banques, notamment à l'égard du fisc³⁹. Selon son interprétation, la formalisation légale de 1934 ne constitue qu'une étape dans la consolidation juridique du secret bancaire, qui s'effectue progressivement dans la jurisprudence ultérieure. Même si la facette « secret bancaire » de la loi de 1934 est sans doute la mieux connue et la plus discutée par l'historiographie, ce travail cherche à compléter ces axes de recherches de deux façons : d'une part en analysant avec précision le processus d'insertion des dispositions relatives au secret bancaire dans les différentes versions de projet de loi, d'autre part, en fournissant quelques exemples de l'instrumentalisation de cette question par les dirigeants et les surveillants bancaires au cours de l'après-guerre.

*

Au-delà de l'historiographie sur la place bancaire suisse⁴⁰ et ses relations avec l'Etat, cette thèse fait recours à la littérature internationale sur le phénomène de la régulation, et plus précisément encore sur celui de la surveillance des banques. Ce vaste corpus d'études qui conceptualisent le phénomène de régulation bancaire peut être schématiquement divisé

³⁷ Sébastien Guex, «Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la deuxième guerre mondiale», *Genèses*, vol. 34, n° 1, 1999, p. 1-27 ; Sébastien Guex, «The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy», *Harvard Business History Review*, vol. 74, n° 2, 2000, p. 237-266 ; Peter Hug, «Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz», in Jakob Tanner, Sigrid Weigel (éd.), *Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des zweiten Weltkrieges*, Zürich: vdf Hochschulverlag, 2002, p. 269-321. Voir aussi : Sébastien Guex, «Le secret bancaire : une perspective historique», *Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales*, vol. 60, n° 1, 2002, p. 9-19 ; Sébastien Guex, «1932 : l'affaire des fraudes fiscales et le gouvernement Herriot 1», *L'Economie politique*, vol. 33, n° 1, 2007, p. 89-104.

³⁸ Robert Urs Vogler, «The genesis of Swiss banking secrecy: political and economic environment», *Financial History Review*, vol. 8, n° 1, 2001, p. 73-84 ; Robert Urs Vogler, *Swiss Banking Secrecy: Origins, Significance, Myth*, Zurich: Association for Financial History, 2006.

³⁹ Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 353-363, 492-495.

⁴⁰ Nous renonçons à présenter ici l'historiographie sur le contrôle des banques en Belgique, qui est discutée dans l'introduction du chapitre 10.

en deux catégories : d'une part les contributions d'économistes et d'historiens de l'économie, d'autre part les recherches de politologues⁴¹.

Chez les économistes, les débats autour de la régulation bancaire se sont longtemps cristallisés autour de deux conceptualisations dominantes qui se sont succédé⁴². Dans un premier temps, le phénomène de régulation est essentiellement compris selon le point de vue de l'intérêt public (*public interest view*)⁴³. Cette approche postule qu'une réglementation économique est mise en place pour répondre et corriger des défaillances du marché, avec pour but essentiel de défendre l'intérêt général et d'améliorer le bien-être social. Les insuffisances, dans le cas des banques, peuvent être dues à l'asymétrie d'information entre un emprunteur et un prêteur sur la qualité d'un investissement, ou encore entre un déposant privé et un banquier effectuant un placement. Les régulateurs étatiques, qui selon les tenants de cette approche sont bien informés, agissent rationnellement et en fonction de l'intérêt commun, viseraient à corriger ces défaillances de marché pour rétablir un système plus efficace et plus solide.

A partir des années 1970, cette conception est remise en question par les partisans de la *private interest theory*⁴⁴. Ceux-ci affirment que l'intervention réglementaire n'améliore pas l'efficacité des marchés, mais conduit plutôt à des distorsions. Les régulateurs et décideurs politiques chercheraient en fait à favoriser certains intérêts privés, et imposeraient des coûts qui dépassent les bénéfices. La régulation étatique empêcherait une saine concurrence et assurerait une profitabilité artificielle pour certains acteurs en place. La notion de capture réglementaire, qui postule que les agences censées défendre le bien commun sont en fait corrompues par des groupes particuliers qui parviennent à y imposer leurs intérêts privés, dérive également de cette remise en question de la réglementation. Implicitement ou explicitement, les théoriciens de la *private interest view* proposent la dérégulation des marchés financiers comme solution aux distorsions provoquées par la réglementation. Entre le milieu des années 1970 et la fin des années 1980, on assiste donc, notamment sous le double effet de la promotion d'une conceptualisation pessimiste de la

⁴¹ Pour éviter toute confusion, précisons ici que nous faisons référence au terme de régulation dans son acception dérivée de l'anglais *regulation*. Nous ne pensons pas à l'école française de la régulation, développée dans les années 1970 par Michel Aglietta et Robert Boyer, qui propose une définition plus large du terme. La régulation y devient « l'étude de la transformation des rapports sociaux créant de nouvelles formes à la fois économiques et non économiques, formes organisées en structures, et reproduisant une structure déterminante ». Cf. Robert Boyer, Yves Saillard (éd.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris: La Découverte, 2002.

⁴² Pour une mise en perspective récente, voir par exemple : Sophie Harnay, Laurence Scialom, «The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, n° 2, 2016, p. 401-426.

⁴³ Pour une synthèse critique sur cette approche : Michael Hantke-Domas, «The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?», *European Journal of Law and Economics*, vol. 15, n° 2, 2003, p. 165-194.

⁴⁴ L'article de 1971 de George Stigler, précisé en 1976 par Sam Peltzman, est généralement considéré comme le texte fondateur de cette théorie. George J. Stigler, «The Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n° 1, 1971, p. 3-21 ; Sam Peltzman, «Toward a More General Theory of Regulation», *The Journal of Law and Economics*, vol. 19, n° 2, 1976, p. 211-240. Dans le domaine de la régulation bancaire et financière, voir aussi : Friedrich Heinemann, Martin Schüler, «A Stiglerian view on banking supervision», *Public Choice*, vol. 121, 2004, p. 99-130. Pour une critique de la théorie du *public choice*, dont dérive la *private interest view*, voir : Jessica Leight, «Public Choice: A Critical Reassessment», in Edward J. Balleisen, David A. Moss (éd.), *Government and Markets. Toward a New Theory of Regulation*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010, p. 213-255.

régulation et du développement de la théorie de l'efficacité des marchés, au démantèlement des réglementations et contrôles mis en place dans les années 1930. Parallèlement, un mouvement vers une approche davantage orientée vers les mesures micro-prudentielles (niveau de fonds propres) et au détriment des dispositions macro-prudentielles (réformes structurelles, prise en compte des risques systémiques) se fait jour⁴⁵.

Chez les historiens de l'économie – ou économistes historiens –, ces débats théoriques sont repris pour comprendre la grande variété de formes que prend la régulation au gré des époques et selon les cas nationaux étudiés⁴⁶. Il se dégage un consensus pour considérer que la surveillance bancaire est un phénomène essentiellement réactif, c'est-à-dire étroitement lié à l'émergence de crises, et dont la configuration institutionnelle est guidée par une perspective nationale. Relevons au passage que parmi la production scientifique à dimension historique sur la régulation bancaire, les études qui ont recours à des documents d'archives sur le travail concret effectué par les surveillants bancaires, pour en proposer une lecture qualitative, ne sont pas légion. Trop souvent, le phénomène n'est appréhendé qu'à partir des grands changements de l'environnement réglementaire ou comme épiphénomène des grandes évolutions générales qui caractérisent la vie économique des banques. Notre travail contribue donc indirectement à ce champ de recherche, en proposant une analyse du développement de deux cas spécifiques. Celui de la Commission fédérale des banques en Suisse, étudié extensivement, et, dans une moindre mesure, celui de la Commission bancaire belge. Sans prétendre révolutionner la connaissance historique sur la surveillance des banques, cette thèse permet néanmoins de passer les théories globales sur la régulation bancaire à l'épreuve des études de cas particulières.

Les chercheurs en sciences politiques ont également investi le terrain de la régulation et apporté un certain renouvellement dans la compréhension du phénomène. L'accent est alors mis non pas sur l'impact économique d'une réglementation et ses interactions avec le marché, mais plutôt sur la régulation comme mode de gouvernance. Le développement de l'Etat régulateur (*regulatory state*) devient tout d'abord l'objet au cœur des études⁴⁷. Cette forme de gouvernance, qui aurait succédé durant le dernier tiers du XX^e siècle à l'Etat-providence, serait caractérisée par une politique publique plus modeste, qui délègue davantage de services au secteur privé, se contentant d'assurer les grands équilibres économiques et sociaux. Les réflexions plus précises menées dans ce domaine nourrissent notre questionnement. Il s'agit par exemple de comprendre pourquoi l'Etat choisit de déléguer des compétences à des agences indépendantes, qu'il ne contrôle plus que

⁴⁵ Harnay, Scialom, *art. cit.*, 2016.

⁴⁶ Cf. Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (éd.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystem, 2009 ; Battilossi, Reis (éd.), *op. cit.*, 2010 ; Grossman, *op. cit.*, 2010, p. 128-168 ; Eugene N. White, «“To Establish a More Effective Supervision of Banking” : How the Birth of the Fed altered Bank Supervision», in Michael D. Bordo, William Roberds (éd.), *The Origins, History, and Future of the Federal Reserve: A Return to Jekyll Island*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 7-54 ; Catherine R. Schenk, «Summer in the City: Banking Failures of 1974 and the Development of International Banking Supervision», *The English Historical Review*, vol. 129, n° 540, 2014, p. 1129-1156 ; Schenk, Murlon-Druol, *art. cit.*, in Cassis, Grossman, Schenk (éd.), *op. cit.*, 2016.

⁴⁷ Pour une introduction, cf. par exemple Jacint Jordana, David Levi-Faur (éd.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham ; Northampton: Edward Elgar, 2004.

partiellement⁴⁸. Le cas de la Commission fédérale des banques, s'il déborde clairement du cadre chronologique fixé par les politologues de l'Etat régulateur, gagne à être étudié à la lumière de cette littérature.

Dans le domaine plus précis de la régulation des services financiers, les politistes ont également identifié plusieurs tendances fortes. William Coleman observe par exemple la grande résistance des arrangements institutionnels nationaux de régulation financière à l'ère de la mondialisation et de la convergence qui marque la fin du XX^e siècle⁴⁹. Il met aussi en avant le renforcement de la tendance à confier la politique à l'égard des banques à des cercles d'experts et de praticiens, censés être les seuls à même de maîtriser la complexité des activités concernées. Cette évolution se fait au détriment du pouvoir décisionnel des représentants politiques démocratiquement élus. On retrouve ici une forme précoce du cadre d'analyse établi plus récemment par Pepper Culpepper, selon lequel le degré de pertinence politique (*political salience*) d'une thématique détermine la capacité d'une industrie régulée à imposer ses préférences : moins un objet attire l'attention médiatique et celle du grand public, plus il sera traité dans des cercles restreints, et plus les milieux concernés seront capables d'influencer le processus de décision⁵⁰. Cette conclusion, avancée sur la base d'une étude du contrôle des entreprises au tournant du XXI^e siècle dans quatre pays, se révèle aussi opératoire dans le cas de la surveillance bancaire suisse au cours du XX^e siècle. Les groupes d'intérêts bancaires adoptent régulièrement des stratégies consistant à éviter un traitement de la réglementation qui les concerne dans des cercles de décision soumis aux aléas des élections démocratiques, et privilégient l'espace confiné des négociations entre quelques acteurs spécialisés.

Egalement construites essentiellement à partir de l'étude d'une période plus récente, à savoir les années 1970 et 1980, les recherches du politologue Michael Moran insistent sur le tournant, durant ces années, vers une dérégulation progressive du secteur financier (concurrence intensifiée, intégration globale accrue axée autour de multinationales basées dans un nombre limité de places financières)⁵¹. Or, paradoxalement, pour Moran, cette dérégulation est menée sous l'impulsion d'agences gouvernementales, qui préconisent une uniformisation et une formalisation selon des standards internationaux. Si le cas suisse ne semble pas confirmer ces conclusions, puisque l'organisation informelle et néocorporatiste de la surveillance bancaire – définie dans une perspective essentiellement nationale – semble perdurer au-delà des années 1990, le cadre d'analyse fourni par Moran alimente les réflexions de cette thèse. Il confirme l'idée qu'il est pertinent de traiter des phénomènes financiers en dehors d'une analyse purement économique, et que le regard historique sur les institutions et les acteurs qui forgent la régulation est indispensable pour comprendre les enjeux politiques de la régulation bancaire.

⁴⁸ Voir à ce sujet : Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

⁴⁹ William D. Coleman, *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change*, Basingstoke; New York: Macmillan Press; St. Martin's Press, 1996.

⁵⁰ Pepper D. Culpepper, *Quiet politics and business power : corporate control in Europe and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

⁵¹ Michael Moran, *The Politics of Banking. The Strange Case of Competition and Credit Control*, London: Macmillan Press, 1984 ; voir surtout : Michael Moran, *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK and Japan*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1991.

Au-delà de la croissance de l'Etat régulateur en général et des analyses relatives à la mondialisation de la finance au cours des trente dernières années et de sa régulation, d'autres politologues ont également permis récemment un certain renouvellement des études autour du concept de capture régulatoire (*regulatory capture*)⁵². Conceptualisée dès les années 1950, mais popularisée surtout dans les années 1970 à la suite des travaux de l'économiste George Stigler cités plus haut⁵³, cette notion désigne le phénomène par lequel une régulation est détournée de l'intérêt commun vers les intérêts particuliers de l'industrie régulée, par l'action de cette même industrie⁵⁴. Longtemps considérée comme un simple effet collatéral et inévitable de la régulation et une manifestation patente des dysfonctionnements de l'Etat (*government failure*), la capture trouvait sa réponse politique dans la dérégulation, sous la forme d'une suppression « à la racine » du mal diagnostiqué. Ce constat pessimiste était donc souvent accompagné d'un programme idéologique prescrivant l'assouplissement réglementaire. Les réflexions plus récentes sur la capture régulatoire cherchent à dépasser ce programme politique, à la fois en nuancant les degrés de capture, en établissant des critères permettant de repérer empiriquement le phénomène, en proposant des remèdes plus variés que la seule dérégulation, et en identifiant de potentielles sources de capture. Plus précisément, James Kwak, dans une des contributions au volume précité, propose un mécanisme de capture qui va au-delà de la simple corruption selon le phénomène de « pantouflage porte-tambour » (*revolving door*), qui pousse les régulateurs à adopter délibérément des choix en faveur de l'industrie, en vue d'une reconversion future au sein de celle-ci. Kwak introduit la notion de *cultural capture*⁵⁵. Il s'agit d'une variante plus ambiguë de la capture régulatoire : les régulateurs y mèneraient des actions qui conduisent également à servir les intérêts des régulés, mais de manière inconsciente, parce qu'ils s'identifient aux groupes qu'ils contrôlent, ou qu'ils partagent les mêmes réseaux de sociabilité. Un employé d'une agence de régulation bancaire se verrait par exemple opter pour des choix qui favorisent les préférences d'un groupe bancaire, parce qu'il considère sincèrement que les intérêts défendus par l'établissement financier sont identiques à l'intérêt général (celui des déposants, des consommateurs ou plus largement des contribuables) qu'il est censé protéger.

Le cas d'étude examiné dans cette thèse, celui d'un petit organisme étatique indépendant chargé de contrôler un secteur bancaire surdimensionné, permet d'interroger ces concepts. Confronter des modèles théoriques développés par des économistes et des politologues de manière anhistorique avec l'évolution concrète observée dans la surveillance bancaire étatique en Suisse permettra sans aucun doute d'enrichir le propos de ce travail. Aussi, nous recourons dans cette thèse de manière désordonnée à différents concepts qui trouvent leur origine dans des écoles de pensée très diverses : la capture

⁵² Voir en particulier : Edward J. Balleisen, David A. Moss (éd.), *Government and markets : toward a new theory of regulation*, Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2010 ; Daniel Carpenter, David A. Moss (éd.), *Preventing Regulatory Capture : Special Interest Influence and How to Limit It*, New York: Cambridge University Press, 2014.

⁵³ Pour un petit historique du concept, cf. Richard A. Posner, «The Concept of Regulatory Capture: A Short, Inglorious History», in Daniel Carpenter, David A. Moss (éd.), *Preventing Regulatory Capture : Special Interest Influence and How to Limit It*, New York: Cambridge University Press, 2014, p. 49-56.

⁵⁴ Selon la définition proposée par Carpenter et Moss. Carpenter, Moss (éd.), *op. cit.*, 2014, p. 13.

⁵⁵ James Kwak, «Cultural Capture and the Financial Crisis», in Daniel Carpenter, David A. Moss (éd.), *Preventing Regulatory Capture : Special Interest Influence and How to Limit It*, New York: Cambridge University Press, 2014, p. 71-98.

régulatoire côtoiera le paraétatisme ou l'autorégulation. L'emprunt de ces concepts à différentes disciplines – ici l'économie et la science politique – pour les déployer dans une analyse historique implique nécessairement une forme de distorsion de leur définition originale⁵⁶. Cet assouplissement des différents concepts dans un contexte historique les rend moins discordants, ou pour les moins pas incompatibles.

Relevons encore que la régulation bancaire suisse, même dans ces évolutions les plus récentes, n'a que peu attiré l'attention des politistes. Les travaux comparatifs d'Andreas Busch et la récente thèse de doctorat de Roy Gava forment deux exceptions notables⁵⁷. Mais le décalage chronologique de ces études qui se concentrent sur la période 1980-2010, ainsi que l'absence de toute documentation archivistique, en font des références de moindre importance pour ce travail.

1.3 Présentation des sources et structure de la thèse

Nous l'avons dit, l'élaboration des politiques à l'égard du domaine bancaire se déroule essentiellement dans des cercles de décision confidentiels. Les négociations mettent aux prises un nombre réduit d'acteurs, qui se consultent à l'abri du regard médiatique et du contrôle parlementaire. Or, la démarche méthodologique de cette thèse consiste en une analyse génétique des processus de décision. Elle s'appuie donc principalement sur des sources d'archives internes aux organisations étudiées et encore peu exploitées. Parmi la littérature secondaire existante sur le sujet, cela la distingue à la fois des publications de type juridique et économique des contemporains, et des études menées en science politique et même parfois en histoire économique⁵⁸. Ces dernières se contentent en effet souvent de tirer des bilans généraux pour caractériser la surveillance bancaire et son évolution, tout en faisant l'impasse sur une consultation de la documentation produite par les instances chargées de mettre en œuvre la régulation. La présente thèse est élaborée en grande partie à partir de sources provenant des quatre acteurs principaux : la Commission fédérale des banques, le Département fédéral des finances et des douanes, la Banque nationale suisse et l'Association suisse des banquiers.

Dans ce travail, les archives de la Commission fédérale des banques sont au cœur de l'analyse. Conservées aux Archives fédérales, elles sont en principe accessibles librement dans le cadre du délai habituel de protection de trente ans⁵⁹. La documentation est structurée en quatre fonds principaux : le premier est consacré aux banques et aux caisses d'épargne (E6521), le second aux fonds de placement (E6522), le troisième à l'inspecteur des lettres de gage – une fonction annexe de la CFB – (E6523), et le quatrième contient des dossiers relatifs à l'activité générale de l'institution (E6520). C'est en particulier ce

⁵⁶ Pour une synthèse sur l'utilisation des concepts en histoire, cf. Antoine Prost, *Douze leçons sur l'histoire*, Paris: Éditions du Seuil, 1996, p. 125-143.

⁵⁷ Andreas Busch, *Banking Regulation and Globalization*, Oxford: Oxford University Press, 2009 ; Roy Gava, «Trusting Bankers. Continuity and Change in Swiss Banking Policy», Thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Genève, 2014.

⁵⁸ Pour les études juridiques et économiques, cf. note 25. Pour les travaux de politologues, cf. note 57.

⁵⁹ Certains dossiers du fonds E6520(B) sont cependant soumis à un délai de protection étendu de cinquante ans. Par notification dans un e-mail du 24.05.2016, la FINMA a refusé de nous y donner accès. Étant donné que la seule justification des raisons du rejet de la demande de consultation peut entraîner des frais allant jusqu'à 500 francs suisses, les motivations du refus restent à ce jour inconnues.

dernier fonds qui a été consulté et exploité. Il renferme notamment des documents essentiels sur le processus d'élaboration de la loi sur les banques, qui précède la naissance de la Commission fédérale des banques. Mais il recueille aussi de nombreuses sources produites par l'institution, qui mettent en lumière son activité : les procès-verbaux des séances, les rapports annuels, les circulaires émises, ou encore certaines correspondances classées thématiquement. Les procès-verbaux en particulier ont été intégralement dépouillés sur la période 1935-1972. Ils forment un matériel très utile, car les secrétaires les ont dressés de manière relativement détaillée, en reproduisant les différentes opinions émises en discours rapporté direct. Cette retranscription précise offre à l'historien les éventuelles sources de tension interne existantes. En ce sens, les procès-verbaux de la commission suisse sont plus éloquents que ceux de son équivalent belge, que nous présenterons plus bas ; en Belgique, les discussions sont parfois caviardées par des formules du type « après une longue discussion, les membres s'accordent pour considérer... ». En Suisse, les procès-verbaux de la CFB contiennent même parfois des documents chiffrés intéressants : c'est le cas par exemple dans les années 1930, lorsque le président Edmund Schulthess fait des rapports sur l'état de santé des grandes banques en crise, ou encore à la fin des années 1960 sur la question de la comptabilisation des réserves latentes. Pourtant, pour l'historien qui s'intéresse à l'activité de surveillance bancaire en Suisse, les archives de la Commission fédérale des banques se distinguent non seulement par ce qu'elles contiennent, mais aussi par ce qu'elles ne renferment pas. Il est en effet frappant de constater que les opérations des principales banques qui dominent la place bancaire suisse (grandes banques, banques cantonales), ne sont que rarement évoquées dans les discussions de la Commission fédérale des banques. En ce sens, appréhender la vie de la place financière suisse par le biais des activités de son instance de surveillance présente le risque de porter un regard biaisé sur la réalité économique du secteur. Citons un seul exemple : au cours des années 1950, une petite banque frauduleuse et récalcitrante – la Kredit- und Verwaltungsbank Zug – accapare une grande part de l'attention des superviseurs, tandis que les géants que sont le Crédit Suisse, l'UBS ou la SBS n'apparaissent que rarement sur leur radar. Ce contraste étonnant, sur lequel nous reviendrons dans l'analyse, doit beaucoup d'une part au système de surveillance adopté, qui confie le contrôle direct de la comptabilité bancaire à des sociétés privées, d'autre part à l'essor des grandes banques pendant la période étudiée, qui ne connaissent pas de crises durant les Trente Glorieuses.

En plus des fonds de la Commission fédérale des banques, les archives fédérales comportent d'autres dossiers pertinents. Les archives de l'Administration fédérale des finances – c'est-à-dire la section gouvernementale en charge des questions financières – sont particulièrement riches à cet égard. Elles comprennent une importante documentation sur les processus d'élaboration et de révision des législations touchant au domaine bancaire. En effet, la loi sur les banques de 1934, et ses tentatives de révision, émanent essentiellement de l'Administration fédérale des finances. A ces dossiers sur le volet législatif s'ajoutent ceux sur la composition de la Commission fédérale des banques. En effet, étant donné que les candidats pour devenir membres de l'organe de surveillance sont officiellement proposés par le Département fédéral des finances et des douanes, on trouve dans ses archives de riches sources d'information. L'Administration fédérale des finances constitue donc l'interlocuteur principal des fonctionnaires de la Commission fédérale des banques à l'échelon gouvernemental. Le croisement des sources provenant de

ces deux institutions permet également de mesurer le grand degré de cohésion entre les deux administrations en charge de la régulation, parfois émaillée par des tensions ponctuelles. A ces deux fonds principaux qui ont fait l'objet de dépouillements abondants se joignent quelques dossiers du Département politique fédéral – le ministère des Affaires étrangères –, notamment autour des débats sur la régulation des banques étrangères dans les années 1960, ainsi que les procès-verbaux du Conseil fédéral consultés sporadiquement pour examiner les discussions au sommet de l'Etat lors de l'approbation de décisions réglementaires.

A côté de la Commission fédérale des banques et de l'Administration fédérale des finances, la Banque nationale suisse constitue le troisième acteur d'importance dans les discussions de régulation bancaire. La banque centrale, en Suisse, est une organisation au statut institutionnel ambigu : elle est une société anonyme privée, mais est régie par le droit public et gérée avec le concours de la Confédération. Fondée tardivement en 1907, elle participe, parfois avec réticence, aux négociations sur l'établissement d'une législation bancaire, puis joue à contrecœur un rôle dans son application. Ses archives possèdent deux types de documentation pertinents : d'une part, les procès-verbaux des organes dirigeants de la banque, d'autre part, une douzaine de cartons relatifs à l'adoption de la loi sur les banques en 1934 et à sa révision à la fin des années 1960. Ces sources sont essentielles pour comprendre la relation complexe qui se lie entre les dirigeants de la banque centrale et les superviseurs de la Commission fédérale des banques, laquelle relation est teintée de concurrence, collaboration et conflictualité.

Le quatrième protagoniste principal dans les négociations de régulation bancaire est l'Association suisse des banquiers, le groupe d'intérêts fédérant le monde bancaire helvétique, fondé en 1912. La consultation de ses archives est essentielle dans l'élaboration du propos de ce travail. Elle permet en effet de comprendre la réaction des milieux concernés aux propositions faites par les législateurs en vue d'introduire ou de modifier le cadre réglementaire. Etant donné la nature confidentielle des discussions qui, dans le cadre du Conseil de l'ASB, ne réunissent qu'une dizaine d'éminents banquiers, les propos rapportés atteignent un degré de véracité qui ne se retrouve pas lors des concertations avec les autorités publiques. En plus des procès-verbaux des organes de cette association patronale, nous avons consulté quelques dossiers thématiques, sur la période de l'après-guerre, contenant des échanges de correspondance entre représentants des banques et superviseurs fédéraux. Cette documentation permet également d'appréhender les tensions internes au monde bancaire que les tractations sur la régulation mettent en évidence : dans la définition de la position commune de l'ASB, il n'est pas rare de voir les représentants des grandes banques et des banques cantonales, par exemple, s'affronter. Pour développer cette piste de recherche, les archives de l'Union des banques cantonales suisses ont été consultées. Il s'agit de la fédération d'une catégorie de banques, au caractère étatique plus ou moins prononcé et en principe confiné au rayon géographique cantonal, qui occupe une place importante dans le système bancaire suisse. Les procès-verbaux de ses organes dirigeants laissent entrevoir les prises de position spécifiques des banques cantonales à l'égard de la législation bancaire ou des interventions de la Commission fédérale des banques.

Enfin, au cours de l'élaboration de cette thèse, divers fonds d'archives secondaires ont été ponctuellement mobilisés. Il s'agit d'une part des archives du Vorort de l'Union suisse du

Commerce et de l'Industrie, le comité directeur de la principale association patronale du pays, d'autre part de celles du Parti socialiste suisse. Le dépouillement, très limité dans son ampleur, vise ici à documenter les positions respectives de deux acteurs importants de la politique suisse face aux questions de législation bancaire. Il s'avère que cet objet n'occupe qu'une place très restreinte dans leurs discussions : une donnée certes décevante pour l'historien, mais en soi révélatrice du traitement des enjeux de régulation bancaire en Suisse. Signalons encore l'intérêt des Archives économiques suisses (Schweizerisches Wirtschaftsarchiv) de Bâle : en plus des nombreux dossiers sur des personnes et des sociétés, contenant essentiellement des coupures de presse et des brochures, elles abritent aussi la correspondance manuscrite de Julius Landmann, professeur d'économie et auteur du premier projet de loi fédérale sur les banques en 1916.

Il est évident qu'au-delà des archives de l'ASB et de l'UBCS, il aurait été d'un intérêt primordial pour cette thèse de pouvoir consulter les documents provenant des principales banques de Suisse. Malgré des demandes répétées, tant UBS AG que Credit Suisse Group AG ont refusé de nous accorder une consultation de leur documentation⁶⁰. Cette attitude de fermeture de la part des deux poids lourds de la finance helvétique est d'autant plus regrettable que ces deux établissements ont obtenu, au fil des acquisitions et des fusions, le contrôle d'un patrimoine archivistique considérable. Nos requêtes de consultation adressées au Groupement des banquiers privés genevois et à l'Association des banques étrangères en Suisse sont quant à elles restées sans réponse.

La perspective internationale adoptée par l'ouverture sur le cas de la Belgique repose également sur un dépouillement de sources primaires. Pour appréhender le phénomène de la surveillance bancaire en Belgique, deux fonds d'archive principaux ont été mobilisés. D'une part, les Archives générales du Royaume – les archives de l'Etat belge – où est conservée une partie des archives historiques de la Commission bancaire, qui en 2011 a été intégrée dans une nouvelle entité, la FSMA (Autorité des services et marchés financiers). Il s'agit essentiellement des procès-verbaux des sessions de la Commission bancaire, ainsi que les rapports annuels d'activité, et divers dossiers individuels sur les banques et les réviseurs. Le second fonds d'archive important est celui de la Banque nationale de Belgique. Cette dernière a en effet obtenu une partie des compétences de contrôle prudentiel de la défunte Commission bancaire au moment de sa disparition ; elle a également mis la main sur une partie de ses archives. Certains procès-verbaux, notamment ceux rédigés en français pour la période 1935-1945, y sont encore abrités. D'autres dossiers thématiques, en particulier sur l'élaboration de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire de 1935, se sont révélés très utiles. Enfin, relevons encore que le grand groupe bancaire BNP-Paribas-Fortis, héritier des archives de la Société générale de Belgique et de la Banque de la Société générale de Belgique, s'est montré plus ouvert que ses homologues suisses en nous accordant un droit de consultation. Nous disposons, ainsi, pour le cas belge, d'une documentation manifestant la perception par les grands

⁶⁰ L'argumentation d'UBS consiste à présenter les procès-verbaux des organes dirigeants comme « des documents internes, qui ne peuvent pas être consultés ». Cf. e-mail de Dr. Christian Leitz, Head of the Historical Archives and Group Historian, 16.08.2012. Cit. originale : « Leider muss ich Ihnen mitteilen, dass wir Ihre Anfrage, gewisse Protokolle der leitenden Organe der SBG und des SBV einzusehen, ablehnen müssen, da es sich hier um interne Dokumente handelt, zu denen wir keinen Einblick gewähren. Ergänzend ist hinzuzufügen, dass das Historische Archiv der UBS AG kein öffentliches Archiv ist ».

dirigeants d'une banque commerciale des activités de surveillance exercée par l'Etat. Les archives de la Banque d'Angleterre, quant à elles, ont permis d'offrir un point de vue extérieur, mais bien renseigné par le biais des notices de l'*Overseas Department*, sur l'évolution de la régulation bancaire en Suisse et en Belgique.

*

Cette thèse considère le développement de la surveillance étatique des banques en Suisse sur une période relativement étendue. Les investigations débutent en 1914-1916, à l'occasion de la rédaction d'un premier projet de législation fédérale sur les banques, qui n'aboutit pas. Elles se terminent sur la première révision de la loi fédérale sur les banques qui intervient en 1971-1972.

Ce travail se structure essentiellement en deux parties principales, qui suivent la logique de questionnement de la thèse : il s'agit de comprendre d'une part les conditions de mise en place d'une surveillance bancaire et sa mise en application par la Commission fédérale des banques d'autre part. En plus de l'introduction et de la conclusion, cette étude est composée de neuf chapitres. Les huit premiers se succèdent dans un ordre chronologique et forment le cœur de l'analyse. La première partie, à savoir les chapitres 2 à 5, retrace la longue histoire de l'élaboration de la loi sur les banques, depuis les premiers projets avortés de 1916 jusqu'au régime réglementaire finalement adopté en 1934-1935. La seconde partie, dans les chapitres 6 à 9, analyse la formation, le rôle et les activités de l'instance chargée de mettre en application la législation, la Commission fédérale des banques. Ces deux parties principales sont suivies d'un chapitre de nature différente qui propose une ouverture internationale vers un second cas, celui du contrôle bancaire belge (chap. 10). Dans l'annexe, enfin, figure une étude diachronique du profil des membres de la Commission fédérale des banques et des moyens dont ils disposent (annexe 12.1).

Le chapitre 2 entame donc la première partie consacrée à la surveillance bancaire suisse. Il revient sur la phase « préhistorique » de la régulation fédérale des banques, à savoir la période qui va de la Première Guerre mondiale à la fin des années 1920. Trois objets seront alors au centre de l'attention. Dans un premier temps, le projet de loi fédérale sur les banques avorté de 1916, dit projet Landmann, sera abordé. Ensuite, nous nous intéresserons aux années 1920 et à deux débats législatifs annexes – celui sur la limitation de l'exportation des capitaux et celui sur la révision du droit des sociétés – qui font passer la question d'une loi fédérale propre au secteur bancaire à l'arrière-plan.

Dans le troisième chapitre, nous examinons de plus près le contexte dans lequel la première législation bancaire aboutira finalement. Plus précisément, nous déplaçons la focale vers la profonde crise qui affecte l'économie suisse et mondiale. Les difficultés de certains établissements bancaires seront en particulier analysées. Il s'agira alors de mettre en évidence les liens entre l'émergence de ces crises bancaires et les réponses politiques qui sont formulées.

Le quatrième chapitre reprend cette même phase du début des années 1930, mais cette fois-ci en plaçant au centre de l'analyse les différents avant-projets de loi qui jalonnent le long parcours qui débouchera sur l'adoption d'une législation en novembre 1934. Là aussi, il apparaîtra que le processus d'élaboration législative est largement conditionné par le développement conjoncturel de la crise : chaque déconfiture bancaire qui implique une intervention étatique engendre également une contrepartie politique sous la forme d'un

renforcement du projet de loi sur les banques. La grande réticence des autorités publiques à intervenir par une loi dans le secteur bancaire, malgré l'aggravation de la crise, sera alors soulignée.

Dans le cinquième chapitre, nous marquons une pause dans le récit chronologique et examinons de plus près le régime de surveillance bancaire qui résulte du processus de décision analysé dans les sections précédentes. En fait, ce n'est pas seulement la loi elle-même qui sera présentée, mais également son ordonnance d'exécution, qui à plusieurs égards se révèle même plus importante que le texte de loi. Pour éviter le risque d'une grande monotonie descriptive dans un tel chapitre, nous ferons de fréquents allers-retours entre la phase d'élaboration des dispositions légales en amont, leur formulation définitive dans la loi, et leur application effective en aval.

Les chapitres 6, 7, 8 et 9 forment le noyau central de cette thèse. Ils examinent la mise en place et l'évolution entre 1935 et 1972 de l'organisme de surveillance chargé de garantir l'application de la loi bancaire : la Commission fédérale des banques. Le chapitre 6 présente l'institution, ses membres, ses moyens, son statut et ses compétences, avant d'aborder trois thématiques qui marquent ses dix premières années d'existence (1935-1945) : la reconnaissance des sociétés de révision chargées de pratiquer le contrôle bancaire, le rôle de la Commission fédérale des banques dans les assainissements de banques en difficulté et ses relations avec la Banque nationale suisse.

La phase 1945-1961, statique en apparence, est traitée dans le septième chapitre. Il y est question, entre autres, de la restructuration du groupe des grandes banques à la fin de la guerre, à laquelle la Commission fédérale des banques participe. Nous développerons ensuite deux autres points : d'une part, la grande faiblesse des moyens d'intervention disciplinaire de la Commission, avec l'exemple d'une petite banque zougnoise qui échappe longtemps à toute sanction, d'autre part, la modification du règlement d'exécution qui aboutit en 1961 à un assouplissement des exigences de fonds propres au bénéfice des grandes banques.

Dans le huitième chapitre, nous analyserons la période du début des années 1960. Trois questions y seront traitées successivement. Tout d'abord, le problème de la régulation des fonds de placement, un instrument financier nouveau et alors en pleine effervescence sera abordé. La Commission fédérale des banques y jouera un rôle de surveillance contre son gré. Dans un second temps, les premières velléités en faveur d'une modification de la loi fédérale sur les banques, dont plusieurs lacunes sont progressivement détectées, seront examinées. Nous verrons qu'elles se heurtent à une forte résistance auprès des milieux bancaires, une résistance qui est même partagée par les autorités chargées d'appliquer la réglementation. Enfin, nous mettrons en lumière un scandale qui, en compromettant le président de la Commission fédérale des banques, ébranle considérablement cette institution.

Le chapitre 9 prolonge cette analyse en retraçant les différentes étapes qui, dans la seconde moitié des années 1960, conduisent à la première révision de la loi sur les banques en 1971. Celle-ci est tout d'abord retardée par la priorisation d'une question annexe : celle de la lutte contre l'« *Überfremdung* » de la place bancaire. S'ensuit un processus d'élaboration législative, qui sera attentivement examiné, au cours duquel les projets initiaux de la Commission fédérale des banques en vue de renforcer le contrôle

bancaire sont assouplis. La révision législative finalement adoptée ne modifie pas fondamentalement le système de surveillance en vigueur ; les principaux changements consistent justement en des entraves à l'installation de banques étrangères en Suisse, introduites sous l'impulsion des milieux bancaires helvétiques.

Dans le dixième chapitre, nous déplacerons notre attention sur le cas de la surveillance bancaire en Belgique. Dans un premier temps, l'introduction de la régulation bancaire de 1935 sera étudiée de près, en particulier sous l'angle de l'influence que le modèle de la loi suisse y a jouée. La seconde section analyse le principal résultat de cette inspiration helvétique, la Commission bancaire. Nous y brosserons le portrait de cette institution. Troisièmement enfin, nous donnerons quelques exemples de l'évolution des activités de la Commission bancaire telles qu'elles se développent entre 1935 et 1975. La conclusion intermédiaire de ce chapitre sera l'occasion de faire des rapprochements entre les parcours belge et suisse.

Première partie : La loi fédérale sur les banques de 1934 et sa genèse

2 La longue gestation d'un contrôle fédéral des banques (1914-1931)

S'il faut attendre le 8 novembre 1934 pour assister à l'adoption en Suisse d'une législation sur les banques à l'échelon fédéral, les premiers projets de réglementation sont bien plus anciens. Le projet officiel initial – rédigé sur demande du gouvernement – est élaboré entre 1914 et 1916. Ce projet de loi, auquel on se réfère souvent en tant que « projet Landmann », du nom de son auteur, n'aboutira pas, pour diverses raisons que nous éclaircirons plus loin. Toujours est-il qu'il s'agit là de la première tentative de soumettre l'ensemble du secteur bancaire national à une réglementation fédérale.

L'objectif de ce chapitre est de retracer la préhistoire de la surveillance bancaire, telle qu'elle s'est développée à partir de 1910-1916, des années charnières dans l'histoire de l'évolution de la place financière suisse. Ce retour en arrière n'est pas seulement digne d'intérêt dans une perspective de simple contextualisation. Les nombreuses ressemblances et divergences entre les projets de 1916 et de 1934 – tant dans leurs conditions d'émergence que dans leur élaboration – permettent de dresser des parallèles intéressants. L'expérience du projet échoué de 1916 sera d'ailleurs encore bien présente dans les esprits des acteurs des années 1930 et nourrira leurs débats.

2.1 Le projet Landmann de 1916 : une première tentative de régulation avortée

En septembre 1931, la rentrée estivale du monde politico-financier helvétique est perturbée par les événements liés au krach de la Banque de Genève de juillet 1931, et les différents projets de sauvetages étatiques visant à protéger cet institut. En plus de nombreuses interventions parlementaires, l'émergence fracassante de la crise financière en Suisse a fait renaître, dans la presse et dans le débat politique, l'idée d'une surveillance étatique des banques. Dans ce contexte particulièrement tendu, sur lequel nous reviendrons, le conseiller fédéral catholique-conservateur Jean-Marie Musy (1876-1952) demande à son collaborateur à la tête de l'Administration des finances, Eduard Kellenberger (1889-1976), de préparer un rapport sur le contrôle bancaire. L'essentiel de ce texte d'une douzaine de pages a pour objet de résumer les dispositions du projet Landmann. Le jugement final sur le projet de loi de 1916 est sans ambages : « Il s'agit d'ailleurs d'une loi-cadre, qui laisse une large place à des développements futurs vers une plus grande ingérence dans le système bancaire, et qui, en conséquence, ouvrirait la voie à sa socialisation »⁶¹.

⁶¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, Rapport de l'AFF sur « Bankenkontrolle » (Eduard Kellenberger), 01.09.1931. Cit. originale : « Im übrigen handelt es sich um ein Rahmengesetz, in dem für eine spätere

Ressorti des tiroirs de l'administration fédérale quinze ans après sa rédaction, le projet Landmann suscite encore de la part d'un fonctionnaire fédéral une certaine méfiance. Promulguer une loi sur les banques revient à ouvrir une boîte de pandore. Notons donc d'emblée que le premier projet de loi sur les banques – malgré son échec – a marqué sur le long terme les positions des législateurs, en matière de politique bancaire.

Avant de présenter plus avant l'histoire de l'élaboration du projet Landmann, il est nécessaire de dépeindre rapidement l'état de développement de la place financière suisse et le contexte dans lequel les premiers appels à une réglementation fédérale de la branche se font entendre.

2.1.1 L'émergence de la place financière suisse (1890-1914) : quelques jalons

Grâce aux avancées importantes qu'a connues l'historiographie des banques en Suisse au cours des vingt dernières années, la phase qui précède le premier conflit mondial est comparativement bien balisée⁶². Aussi, nous nous contenterons ici d'en signaler quelques traits caractéristiques, permettant de comprendre l'émergence en 1914 du projet Landmann.

L'élaboration du premier projet de réglementation fédérale du secteur bancaire prend place à un moment charnière dans l'histoire du développement des banques en Suisse⁶³. La phase d'émergence des banques helvétiques (1890-1913) s'achève en effet avec le déclenchement de la Première Guerre mondiale. Cette époque, qualifiée par Franz Ritzmann, spécialiste de l'histoire bancaire suisse, de « période de mise à l'épreuve et de consolidation », est celle durant laquelle la morphologie caractéristique du paysage bancaire helvétique s'établit⁶⁴. Un système dualiste, fractionné entre des agents orientés vers le marché intérieur et des institutions dirigées vers les opérations internationales, prend forme. En effet, deux types d'institutions – les banques cantonales et les grandes banques – s'affirment au cours de la période comme les acteurs dominants du champ financier suisse.

Les banques cantonales, fondées par vagues successives pour l'essentiel durant les dernières décennies du XIX^e siècle⁶⁵, dominent le marché intérieur. La catégorie regroupe des instituts hétérogènes, dont les formes d'organisation et la taille varient beaucoup. Leur activité se limite en principe au territoire cantonal. Souvent fondées, capitalisées et contrôlées par la puissance publique, les banques cantonales bénéficient d'ailleurs dans la plupart des cas d'une garantie étatique sur leurs engagements. Suivant la

Entwicklung zu immer stärkerer Einflussnahme auf das Bankwesen reichlich Platz ist und das infolgedessen den Weg zur Sozialisierung des Bankwesens ebnen würde ».

⁶² Pour une introduction récente à l'histoire de place financière suisse au XX^e siècle, voir Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012. Pour un bilan historiographique : Guex, *art. cit.*, in Feiertag, Minoglou (éd.), *op. cit.*, 2009 ; Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Bott, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2010.

⁶³ Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015, p. 665.

⁶⁴ Citation de Franz Ritzmann, «Die Entwicklung des schweizerischen Geld- und Kreditsystems», in *Ein Jahrhundert schweizerischer Wirtschaftsentwicklung. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft. 1864-1964*, Bern: Stämpfli & Cie, 1964, p. 235-272, p. 243. Cf. Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 468.

⁶⁵ Sébastien Guex, «Au carrefour de l'économie et de la politique. La genèse des banques cantonales en Suisse et leur développement jusqu'à la Première Guerre mondiale», in Laurence Fontaine, *et al.* (éd.), *Des personnes aux institutions. Réseaux et culture du crédit du XVI^e au XXI^e siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant, 1997, p. 332-347.

tendance de la banque universelle, elles pratiquent tous types d'opérations, avec, selon la structure économique du canton, une prédominance des crédits hypothécaires, de l'épargne ou des affaires commerciales⁶⁶. Dans la chronologie de l'histoire de la régulation bancaire, c'est aussi avec la création des banques cantonales que sont adoptées les premières lois ayant pour objet le domaine bancaire. Il s'agit de lois cantonales, qui se limitent en général à définir l'organisation, le champ d'activité et la répartition des bénéfices de l'établissement en devenir⁶⁷. Le drainage des épargnes cantonales dans le but de financer des crédits hypothécaires à bon marché fait partie des objectifs avoués lors de la fondation des banques cantonales. Reposant souvent sur les articles de « bien-être commun » des constitutions cantonales, les lois sur les banques cantonales ne réglementent en tout cas pas l'activité des autres agents bancaires actifs sur le territoire cantonal⁶⁸.

Les grandes banques sont au nombre de huit en 1913, selon la statistique officielle. Ces établissements de type « Crédit mobilier » s'affirment au cours du dernier quart du XIX^e siècle. Souvent fondés pour répondre aux besoins du financement ferroviaire, ces instituts prennent le relais des banquiers privés dans le domaine des opérations internationales. Bénéficiant de liens privilégiés avec les secteurs les plus dynamiques de l'économie, dont l'industrie d'exportation, ils pratiquent tous types d'opérations, selon le modèle dominant en Europe continentale ; ils sont à la fois banques d'affaires (investissements) et banques commerciales⁶⁹. Leur affirmation s'accompagne de la création, en collaboration avec de puissants partenaires étrangers, de nombreuses sociétés financières – en particulier dans les investissements électriques. Par la création d'autres sociétés affiliées, notamment dans le domaine de l'assurance ou du conseil fiduciaire, ces sociétés financières permettent à la banque-mère de former une véritable « nébuleuse », démultipliant les capacités d'investissement et augmentant leur surface financière⁷⁰. Relevons au passage le caractère anachronique de la catégorie des « grandes banques », si l'on considère l'ensemble de la période 1890-1913 ; les instituts réunis sous ce nom ne forment un groupe qu'en 1915, lors de la parution de la troisième statistique bancaire de la BNS qui donne lieu à un remaniement des catégories de banques⁷¹.

Le système bancaire suisse, dominé à la fin de sa phase d'émergence d'une part par les banques cantonales tournées vers le marché intérieur, et d'autre part par les grandes banques versées dans le financement industriel et les opérations internationales, comporte bien sûr d'autres acteurs financiers importants. Les banques locales et régionales, les

⁶⁶ Yves Froidevaux, « Banques cantonales », in Marc Jorio (éd.), *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive : Attinger, vol. 2, 2003, p. 14-15, p. 14-15.

⁶⁷ Daniel Zuberbühler, « Die Kantonalbanken im Bankengesetz », in Carlo Matti (éd.), *Union des Banques Cantonales Suisses. 1907-2007*, Bâle: Union des Banques Cantonales Suisses, 2007, p. 159-177.

⁶⁸ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 8.

⁶⁹ Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 169 ; Malik Mazbouri, « L'affirmation de la place financière suisse. 1900-1930 », Contribution non-publiée au colloque « Switzerland as a financial centre in an international perspective (1913-1965) », Lausanne, 1999.

⁷⁰ Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 352-357 ; Malik Mazbouri, « Une illusion rétrospective ? Réflexions sur la « longévité » des grandes banques suisses (1850-2000) », Contribution non publiée au colloque, « Stratégies, structures et performances des grandes banques. Pourquoi certaines banques durent-elles ? », Paris, 2015.

⁷¹ Sur ce point, voir Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 175-185. Voir également : Hermann Schneebeli, « Das Schweizerische Bankwesen in den Jahren 1906-1913 », *Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft*, 1915, p. 369-435.

banques hypothécaires, les banquiers privés – qui ne disparaissent pas du champ, mais spécialisent et modernisent leurs activités, et que l'on retrouve à l'origine de la fondation de nombreuses sociétés –, les banques étrangères, les compagnies d'assurances et les sociétés holding. Par ailleurs, le mouvement du petit crédit rural coopératif, qui prend bientôt la forme d'une Union des Caisses Raiffeisen (1902) s'organise au tournant du siècle. Du point de vue géographique, trois centres financiers jouent un rôle important : à côté de Zurich, le pôle économique du pays, Genève et Bâle se maintiennent comme places bancaires et boursières d'envergure internationale. Comme l'affirment Malik Mazbouri, Sébastien Guex et Rodrigo Lopez :

« La place financière suisse, telle qu'elle émerge un peu en amont du premier conflit mondial et se développe au XX^e siècle, forme donc un espace hiérarchisé, dualiste et polycentrique, à dominante bancaire. A la fois complémentaires et concurrentes, les banques cantonales et les grandes banques sont les deux institutions-types majeures de cette armature bancaire [...] »⁷².

La phase d'émergence de la place financière suisse, entre 1890 et 1914, est balisée par deux accomplissements politiques qui entraînent de profonds changements de la structuration du champ bancaire suisse : la création d'une banque centrale en 1907 et la nationalisation des chemins de fer en 1898. Ces deux évolutions sont pertinentes pour notre sujet, car elles mettent en place les conditions nécessaires à une tentative de régulation fédérale.

L'ouverture des guichets de la Banque nationale suisse, en juin 1907, marque une césure importante dans l'évolution du champ financier helvétique. Achevant un processus d'une quinzaine d'années, qui avait vu le rejet d'une banque centrale étatique pure (projet Hauser 1897), la mise sur pied, entre 1905 et 1907, de la BNS met un terme à un régime monétaire décentralisé⁷³. Ce régime, qui confiait l'émission monétaire à une trentaine d'établissements concurrents, principalement les banques cantonales, constitue un frein au développement de la place financière suisse pour au moins trois raisons. D'une part, il contribue à maintenir la Confédération dans l'orbite monétaire de la finance parisienne. Dans le cadre de l'Union Monétaire Latine, la Suisse entretient une dépendance vis-à-vis de la place financière parisienne, en particulier dans ses capacités de paiement à l'étranger⁷⁴. De plus, le régime d'émission monétaire décentralisée renforce la faiblesse conjoncturelle du franc suisse, surtout vis-à-vis du franc français. En effet, la politique d'escompte concurrentielle des divers instituts d'émission n'est pas homogène, et la faiblesse de moyens individuels empêche de maintenir un cours de la devise helvétique fort⁷⁵. Troisièmement, enfin, la politique d'escompte peu restrictive de la trentaine d'établissements pratiquant l'émission monétaire contribue à fragiliser le système bancaire suisse. En accordant beaucoup de facilités contre des encours de mauvaise qualité, les

⁷² Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 472. Cit. originale : « Der Finanzplatz Schweiz, wie er kurz vor dem Ersten Weltkrieg entstanden war und wie er sich im Laufe des 20. Jahrhunderts weiterentwickelte, erweist sich als ein hierarchisierter und polyzentrischer Raum unter Vorherrschaft der Banken. Die Kantonalbanken und die Grossbanken, die einander ergänzten und zugleich konkurrierten, waren die dominanten Akteure dieser Bankenstruktur ».

⁷³ Rolf Zimmermann, *Volksbank oder Aktienbank? Parlamentsdebatten, Referendum und zunehmende Verbandsmacht beim Streit um die Nationalbankgründung. 1891-1905*, Zürich: Chronos, 1987; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 19-39.

⁷⁴ Guex, *op. cit.*, 1993, p. 22-24.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 24-25.

banques d'émission perturbent les activités bancaires. De plus, l'absence d'un prêteur de dernier ressort aux reins solides, capable en temps de difficultés d'empêcher la propagation de crises systémiques, signifie un manque de sécurité et de stabilité pour le système bancaire. Du point de vue législatif, le régime d'émission monétaire décentralisé est encadré par une loi fédérale de 1881, qui régit l'activité des quelque 36 banques d'émission et institue l'Inspectorat des banques d'émission. Cet office, sous-doté en personnel, n'exerce qu'une faible influence sur l'activité des banques d'émission. Il constitue malgré tout la première instance étatique, à l'échelon fédéral, de contrôle des banques⁷⁶. L'émergence tardive d'une banque d'émission centralisée, au terme d'un processus législatif s'étendant sur une quinzaine d'années (1891-1907), signifie également que la question de l'émission monétaire domine largement le débat politique dans le domaine bancaire. Les questions relatives à la protection des déposants ou à la réglementation de l'activité des banques commerciales passent au second plan.

Il faut ici signaler que la mise en place d'une banque centrale mixte, sous la forme d'une société anonyme par actions disposant d'une autonomie relativement grande à l'égard de l'Etat fédéral, a pour corollaire l'absence de compétence de contrôle sur les banques commerciales privées⁷⁷. Alors même que l'institut d'émission doit parfois intervenir pour participer au sauvetage de banques défaillantes, la loi sur la Banque nationale ne prévoit aucune tâche prudentielle dans le but de sauvegarder la stabilité du système bancaire⁷⁸. Cette absence de rôle de supervision bancaire dans les attributs de la banque centrale, du moins jusqu'à l'adoption de la loi sur les banques de 1934 – qui n'a pas souvent été relevée par les historiens – détonne pourtant avec la tendance générale dans l'histoire des banques centrales à l'international. Selon l'historien américain Richard Grossman, la Suisse forme ainsi une exception à la règle selon laquelle les banques centrales les plus jeunes – celles qui sont fondées tardivement – obtiennent en général plus rapidement des pouvoirs de surveillance que les banques centrales les plus anciennes⁷⁹. Ainsi, la Réserve fédérale américaine (1914), la Banca d'Italia (1926) ou la Nippon Ginko japonaise (1928), toutes trois relativement jeunes, font figure des banques centrales ayant obtenu des compétences de contrôle sur les banques commerciales.

L'ouverture de la Banque nationale suisse, en 1907, modifie donc considérablement la morphologie du système bancaire national. Elle conduit à un renforcement général de la concurrence interbancaire, sous la conjonction de deux évolutions. D'une part, la politique d'escompte plus restrictive menée par la BNS provoque la disparition des établissements plus fragiles, en particulier certaines banques locales et régionales. D'autre part, la trentaine de banques d'émission, essentiellement les banques cantonales, doivent compenser la suppression du privilège d'émission en diversifiant leurs activités dans d'autres secteurs⁸⁰. Ce « resserrement strict des règles du jeu »⁸¹ opéré par l'apparition

⁷⁶ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 15-16. Voir aussi : Adolf Jöhr, *Die schweizerischen Notenbanken : 1826-1913*, Zürich: Orell Füssli, 1915, p. 143-152.

⁷⁷ Voir Guex, *op. cit.*, 1993, p. 39-45. Michael Bordo, Harold James, «De 1907 à 1946 : enfance heureuse ou adolescence difficile ?», in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2007, p. 29-115, p. 85-91.

⁷⁸ Hermann Schneebeli, *La Banque Nationale Suisse 1907-1932*, Zurich: Orell Füssli, 1932, p. 360-363, p. 474-489.

⁷⁹ Grossman, *art. cit.*, in Battilossi, Reis (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 133-136 ; Grossman, *op. cit.*, 2010, p. 162-167.

⁸⁰ Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 480.

d'un interlocuteur unique en matière de refinancement, couplé au renforcement général de la concurrence entre banques, est à l'origine d'un vaste mouvement de concentration et de fusions dans le monde bancaire entre 1906 et 1914. Pendant ce laps de temps, plus de 82 raisons sociales bancaires disparaissent⁸². Parmi celles-ci, 27 entrent en liquidation, tandis que 35 sont reprises par de grandes banques ou des banques cantonales. En termes de pertes subies et de nombre d'instituts affectés, les chiffres varient. Pour Albert Meyer, rédacteur en chef du quotidien zurichois *Neue Zürcher Zeitung*, 20 banques ont subi entre 1910 et 1914 70-80 millions de francs suisses de pertes⁸³. Deux autres études articulent le chiffre de 112.5 millions de francs suisses de pertes⁸⁴. Cette estimation trouve de fait son origine dans une enquête menée par le Département d'économie publique en 1914. Pour Franz Ritzmann, en 1973, 60 caisses d'épargne et banques locales sont victimes de la grande « agonie bancaire » des années 1910-1914⁸⁵. Sans nous prononcer sur l'exactitude des diverses estimations, retenons que 10-15% des banques que compte la Suisse en 1910 disparaît du registre du commerce, suite à une reprise ou à une liquidation⁸⁶. Pour illustrer l'importance des pertes subies, dont plus de la moitié est à la charge des déposants, il s'agit d'un montant à peine inférieur aux dépenses de la Confédération pour l'année 1912⁸⁷. La crise bancaire de 1910-1914, en partie initiée par les changements structurels provoqués par la mise en place de la Banque nationale, a poursuivi le mouvement de concentration bancaire⁸⁸. Ce processus profite essentiellement aux grandes banques et aux banques cantonales, dont le poids relatif croît rapidement ; la part de ces deux groupes au bilan total des banques en Suisse passant de 50% en 1900 à 66% en 1914⁸⁹. En outre, l'ampleur de la crise bancaire – les fraudes qu'elle met à jour – suscite l'émergence politique du débat sur le contrôle fédéral de la branche et donne l'impulsion au développement du projet Landmann, dont il sera question plus loin. Nous voyons donc que la création de la Banque nationale, par l'intermédiaire de la grave crise bancaire qu'elle provoque, constitue une pièce essentielle pour comprendre les appels en faveur d'une loi sur les banques qui se font entendre en 1914.

La seconde transformation politique qui marque la phase d'émergence de la place financière suisse se réalise quelques années plus tôt, au tournant du siècle. Il s'agit du

⁸¹ Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 218.

⁸² Bruno Pfister, *Beiträge zur Entwicklung der schweizerischen Klein- und Mittelbanken*, Zürich: Orell Füssli, 1916, p. 9-12. Voir aussi Wetter, *op. cit.*, 1918 ; Beatrix Purchart, «Die Finanzkrise von 1907 und ihre Übertragung auf die Schweiz», in Thomas David, Tobias Straumann, Simon Teuscher (éd.), *Neue Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte*, Zürich: Chronos, 2015, p. 199-220, p. 213-219.

⁸³ Meyer, *op. cit.*, 1914, p. 10.

⁸⁴ Il s'agit d'une part de ce qui reste encore aujourd'hui l'ouvrage de référence sur la question, à savoir l'étude publiée en 1918 par Ernst Wetter (1877-1963), futur conseiller fédéral radical (DFFD, 1938-43), vice-président du Vorort (1926-1938), président de la Commission fédérale des banques (1944-1950). Wetter, *op. cit.*, 1918, p. 2. D'autre part, l'exposé des motifs du projet de loi sur les banques de Julius Landmann articule également ce chiffre. Julius Landmann, *Projet d'une loi fédérale concernant l'exploitation et la surveillance des banques avec exposé des motifs à l'appui*, Berne: Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, 1916, p. 30-32. En revanche, les deux travaux ne s'accordent pas sur le nombre d'instituts concernés par ces pertes : près de 50 banques selon Landmann, 69 selon Wetter.

⁸⁵ Franz Ritzmann, *Die Schweizer Banken. Geschichte – Theorie – Statistik*, Bern ; Stuttgart: Haupt, 1973, p. 105.

⁸⁶ La Suisse compte 449 banques en 1910. Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich: Chronos, 1996, tableau O.13, p. 819.

⁸⁷ Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 31 ; Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 30.

⁸⁸ Ritzmann, *op. cit.*, 1973, p. 110-112.

⁸⁹ Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, p. 810-811, 819 (tableaux O.8 et O.13).

rachat par la Confédération helvétique des compagnies ferroviaires privées, qui aboutit finalement en 1898, après un premier échec en votations populaires en 1891. La nationalisation des chemins de fer, en plus des conséquences sociopolitiques qu'elle entraîne, en faisant de l'État fédéral le premier employeur du pays⁹⁰, provoque surtout la formation d'une véritable dette publique fédérale. Sous l'effet du rachat des chemins de fer, la dette publique de la Confédération passe de moins de 70 millions de francs suisses (moins de 3% du PIB) en 1900 à 1.5 milliard de francs suisses à la veille de la Première Guerre mondiale (soit 41% du PIB)⁹¹. Le marché de cette nouvelle dette publique constitue un enjeu majeur pour le monde bancaire suisse. Pour contrer la concurrence des grands établissements français, qui se taillent la part du lion de la dette publique de la Confédération, les banques suisses entament un processus de cartellisation et de structuration. À la formation, en 1897, du Cartel des Banques Suisses, regroupant les grandes banques et la Banque cantonale bernoise, répond, en 1907, la création de l'Union des banques cantonales suisses. En 1911, les deux groupements s'associent pour former le Syndicat d'émission des banques suisses⁹². Dès lors, les membres des deux cartels, c'est-à-dire les acteurs dominants du système bancaire suisse, s'entendent pour opérer en commun, et obtiennent une forme de monopole sur le marché des émissions publiques, renforçant, par là même, leur position vis-à-vis des emprunteurs publics⁹³. En 1912, la constitution de l'Association suisse des banquiers (baptisée jusqu'en 1919 Association des représentants de la banque en Suisse) achève ce mouvement de cartellisation et de structuration des milieux bancaires helvétiques⁹⁴. Ceux-ci disposent désormais d'une organisation capable non seulement d'agrèger les intérêts internes à la branche, par le biais de conventions cartellaires, mais aussi de renforcer le poids et l'influence du secteur bancaire face aux autres acteurs économiques et aux autorités publiques⁹⁵. Dans sa composition et son fonctionnement, l'Association suisse des banquiers consolide, dès ses premières années, le poids des acteurs dominants du système bancaire suisse. Ces derniers – grandes banques et banquiers privés pour les opérations internationales et banques cantonales d'importance pour le marché intérieur – occupent les premiers rangs dans les instances décisionnelles et sont donc en mesure d'imposer au reste de la branche ce qui en constituerait les intérêts généraux. Il n'est d'ailleurs pas anodin que la formation de l'ASB s'accomplisse au milieu de la crise bancaire des années 1910-1914. Les nombreuses déconfitures bancaires, nous le verrons, donnent lieu à une

⁹⁰ Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 78.

⁹¹ *Ibid.*, p. 78.

⁹² Sur ce point, voir Guex, *op. cit.*, 1993, p. 37.

⁹³ Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 481.

⁹⁴ Robert Von Moos, «Die corporative Organisation des Bankgewerbes in der Schweiz (Bankenverbände)», Doktorarbeit, Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1922, p. 64-111.

⁹⁵ Sur la genèse de l'ASB : Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «De l'Association des représentants de la banque en Suisse (1912) à l'Association suisse des banquiers (1919). Genèse et fonctions de l'organisation faitière du secteur bancaire suisse», in Danièle Fraboulet, Pierre Vernus (éd.), *Genèse des organisations patronales en Europe (19e-20e siècles)*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 205-225. Voir aussi : Georg Lehmann, «Das Verbandswesen im schweizerischen Bankgewerbe», Doctor rerum politicarum, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Universität Bern, 1956. Sur les conventions cartellaires conclues en son sein : Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «L'Association suisse des banquiers et l'organisation du marché bancaire au XXe siècle», in Danièle Fraboulet, Michel Margairaz, Pierre Vernus (éd.), *Réguler l'économie. L'apport des organisations patronales. Europe, XIXe-XXe siècles*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2016, p. 231-252.

remise en question du cadre réglementaire très libéral dont bénéficie le secteur. Au moment où les premières velléités d'interventionnisme menacent le monde bancaire, la formation d'une association faitière a également pour but d'organiser le secteur au-delà des dissensions internes, et de signifier ainsi qu'une immixtion de l'État est superflue⁹⁶.

On peut d'ailleurs supposer que, pour une partie des milieux bancaires suisses, imposer une législation fédérale sur les banques revient également à unifier les règles du jeu. Pour autant que la réglementation ne fournisse pas à l'État des prérogatives trop importantes, la généralisation à l'ensemble des établissements financiers de certaines pratiques et règles prudentielles viendrait ainsi compléter le mouvement d'organisation et de structuration de la place financière qui s'opère depuis le tournant du siècle.

La phase d'émergence de la place financière suisse a ainsi produit à double titre un terrain favorable à l'expression d'une réglementation nationale du secteur bancaire. D'une part, le contexte conjoncturel des années 1910-1914 marqué par une forte concentration bancaire provoque un renforcement des pressions politiques en faveur d'une régulation. D'autre part, les changements structurels vers une plus forte organisation corporative du secteur bancaire trouvent leur aboutissement dans le combat politique pour ou contre une législation bancaire au sein de l'Association suisse des banquiers.

2.1.2 L'élaboration du projet Landmann (1914-1916) : une réponse politique à la crise bancaire

En janvier 1914, le Conseil fédéral, sous l'impulsion d'Edmund Schulthess (1868-1944)⁹⁷, entame les démarches en vue d'une loi sur les banques. Pour Schulthess, une réglementation bancaire devrait introduire une surveillance dotée d'un système de concession, des dispositions sur la liquidité et les fonds propres, des prescriptions sur la façon de porter les actifs au bilan, et un renforcement des responsabilités civiles ; la mise en œuvre des dispositions légales serait assurée par un organe fédéral ou une organisation privée⁹⁸. Ainsi prend forme l'embryon de ce qui deviendra le projet Landmann. Que s'est-il passé pour que l'autorité exécutive du pays, en la personne du conseiller fédéral radical Edmund Schulthess, membre du conseil d'administration de deux importantes sociétés financières proches du Crédit Suisse (Motor-Columbus et Elektrobank) avant son élection au gouvernement, menace d'intervenir aussi lourdement dans un secteur économique bénéficiant jusqu'alors d'un régime très libéral ?

Les « catastrophes bancaires » des années 1910-1914, dont nous avons déjà mesuré l'ampleur, sont les principales responsables de la première tentative de législation fédérale sur les banques. La crise atteint presque toutes les régions de Suisse, mais certains cantons

⁹⁶ Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 211.

⁹⁷ Edmund Schulthess est un avocat, conseiller juridique et politicien argovien. Au moment de son élection au gouvernement fédéral en 1912 à l'âge de 44 ans, il bénéficie déjà d'une longue carrière politique sous les rangs du parti radical, d'abord à l'échelon cantonal (député cantonal dès 1893 à 25 ans), puis fédéral (sénateur dès 1905). Spécialiste des questions économiques, il obtient également avant son élection au Conseil fédéral de nombreux mandats d'administrateurs, notamment auprès de l'industrie des machines (Brown, Boveri & Cie, Schlieren) et de l'énergie (Kraftwerke Beznau Löntsch) et dans le domaine financier (Aargauische Hypothekenbank, Rentenanstalt). Cf. Urs Altermatt, *Conseil fédéral: dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens: Cabédita, 1993, p. 321-322 ; Base de données « Elites suisses au XXe siècle » ; cf. aussi tableau 6.3.

⁹⁸ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 38.

sont particulièrement affectés. En Thurgovie, les caisses d'épargne d'Aadorf, Steckborn et Eschlikon entrent en liquidation en 1910 et 1912, entraînant d'importantes pertes pour les déposants malgré la garantie communale ; en 1914 suit la grave crise de la Thurgauische Hypothekenbank (capital-actions 20 millions de francs suisses), finalement reprise par la Schweizerische Bodenkreditanstalt⁹⁹. Au Tessin, les faillites en 1914 du Credito Ticinese, de la Banca Cantonale Ticinese et de la Banca Popolare Ticinese provoquent un tel mécontentement populaire que les troupes fédérales interviennent pour disperser les émeutes¹⁰⁰.

Cette saignée bancaire, symptôme du mouvement de concentration qui traverse la branche depuis la fin du XIX^e siècle, est en grande partie due, nous l'avons vu, à la mise en place de la BNS en 1907 (elle obtient le monopole sur l'émission monétaire en 1910, au terme d'une période transitoire)¹⁰¹. Le renforcement général de la concurrence interbancaire joue un grand rôle dans de nombreux cas de faillites et reprises bancaires. Rappelons que la Suisse connaît alors un régime de réglementation bancaire dont les barrières à l'entrée étaient très faibles. Autrement dit, un système de régulation très ouvert favorise également une forme de concurrence qui peut conduire à une plus forte instabilité¹⁰². Les défaillances bancaires de 1910-1914 sont causées essentiellement par la concentration croissante du secteur et la difficulté pour les petits instituts de faire face à cette concurrence¹⁰³. Mais d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Le recours excessif et inapproprié à des capitaux étrangers, les prises de risques démesurées en particulier dans l'octroi de crédits industriels, le dépassement du domaine d'activité naturel, l'agiotage sont autant de phénomènes observés¹⁰⁴. Ces dysfonctionnements sont favorisés par une organisation interne lacunaire – notamment un cumul de fonctions fréquent entre direction des affaires courantes et administration, par un manque de transparence et un contrôle insuffisant. Landmann, dans l'exposé des motifs de son projet de loi bancaire, estime également que les causes des faillites résident dans une organisation et une gestion techniquement fausses :

« Un grand nombre de ces catastrophes n'auraient probablement pas eu lieu si les établissements en cause n'avaient pas été administrés auparavant d'une façon techniquement défectueuse. L'organisation et la gestion insuffisantes, nous pourrions presque dire dilettantes, ont causé plus de préjudice [sic] que les actes dolosifs »¹⁰⁵.

⁹⁹ Pfister, *op. cit.*, 1916, p. 107 ; Wetter, *op. cit.*, 1918, p. 5-46.

¹⁰⁰ Wetter, *op. cit.*, 1918, p. 120-145. Voir aussi : Carl Kuster, *Die Tessiner Bankkrise 1914*, Lugano: Druckerei Sanvito & C., 1920 ; Sergio Bello, « "Ai ladri! Ai ladri! Ai ladri!" Dalla bufera bancaria del gennaio 1914 all' creazione della Banca di Stato: un pagina oscura della finanza ticinese », Mémoire de licence, Université de Lausanne, 2006.

¹⁰¹ Elle n'est certainement pas déclenchée par la crise financière américaine de 1907 liée au tremblement de terre de San Francisco, comme prétendu chez Suzanne Ziegler-Peter, « Bankinsolvenz und Einlegerschutz : Analyse und Beurteilung der Entwicklung in der Schweiz », Doktorarbeit in Wirtschaftswissenschaften, Universität Zürich, 2014, p. 73.

¹⁰² Sur les rapports entre les conditions d'entrée, la concurrence et la stabilité bancaire, voir par exemple : Kris James Mitchener, Matthew Jaremski, « The Evolution of Bank Supervisory Institutions: Evidence from American States », *The Journal of Economic History*, vol. 75, n° 03, 2015, p. 819-859.

¹⁰³ Wetter, *op. cit.*, 1918, p. 322-323.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 322-323.

¹⁰⁵ Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 32.

Il souligne aussi parmi les autres facteurs responsables de la crise une concentration de pouvoirs excessive dans les mains d'une seule personne, l'incompétence des organes de contrôle, le dépassement de la sphère d'activité naturelle, une répartition inappropriée des risques, et la violation du principe de concordance des échéances qui entraîne des problèmes de liquidité (asymétrie des échéances dans le jargon contemporain)¹⁰⁶.

Les conséquences des défaillances bancaires sont parfois dramatiques. En l'absence de dispositions protégeant les épargnes en cas de faillites, de nombreux déposants subissent d'importantes pertes. Aussi n'est-il pas étonnant que, dans les régions les plus touchées par la crise, des initiatives cantonales en vue d'un renforcement de la protection des épargnes voient le jour. Landmann est d'ailleurs bien conscient de la crise de légitimité que traversent certains dirigeants bancaires et politiques. Il estime que l'Etat doit combattre les abus par le moyen de la législation, quitte à assumer une plus grande responsabilité pour les instituts surveillés :

« La responsabilité que l'Etat assume en promulguant la loi n'est certes pas minime, mais plus grande encore serait celle qui pèserait sur lui si, par peur des responsabilités, il négligeait de prendre une mesure reconnue nécessaire, car il refuserait ainsi d'accomplir une obligation morale qu'il impose lui-même à chacun de ses fonctionnaires et, dans une démocratie, à chacun de ses citoyens »¹⁰⁷.

Rappelons qu'en 1914, il n'existe pas de législation fédérale sur le domaine bancaire. Seules quelques lois cantonales régissent ce domaine à l'échelle de leur territoire. En plus des lois sur les banques cantonales, évoquées plus haut, un certain nombre de cantons ont promulgué des lois sur les caisses d'épargne. En l'absence d'une définition unique et intercantonale de ce qu'englobe la notion de caisse d'épargne (*Sparkasse*), il est difficile de savoir à quels établissements s'appliquent ces régulations. Retenons qu'en principe, à partir de l'entre-deux-guerres, on entend par caisse d'épargne un établissement recueillant majoritairement contre intérêts des petits montants, et pratiquant des crédits couverts par gages immobiliers¹⁰⁸. Mais les opérations d'épargne ne sont pas l'apanage des *Sparkassen* et sont pratiquées par d'autres types d'instituts financiers (banques cantonales, banques moyennes et locales, caisses Raiffeisen). Aussi, les caisses d'épargne ont tendance à diversifier leurs activités et deviennent de petites banques¹⁰⁹. L'année 1912 marque un tournant dans l'adoption des lois cantonales sur les caisses d'épargne¹¹⁰. L'entrée en vigueur du Code civil autorise, dans son article 57, les cantons qui le souhaitent à instituer un privilège sur les dépôts d'épargne. L'objectif de telles mesures étant de protéger une partie des capitaux déposés auprès de caisses d'épargne en cas de faillite – le montant garanti s'élevant selon les cantons de 1500.- à 5000.- francs suisses¹¹¹. Très souvent, les lois sur les caisses d'épargne, en plus du privilège légal, contiennent également une forme

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 32-34. Voir aussi Schwander, *op. cit.*, 1943, p. 16-20.

¹⁰⁷ Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 43.

¹⁰⁸ Karl Strasser, « Sparkassen », in *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern: Benteli, vol. 2, 1939, p. 332-334. Au XIX^e siècle, le terme de caisse d'épargne désigne souvent de manière indifférenciée tout type d'institution bancaire. Cf. Mazbouri, *op. cit.*, 2005, note 516, p. 176.

¹⁰⁹ Eduard Naef, « Sparkassen », in Naum Reichesberg (éd.), *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Bern: Verlag Encyklopädie, vol. 3, 1911, p. 667-700, p. 696.

¹¹⁰ Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 55 ; Urech, *op. cit.*, 1944, p. 4-7.

¹¹¹ Urech, *op. cit.*, 1944, p. 6.

de contrôle sur les institutions qui leur sont soumises. Les gouvernements cantonaux délivrent des concessions après avoir vérifié que les conditions formelles et matérielles sont remplies.

Une fois admis en tant que caisse d'épargne autorisée, un établissement est soumis à une surveillance de l'application des dispositions. L'exercice de ce contrôle étatique revêt diverses formes : il peut être direct, par l'entremise d'un office cantonal lié au Département de justice (Bâle-Ville), ou indirect, par l'intermédiaire d'experts externes (Obwald) ou d'institutions de révision (Argovie)¹¹². Le contrôle comptable externe est donc tantôt « purement indirect », comme dans le canton d'Argovie (les sociétés de révision reçoivent le mandat de contrôle des caisses d'épargne, sans intervention de l'État), tantôt mixte, comme dans les cantons de Fribourg ou Zurich, qui autorisent la révision par mandat étatique ou libre, tantôt direct, comme dans la majorité des autres cantons ayant légiféré sur les caisses d'épargne¹¹³. Même dans les situations où le mandat de révision est donné directement à une autorité étatique, les agents de cette révision ne sont que très rarement des fonctionnaires cantonaux, mais en principe des organisations privées assermentées par l'État. Retenons encore que des questions de confidentialité jouent également un rôle dans ces réglementations sur l'épargne. Dans les lois d'Obwald ou de Zurich, le devoir de confidentialité des caisses d'épargne est étendu aux réviseurs. Malgré cela, les questions de l'étendue du regard étatique dans les dépôts d'épargne, notamment d'un point de vue fiscal, occupent une grande place lorsque l'adoption de lois sur les caisses d'épargne donne lieu à un débat public, comme lors du rejet de la loi zurichoise en référendum cantonal en 1896¹¹⁴. Le juriste spécialiste en législation sur l'épargne Hans Rudolf Schiller le déclare sans équivoque : « La méfiance à l'égard d'un accès étatique direct ou indirect dans le fonctionnement des caisses d'épargne est malgré tout très forte dans de nombreux milieux, principalement par crainte que l'État pourrait abuser de cet accès dans le domaine fiscal »¹¹⁵.

Le tableau A.1 qui figure en annexe (cf. p. 693) récapitule les diverses réglementations cantonales sur les caisses d'épargne établies entre 1862 et 1917. Dans l'ensemble, alors que les premières velléités en faveur d'une législation fédérale sur les banques sont entreprises, des lois sur les caisses d'épargne (ou dès 1912 de simples lois d'application du Code civil suisse) existent ou sont en cours d'élaboration dans 14 cantons¹¹⁶. Fribourg (1862), Argovie (1885, révisée en 1917), Saint-Gall (1892), et dans une moindre mesure

¹¹² Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 59, Mende, *op. cit.*, 1935, p. 103.

¹¹³ Hans Rudolf Schiller, *Die Sparkassengesetzgebung in der Schweiz*, Affoltern am Albis: J. Weiss, 1933, p. 71-72.

¹¹⁴ Ce projet zurichois trouvait son origine dans les krachs bancaires de 1891, dus à des spéculations boursières, qui avaient provoqué d'importantes pertes dans les épargnes de la population laborieuse. Cf. Rudolf Huggenberg, *Die Sparkassen und das Sparkassengeschäft (nach schweizerischem Recht)*, Affoltern am Albis: J. Weiss, 1906, p. 25-29. Pour analyse historique plus récente, voir : Markus Winiger, « Le secret bancaire suisse avant 1914: législation fiscale fribourgeoise, comptes-joints, législations cantonales et fédérales sur les banques », Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2007, p. 126-136.

¹¹⁵ Schiller, *op. cit.*, 1933, p. 76. Cit. originale : « Das Mißtrauen gegenüber direkter oder indirekter staatlicher Einsicht in den Betrieb der Sparkassen ist aber dennoch in weiten Kreisen groß, vor allem aus Furcht, der Staat könne die Einsicht zu Steuerzwecken mißbrauchen ».

¹¹⁶ Urech, *op. cit.*, 1944, p. 5-6.

Schaffhouse (1892), font figure de pionniers¹¹⁷. Après l'entrée en vigueur du Code civil de 1912, trois cantons – le Tessin (1912), Obwald (1912) et Zurich (1913) – introduisent des lois spéciales sur les caisses d'épargne. Parallèlement, Appenzell Rhodes Intérieures et Extérieures, Bâle-Ville, Glaris, les Grisons, Uri et le Valais adoptent entre 1911 et 1912 des lois ou ordonnances d'application du Code civil. Lucerne, Neuchâtel et Thurgovie renoncent à adopter des projets de loi élaborés en 1912 et 1913. Seuls Bâle-Campagne, Berne, Genève, Nidwald, Schwyz, Soleure et Vaud ne connaissent ni législation ni projet de loi sur les caisses d'épargne au moment où la crise bancaire soulève le débat de la régulation bancaire à l'échelon fédéral¹¹⁸. Parmi ces lois, seule celle d'Argovie, adoptée en 1917 soumet également les banques commerciales à certaines dispositions de contrôle.

En plus de leur hétérogénéité et de la limitation au rayon géographique cantonal, ces réglementations sur les caisses d'épargne demeurent inefficaces, car, comme le remarque à juste titre Landmann, les institutions appelées caisses d'épargne et soumises aux lois cantonales pratiquent d'autres opérations que la collecte d'épargnes¹¹⁹. Ainsi, dans le canton du Tessin, les « livrets d'épargne » deviennent des « livrets de dépôts » pour soustraire à la protection de la loi entrée en vigueur les fonds concernés, dont le caractère économique ne change par ailleurs pas. De même, les banques commerciales, alors non soumises aux mesures de protection, offrent également à leur clientèle de recueillir des dépôts, qui, du point de vue économique, constituent bien des épargnes. L'organisation bancaire suisse, caractérisée par la banque universelle pratiquant tous types d'opérations, se révèle peu adaptée à un système de protection de l'épargne limité à une catégorie d'institut et de dépôt¹²⁰. Une réglementation générale affectant l'ensemble des instituts de crédit devient nécessaire pour offrir une protection de l'épargne opérante.

Le paysage bancaire helvétique se distingue en ce sens d'exemples étrangers qui connaissent des législations sur l'épargne depuis la fin du XIX^e siècle. En Allemagne, à partir du *Sparkassenreglement* prussien de 1838 se développe une surveillance étatique des caisses d'épargne, qui, étroitement liées à l'autorité municipale ou communale, occupent une place importante dans le système de crédits¹²¹. En Italie également, les *casse de risparmio ordinarie* sont soumises à des lois contraignantes datant de 1888 et 1898¹²². Même

¹¹⁷ Pour un exposé plus développé de l'évolution des caisses d'épargne et leur régulation dans les divers cantons entre 1862 et 1916, voir : Pfister, *op. cit.*, 1916, p. 69-121. Pour une analyse dans une perspective historique, voir également : Winiger, *op. cit.*, 2007.

¹¹⁸ Voir aussi un rapport du Département fédéral de justice et police datant 7 avril 1934 sur les lois et ordonnances cantonales sur les caisses d'épargne. ABNS, 1.3/1217.

¹¹⁹ Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 60.

¹²⁰ Cf. Strasser, *art. cit.*, in *op. cit.*, 1939 : « Das Bestreben, die Spareinlagen ihrer wirtschaftlicher Natur nach zu definieren, stösst auf die Schwierigkeit, dass Ersparnisse von den schweizerischen Banken und Sparkassen unter den verschiedensten Bezeichnungen entgegengenommen werden ».

¹²¹ Helmut Mayer, *Das Bundesaufsichtamt für das Kreditwesen*, Düsseldorf: Droste Verlag, 1981, p. 12 ; Christoph Müller, *Die Entstehung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen vom 5. Dezember 1934*, Berlin: Duncker & Humblot, 2003, p. 24 ; Niels Kriehoff, «Banking regulation in a federal system: lessons from American and German banking history», PhD Thesis, Department of Economic History, The London School of Economics and Political Science (LSE), 2013, p. 61-62.

¹²² Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 191-193.

dans le domaine très restreint de la régulation de l'épargne, la Suisse se distingue par l'absence d'une réglementation nationale¹²³.

Revenons donc à janvier 1914 et à la décision de Schulthess d'entreprendre un projet de loi fédérale sur les banques. Nous avons vu que le processus d'élaboration du projet Landmann est à comprendre à la fois dans le contexte conjoncturel – la grave crise bancaire de 1910-1913 – et dans une évolution structurelle – le mouvement d'organisation de la place financière suisse. Ces développements ne sont pas sans conséquences politiques. Au contraire, l'augmentation de la pression politique, également relayée dans les médias, trouve son expression dans une intervention parlementaire, en juin 1913. Il s'agit de la motion Affolter, déposée au Conseil national le 18 juin 1913. L'irruption dans le débat politique de la question du contrôle bancaire trouve en partie son origine dans les faillites bancaires des années 1910-1913. Ces dernières ont lourdement affecté une partie de la population ouvrière qui avait confié ses épargnes aux instituts bancaires locaux¹²⁴. Hans Affolter (1870-1936), conseiller national socialiste soleurois, dans une motion munie de 17 signatures provenant du groupe socialiste, demande au Conseil fédéral de réviser le droit des obligations, dans le sens d'un renforcement de la responsabilité du conseil d'administration et de l'office de contrôle dans les sociétés anonymes. Relevons que la motion n'évoque pas l'adoption d'une législation spéciale sur le domaine bancaire, mais simplement le renforcement des dispositions de contrôle et de responsabilité qui concernent l'ensemble des sociétés anonymes, et pas uniquement les instituts de crédit.

Dans un premier temps, lors de la séance du 20 janvier 1914, le Conseil fédéral refuse d'entrer en matière sur une révision des seules questions de responsabilité et de contrôle, alors que l'ensemble du droit sur les sociétés anonymes est en cours de révision. Seule une accélération du processus législatif est souhaitée¹²⁵. Lors de la séance suivante, le 23 janvier 1914, le chef du Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture (futur Département de l'économie publique), le radical argovien Edmund Schulthess (1868-1944) propose à ses collègues l'idée de soumettre les banques à une législation fédérale. Il estime que les dispositions cantonales sur l'épargne sont insuffisantes et que la législation doit viser à « protéger la fortune nationale confiée aux instituts de crédit »¹²⁶. Schulthess envisage les mesures suivantes : premièrement, l'introduction d'une surveillance avec un système de concessions, comme pour les sociétés d'assurance ; deuxièmement, le respect d'un rapport entre fonds propres et fonds de tiers et d'un ratio de liquidité ; troisièmement, des dispositions sur la façon de porter au bilan et sur la responsabilité en complément du droit des obligations. Enfin, Schulthess aborde également l'épineuse question de l'application de la loi. Il exclut d'emblée les offices cantonaux et ajoute :

¹²³ De ce point de vue, elle suit le même parcours que la Belgique, qui ne règlementera pas le domaine des caisses d'épargne avant décembre 1934, suite à une grave crise. Cf. Guy Vanthemsche, «Les Banques d'épargne belges dans l'entre-deux-guerres», in August Van Put (éd.), *Les banques d'épargne belges*, Tiel: Lannoo, 1986, p. 159-210.

¹²⁴ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 37.

¹²⁵ AFB, Procès-verbal de décisions du Conseil fédéral, 1914, vol. 255, 7^e séance du 20.01.1914.

¹²⁶ AFB, Procès-verbal de décisions du Conseil fédéral, 1914, vol. 255, 8^e séance du 23.01.1914.

« Il pourrait donc s'agir de créer un organe de surveillance fédéral, mais il faudrait aussi se demander si une organisation privée ne devrait pas être introduite, compte tenu du grand nombre d'entreprises concernées et de la protection souhaitable du secret des affaires »¹²⁷.

Dès les toutes premières réflexions gouvernementales sur la surveillance bancaire, le problème de la mise en œuvre du contrôle est abordé. Ayant en tête le modèle du contrôle des assurances privées existant depuis 1885, Schulthess envisage la mise en place d'un organe étatique accordant des concessions. Or, cette option, d'après la citation de Schulthess, se heurte à la délicate question de la confidentialité des opérations bancaires ; il examine donc aussi une solution privée. Celle-ci prendrait une forme similaire à celle des syndicats de révision. La seule décision prise lors de la séance est celle de confier au Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, en collaboration avec le Département des finances et celui de la justice, l'examen de la question, et, si une loi est jugée nécessaire, l'élaboration d'un projet de loi. Quelles sont les motivations de Schulthess qui propose ces mesures législatives ? En plus de la pression politique exercée par les conséquences de la crise bancaire, il y a également un aspect tactique aux propositions du conseiller fédéral argovien : en agissant de manière préventive, il cherche à couper l'herbe sous le pied des groupes parlementaires favorable à une législation bancaire¹²⁸.

À partir de janvier 1914, les travaux préparatoires avancent relativement rapidement. Schulthess recueille également des avis externes, notamment celui d'Albert Meyer (1870-1953), alors rédacteur économique de la *NZZ*. Remarquons au passage que ces deux personnages qui débattent en 1914 d'un projet de loi sur les banques se retrouveront en 1934-1935 lors de la mise en application de loi sur les banques, qui aboutira finalement, mais sous d'autres fonctions. Albert Meyer sera alors conseiller fédéral en charge des finances et nommera Edmund Schulthess, fraîchement démissionnaire du Conseil fédéral, premier président de la Commission fédérale des banques. Dans un rapport de 25 pages daté du 27 mars 1914, Albert Meyer réalise un diagnostic de la crise bancaire des années 1910-1913 et propose quelques remèdes à intégrer dans une législation¹²⁹. Il insiste notamment sur les problèmes liés à la mauvaise répartition des risques et au dépassement du rayon naturel d'activité. Une amélioration de la transparence bancaire et des mesures sur l'établissement du bilan sont préconisées. De plus, toujours selon Meyer, des règles de ce qu'on appellerait aujourd'hui la *corporate governance* doivent être établies : les fonctions et compétences entre la direction, l'administration et le contrôle d'une banque doivent être séparées et clairement définies.

¹²⁷ AFB, Procès-verbal de décisions du Conseil fédéral, 1914, vol. 255, 8^e séance du 23.01.1914. Cit. originale : « Es könnte sich also um die Schaffung eines eidgen. Aufsichtsorgans handeln, wobei jedoch auch die Frage zu erwägen wäre, ob nicht mit Rücksicht auf die grosse Zahl der in Betracht fallenden Betriebe und die tunlichste Wahrung des Geschäftsgeheimnisses eine private Organisation eingeführt werden könnte ».

¹²⁸ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 8^e séance, 22.06.1914, p. 1.

¹²⁹ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 16, Dossier « Entwurf Landmann », rapport de Dr. A. Meyer au chef du Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, 27.03.1914. Ce rapport donnera lieu à une conférence de Meyer devant la Statistisch-volkswirtschaftlichen Gesellschaft de Zurich le 8 mai 1914, qui sera publiée : Meyer, *op. cit.*, 1914.

Parallèlement, Schulthess entre en contact avec les représentants du monde bancaire. Dès le 26 janvier 1914 – soit seulement 3 jours après que le Conseil fédéral a abordé la question ! –, le comité de l’ASB discute des projets du gouvernement¹³⁰. Sur proposition de l’administrateur-délégué de la SBS Léopold Dubois, l’ASB décide de prendre l’avis des différentes places avant de définir une position commune. La tactique est claire : « il ne faut pas marcher trop vite ». Autrement dit, mieux vaut attendre les propositions du Conseil fédéral et « ne pas faire trop de bruit ». Là aussi, il est frappant de constater que l’idée d’un inspecteur fédéral des banques, sur le modèle du Bureau fédéral des assurances, est particulièrement crainte. La réalisation d’un tel projet serait, selon Rudolf Ernst (1865-1956) – président de l’Union des Banques Suisses récemment formée suite à la fusion en 1912 de la Bank in Winterthur et de la Toggenburger Bank –, propre à engendrer de graves dommages pour les banques. Henri Chauvet (1856-1934) ajoute : « A Genève les banquiers n’aimeraient pas avoir une commission de surveillance. Une telle commission pourrait empêcher toutes les affaires ».

Durant le printemps 1914, Schulthess poursuit la consultation de divers représentants du monde bancaire : Julius Frey (1855-1925), président du Crédit Suisse, Friedrich Frey (1839-1928), président de l’ASB et membre du CA de la SBS, Heinrich Kundert (1853-1924), président de la BNS, ainsi que le banquier privé bâlois Alfred Sarasin (1865-1953) et son collègue genevois Henri Darier (1850-1931)¹³¹. Nous reviendrons plus loin sur les réactions des banquiers aux propositions de Schulthess. En avril 1914, après une première prise de contact, Schulthess confie à Julius Landmann la charge d’examiner la législation étrangère et de rédiger un avant-projet de loi¹³². Qui est donc cet expert et pourquoi fait-on appel à lui ?

Julius Landmann-Kalischer (1877-1931) est, en avril 1914, professeur d’économie politique à l’Université de Bâle depuis 1910¹³³. Originaire de Galicie, alors en Autriche-Hongrie, Landmann obtient son doctorat à l’Université de Berne en 1900. Il participe à l’organisation du fonctionnement interne de la Banque nationale suisse (1906-1909) en tant que secrétaire général suppléant et chef du bureau statistique. Sa nomination à l’Université de Bâle en 1910 est en grande partie patronnée par le soutien des milieux bancaires bâlois. Non seulement la nouvelle chaire d’économie est financée par une fondation créée par la Société de Banque Suisse, mais le choix du candidat Landmann doit beaucoup aux soutiens influents de Friedrich Frey, Albert Burckhardt (1854-1911) et

¹³⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l’ASB, 6^e séance, 26.01.1914, p. 8-10. Toutes les citations du paragraphe qui suit sont extraites de ce document.

¹³¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l’ASB, 8^e séance, 22.06.1914, p. 1-2, 7.

¹³² Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA), Handschriften Julius Landmann, HS 426, B2, Lettres d’E. Schulthess à J. Landmann, 04.04.1914 et 25.04.1914.

¹³³ Sur le parcours de Landmann et ses interactions avec la finance et la politique helvétiques, voir : Guex, *op. cit.*, 1993, p. 218-219 ; Sébastien Guex, «“Est-il encore possible de vivre heureux dans notre patrie?” Splendeurs et misères d’un expert financier du Conseil fédéral : l’éviction de Julius Landmann (1914-1922)», *Revue suisse d’histoire*, vol. 45, n° 3, 1995, p. 398-414 ; Annette Baudraz, «Julius Landmann (1877-1931). Législateur du Prince», Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 1997 ; Malik Mazbouri, «Le démon du pouvoir? Idéal scientifique et pratiques politiques. Réflexions sur le cas de Julius Landmann (1877-1931)», in Franziska Metzger, François Vallotton (éd.), *L’historien, l’historienne dans la cité*, Lausanne: Antipodes, 2009, p. 53-73 ; Korinna Schönhärl, *Wissen und Visionen: Theorie und Politik der Ökonomen im Stefan-George-Kreis*, Berlin: Akademie Verlag GmbH, 2009, p. 83-93, 208-231, 345-371.

Traugott Geering (1859-1932)¹³⁴. Le parcours professionnel de Landmann et le réseau d'influence dont il bénéficie, notamment par son activité dans la *Statistisch-volkswirtschaftliche Gesellschaft zu Basel*, semblent indiquer une intégration relativement rapide à l'élite économique bâloise et nationale. Dès le début de son professorat, Landmann complète son enseignement universitaire par une importante activité d'expert. Le jeune professeur joue d'ailleurs un rôle important dans la création, toujours à Bâle, de l'Association suisse des banquiers. Sa conférence, donnée le 6 novembre 1911 à la société susmentionnée, aurait fourni l'impulsion initiale en faveur d'une organisation corporative des banquiers¹³⁵. Comme l'ont montré Mazbouri et Guex, la caution de Landmann est précieuse pour placer la naissance de ce groupe d'intérêts sous un patronage académique plutôt que sous celui des milieux financiers bâlois¹³⁶.

En 1914, moment où le conseiller fédéral Schulthess fait appel à lui pour la rédaction de l'avant-projet de loi sur les banques, Landmann fait figure d'autorité académique bien intégrée dans les cercles dirigeants bâlois, et proche de banquiers influents.

Une seconde raison au moins peut expliquer le choix de Landmann par Schulthess. Dès 1899, le futur professeur bâlois avait publié une étude sur la loi sur la *Reichsbank* allemande¹³⁷. Nous l'avons vu, entre 1900 et 1910, Landmann se consacre presque entièrement à des questions liées à l'émission monétaire et à l'organisation de la Banque nationale suisse. En 1910, le Conseiller d'État en charge des finances de Bâle-Ville, le libéral Paul Speiser (1846-1935), beau-frère du banquier privé Alfred Sarasin, confie déjà à Landmann un projet de révision de la loi sur la Banque cantonale de Bâle. Pour faire suite au rapport du professeur, la loi est en effet révisée dans le sens d'une amélioration du contrôle de l'organe externe. Speiser propose alors en 1913 à Landmann la fonction de membre du comité de contrôle externe de la Banque cantonale de Bâle, poste que ce dernier occupera jusqu'en 1918¹³⁸.

Lorsqu'en avril 1914 Schulthess mandate le professeur Landmann, il s'adresse donc non seulement à un expert en législation bancaire, bénéficiant de connaissances à la fois théoriques et pratiques dans le domaine des opérations de crédit et du contrôle bancaire, mais également à un spécialiste reconnu qui occupe une « position de médiateur », d'intermédiaire entre les milieux financiers et l'État¹³⁹. En moins de deux mois,

¹³⁴ En 1910, Friedrich Frey, ancien directeur de la *Bank in Basel*, est membre du conseil d'administration de la Société de Banque Suisse. Il deviendra le premier président de l'ASB en 1912. Albert Burckhardt, ancien professeur d'histoire suisse à l'Université de Bâle, est alors conseiller d'État libéral en charge de l'instruction publique. Quant à Traugott Geering, il est à la fois privat-docent d'économie politique à l'Université de Bâle et secrétaire de la Chambre de commerce bâloise.

¹³⁵ ASB, *Rapport à l'Assemblée générale du 18 octobre 1913 à Genève sur le premier exercice du 16 novembre 1912 jusqu'au 30 juin 1913*, Bâle, 1913, p. 3. Il est intéressant de noter qu'une fois tombé en disgrâce auprès de milieux bancaires, Julius Landmann n'est plus mentionné nommément dans les publications sur la genèse de l'association. Par ailleurs, celles-ci passent sous silence les liens entre la création de la chaire de Landmann et les volontés des dirigeants bancaires bâlois, par l'intermédiaire de la fondation *Bank in Basel Stiftung*. Cf. Von Moos, *op. cit.*, 1922, p. 64 ; Lehmann, *op. cit.*, 1956, p. 17-18.

¹³⁶ Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2012.

¹³⁷ Landmann, « Zur Abänderung des deutschen Bankgesetzes », *Bank-Archiv*, n° 8, 1908-09, p. 56.

¹³⁸ Baudraz, *op. cit.*, 1997, p. 35-36.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 40.

Landmann produit un premier avant-projet¹⁴⁰. Malheureusement, ce texte n'est plus disponible dans les archives consultées. Il est cependant possible d'en dégager les principes essentiels à partir des critiques qui lui sont adressées au sein de l'ASB¹⁴¹. Le projet prévoit de ne pas soumettre les banques cantonales et les banquiers privés à toutes les dispositions de la loi ; les gestionnaires de fortune et les sociétés de *trust* ne seraient pas concernées non plus. L'octroi d'une concession serait nécessaire pour entreprendre l'activité bancaire ; les critères d'autorisation incluraient l'attestation d'un certificat de bonnes mœurs, de droits de bourgeoisie, le choix d'une raison sociale appropriée, la présentation de statuts adéquats définissant les compétences des organes dirigeants et le rayon d'activité, le dépôt d'une caution auprès de la Banque nationale, ainsi que la constitution d'un fonds de réserve à hauteur de 20% du capital. Un rapport minimal entre les fonds propres et les fonds de tiers et un rapport de liquidité sont prévus. Des mesures sur l'établissement du bilan et des comptes annuels, sur la révision externe par un organe indépendant font aussi partie de ce premier projet. Un office de surveillance des banques (*Aufsichtsamt über das Bankwesen*), inspiré de l'inspecteur des banques d'émission, serait créé. Cet office aurait pour tâche principale de contrôler l'activité des instituts de révision, et ne devrait intervenir qu'en cas de dénonciation ou d'irrégularité. Une commission bancaire, composée de cinq à sept praticiens, serait adjointe à l'office de surveillance.

La réaction des banquiers face à cette ébauche de réglementation fédérale, telle qu'elle ressort d'un débat au sein du comité de l'ASB, est très critique¹⁴². Pourtant, le programme envisagé n'est pas une réforme radicale du système bancaire. La liberté de mouvement des banques ne doit pas être restreinte. Selon Julius Frey, le rapporteur en la matière parmi le cénacle de dirigeants bancaires, le principal instigateur du projet, le conseiller fédéral Schulthess, aurait même tenu des propos rassurants : « [...] La législation bancaire ne doit pas se faire contre, mais avec les banques »¹⁴³.

Pour Julius Frey, les questions de contrôle, de compétences et responsabilités des dirigeants d'entreprise devraient plutôt être réglées dans la révision du droit des obligations en cours¹⁴⁴. Il déplore également le statut privilégié des banques cantonales et il milite avec vigueur en faveur d'un assujettissement des établissements cantonaux, même si cela implique de retarder l'entrée en vigueur de la loi. Le président du Crédit Suisse désapprouve également les mesures sur la liquidité. Un office des banques ne serait pas

¹⁴⁰ Schulthess reçoit l'aval du Conseil fédéral pour mandater Landmann fin avril et lui l'annonce dans une lettre du 27 avril 1914. Landmann lui transmet un texte le 15 juin 1914. Landmann est d'ailleurs connu pour son efficacité dans l'exécution de travaux et d'expertises. Dans le cadre des travaux préparatoires sur l'impôt sur les coupons en 1916, Landmann produit un rapport d'expert en moins de deux mois. Cf. Schönhärl, *op. cit.*, 2009, p. 87.

¹⁴¹ Alors qu'initialement, le projet ne devait être discuté que dans un cercle très restreint, J. Frey obtient de Schulthess l'autorisation de pouvoir aborder la question devant le Comité de l'ASB.

¹⁴² Il faut souligner que nous commentons ici les opinions des banquiers exprimées dans le cercle très restreint et confidentiel du comité de l'organisation d'intérêts du monde bancaire ; un plaidoyer public aurait sans doute une autre teneur.

¹⁴³ Edmund Schulthess, cité par Julius Frey. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 8^e séance, 22.06.1914, p. 4. Cit. originale : « [...] Die Bankgesetzgebung soll nicht gegen, sondern mit den Banken erfolgen ».

¹⁴⁴ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 8^e séance, 22.06.1914, p. 4. Sur la révision du droit des obligations, voir Martin Lüpold, «Der Ausbau der "Festung Schweiz": Aktienrecht und Corporate Governance in der Schweiz, 1881-1961», Doktorarbeit, Philosophische Fakultät, Universität Zürich, 2010, p. 175-177.

capable de définir si une banque est liquide ou non, et de telles mesures pourraient être néfastes à la rentabilité des banques.

L'ensemble des banquiers qui s'exprime sur la question du rapport de liquidité partage les craintes de Julius Frey. Léopold Dubois, administrateur-délégué de la SBS, soutient Frey sur toute la ligne : il faut inclure les banques cantonales, mais exclure les banquiers privés de ce qui constitue pour lui une « loi d'occasion ». Fridolin Mauderli (1847-1921), directeur de la Banque cantonale de Berne et l'un des deux représentants des banques cantonales participant à la réunion¹⁴⁵, entre en matière pour que les banques cantonales soient traitées comme les autres établissements, mais il prévient que la modification de toutes les lois sur les banques cantonales prendra beaucoup de temps. Paul Appia (1856-1925), Emile Odier (1862-1920) et Rudolf Ernst (1865-1956) demandent quant à eux que des mesures soient prises pour contrôler l'activité des banques étrangères en Suisse¹⁴⁶. Celles-ci ne devraient pas être mieux loties que les banques domestiques. Enfin, la question de l'office des banques et de la commission bancaire soulève un certain scepticisme. Paul Appia souhaite que la Banque nationale « n'ait rien à faire avec ces organes », tandis que Henri Chauvet, banquier privé genevois, suggère d'éviter que la commission soit « composée de politiciens ». La stratégie à venir est relativement claire parmi les banquiers : même s'ils sont réticents à l'idée d'une législation spéciale et au principe d'une loi sur les banques, ils estiment qu'il vaut mieux collaborer aux projets, plutôt que de s'y opposer d'emblée. Une commission est formée pour étudier la possibilité d'adopter volontairement un modèle de bilan plus détaillé et une position stratégique attentiste établie¹⁴⁷.

Suite à cet accueil peu enthousiaste du projet Landmann chez les milieux intéressés en juin 1914, le processus législatif est provisoirement mis en veille. Le déclenchement de la Première Guerre mondiale fin juillet 1914 joue également un rôle dans le ralentissement de la procédure. Les autorités helvétiques, tablant sur une guerre de courte durée, ne disposent pas de préparation économique sérieuse, à la fois en matière d'approvisionnement et dans le domaine financier et monétaire¹⁴⁸. Dans ces circonstances, le Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture dirigé par Schulthess néglige le projet de législation bancaire. Quelles que soient les raisons exactes de la mise en veille du projet de loi sur les banques, il faut attendre plus de 18 mois, soit janvier 1916, pour que les travaux reprennent.

¹⁴⁵ Les 18 membres de l'Ausschuss présents le 22 juin 1914 se répartissent comme suit : 8 représentants des banquiers privés, 6 représentants des grandes banques, 2 représentants des banques cantonales et 2 représentants d'autres banques (Banque de Dépôt et de Crédit, GE, et la Banca Popolare di Lugano, TI),

¹⁴⁶ Paul Appia est un banquier genevois, directeur de la Banque du Commerce; il deviendra vice-président de l'ASB en 1920. Emile Odier est associé de la banque privée genevoise Lombard, Odier & Cie ; il est également membre du conseil d'administration du *Journal de Genève* et de l'Elektrobank. Rudolf Ernst, quant à lui, préside la Bank in Winterthur (1901-1912), puis l'Union de Banques Suisses (1912-1941). Cf. Yves Sancey, «Un capitalisme de Gentlemen. Emergence et consolidation de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre (1914-1940)», Thèse de doctorat, Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne, 2004, respectivement p. 423, 492 et 428.

¹⁴⁷ La composition de cette commission interne à l'ASB n'est pas dévoilée. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 8^e séance, 22.06.1914, p. 11.

¹⁴⁸ Cf. Guex, *op. cit.*, 1993, p. 162-164. Heinz Ochsenbein, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit, 1914-1918 : Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz*, Bern: Stämpfli, 1971, p. 24.

2.1.3 Blocage et abandon du projet Landmann (1916-1917) : les réactions contrastées des milieux bancaires avant le couperet final

En janvier 1916, Schulthess et son ministère, devenu en 1915 le « Département de l'économie publique »¹⁴⁹, reprennent les travaux préparatoires en vue de l'adoption d'une loi fédérale sur les banques. Ce n'est qu'en août 1916 que le projet de loi sera traduit en français, l'exposé des motifs ne sera prêt qu'en novembre de la même année¹⁵⁰. En quoi consiste ce projet de loi ?

Le « projet d'une loi fédérale concernant l'exploitation et la surveillance des banques » constitue en fait bien plus qu'une simple ébauche de texte réglementaire. Les 69 articles du projet de loi à proprement parler sont en effet accompagnés d'un exposé des motifs qui, non seulement, à la manière d'un commentaire juridique, interprète et explicite les dispositions prévues, mais, dans sa partie générale, met en perspective les mesures envisagées à la lumière de l'expérience de la récente crise suisse et des exemples de législations étrangères. L'ensemble forme un texte extrêmement riche et substantiel (222 pages !). Il restera d'ailleurs, malgré l'omerta dont il fera l'objet, une étude de référence sur la question qui inspirera nombre de juristes et d'économistes abordant le sujet durant l'entre-deux-guerres¹⁵¹. Après avoir stigmatisé les défauts ayant provoqué la crise de 1910-1913, Landmann souligne l'incompatibilité des modèles étrangers d'intervention législative avec les spécificités du système bancaire helvétique¹⁵². Le type de la banque universelle, tel qu'il prévaut en Suisse, s'accommode mal d'une réglementation qui ne s'appliquerait qu'à une forme d'instituts, comme les banques hypothécaires, ou qu'à une catégorie de dépôts, comme les épargnes.

La crise bancaire récente et les manquements qu'elle a mis à jour, l'insuffisance des législations cantonales sur l'épargne, l'inadéquation des réglementations étrangères ainsi que la position particulière des banques – tributaires de la confiance du public – justifient pour Landmann l'adoption d'une législation fédérale sur les banques. L'objectif de loi serait le suivant : « imposer aux établissements où elles font défaut l'organisation et la gestion rationnelles que les institutions bien dirigées se sont données par leur initiative et leurs propres moyens »¹⁵³. Conformément à la promesse de Schulthess faite aux banquiers en avril 1914, la loi n'est pas projetée contre les banques ; au contraire, pour son auteur, elle soutient leurs intérêts. Pour l'essentiel, le projet Landmann repose sur quatre ensembles de dispositions.

Premièrement, il introduit un système de concessions et soumet la pratique des opérations bancaires à certaines conditions. Ce principe veut mettre un terme à la liberté de commerce absolue qui permet à « tout escroc notoire sortant de prison [de] fonder une banque par actions et prendre des acolytes comme administrateurs ou directeurs »¹⁵⁴. Selon le projet de loi, le Conseil fédéral peut donc octroyer ou refuser des concessions

¹⁴⁹ La réorganisation de ce département, suite à l'attribution de nouvelles tâches dans le cadre de l'économie de guerre justifie le changement de dénomination. Cf. Altermatt, *op. cit.*, 1993, p. 38.

¹⁵⁰ Baudraz, *op. cit.*, 1997, p. 37.

¹⁵¹ Cf. Schwander, *op. cit.*, 1943, p. 15 ; Mende, *op. cit.*, 1935, p. 116-137 ; Urech, *op. cit.*, 1944, p. 3-4.

¹⁵² Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 30-36, 46-54.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 37-38, 43.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 119.

après l'examen des statuts, l'organisation interne et la capitalisation de la banque. Cette analyse des statuts préalable à l'ouverture d'une banque a également pour objectif de garantir que le rayon d'activité de l'institut soit clairement défini et que les compétences de direction, d'administration et de contrôle au sein de l'entreprise soient distinctement séparées. La clause du besoin, c'est-à-dire un examen de l'opportunité économique de l'ouverture d'une banque par rapport aux conditions de marché, ne peut pas être invoquée pour refuser la création d'une nouvelle banque.

Deuxièmement, le projet Landmann prévoit des mesures sur l'établissement et la publication des bilans et des rapports annuels, ainsi que l'introduction d'un rapport entre fonds propres et fonds de tiers et entre fonds disponibles et engagements à court terme (liquidité). Ce type de dispositions prudentielles, aménagées dans une législation fédérale, est relativement novateur à l'époque¹⁵⁵. Sans trop entrer dans le détail, il faut aussi mentionner que Landmann prévoit de ménager certains types d'établissements en prévoyant différentes catégories de banques. Ainsi, les instituts financiers qui ne font pas appel au public pour recueillir des dépôts, qui ne font pas figurer le mot « épargne », dont le capital n'est pas formé de souscriptions publiques et dont les actions ne sont pas cotées en bourse, sont dispensés de l'obligation de publier annuellement un rapport de gestion, les comptes et le bilan. L'on comprend vite que cette dérogation concerne avant tout les banquiers privés. Relevons que Landmann introduit ici une notion juridique qui sera reprise dans les années 1930 et posera certains problèmes d'application. Il s'agit du concept de « recommandation au public pour l'acceptation de dépôts », qui deviendra un critère pour mesurer le champ d'application de la réglementation. En outre, il faut souligner que Landmann est tout à fait conscient des limites de l'efficacité de la publication des bilans, « la pratique très courante qui consiste à retoucher les bilans » en fin d'année ne lui est pas inconnue¹⁵⁶. Il prévoit donc la publication de bilans intermédiaires sommaires pour exercer un contrôle plus continu. Quant à la fixation de ce qu'on appellerait aujourd'hui des ratios de solvabilité et de liquidité, le projet évite de déterminer un rapport chiffré et universel, mais laisse à l'autorité de surveillance la compétence d'appliquer cette disposition générale en tenant compte des spécificités de chaque type d'établissement.

Troisièmement – et il s'agit là d'un des aspects les plus novateurs du projet Landmann, il met en place « la révision fiduciaire » (*Treuhandrevision*)¹⁵⁷, c'est-à-dire un contrôle obligatoire par des instituts de révision externes, agréés par le Conseil fédéral. Ce point mérite qu'on s'y attarde un instant, pour au moins deux raisons. D'une part, la question de la révision fiduciaire constitue un élément-clé dans le système de surveillance, puisque c'est sur ce contrôle que repose l'exécution effective des mesures légales auprès de chaque banque. D'autre part, Landmann, en introduisant cette innovation, joue un rôle de

¹⁵⁵ Hubert Bonin estime que la véritable naissance de l'architecture prudentielle (transparence bilancielle, ratios de solvabilité et de liquidité) a lieu au cours de la crise de 1929-1935. Hubert Bonin, « Crises et réglementation bancaire dans l'histoire européenne. Quelques rappels pour nourrir les débats actuels », in Loïc Grard, Pascal Kaufmann (éd.), *L'Europe des banques. Approches juridique et économique. Concurrence, Réglementation, Marché Unique*, Paris: Pedone, 2010, p. 81-96, p. 89.

¹⁵⁶ Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 137.

¹⁵⁷ Les termes *révision* et *réviseur* employés dans le sens de vérification comptable sont orthographiés avec la graphie *revision* et *reviseur* par les acteurs contemporains jusqu'au dernier tiers du XXe siècle. Nous avons choisi de moderniser cette graphie, mais la maintenons dans les citations.

précurseur. Le même type de dispositions sera en effet repris dans les projets qui verront le jour dans les années 1930.

De quoi s'agit-il ? Cette révision est singulière, dans le sens où elle s'ajoute, pour les banques organisées sous forme de sociétés anonymes, au contrôle du conseil d'administration et au contrôle obligatoire selon le droit des obligations. Cette révision fiduciaire peut être réalisée par deux types d'institutions : les sociétés fiduciaires organisées sous forme de sociétés anonymes et les syndicats de révision mutuelle, un type d'organisation préconisé par les banques locales dans les régions rurales. Si cette disposition s'inspire vaguement du rôle des *Chartered accountants* dans le système économique britannique, elle se distingue assez nettement du point de vue de la gouvernance d'entreprise du modèle anglais, puisque la révision fiduciaire selon Landmann vise aussi à renforcer la responsabilité et le pouvoir du conseil d'administration vis-à-vis de la direction. En revanche, l'institut de révision et ses rapports ne sont pas présentés publiquement lors de l'assemblée générale des actionnaires, pour éviter que les informations ne soient complètement édulcorées en prévision de l'audience trop large à laquelle elles seraient soumises.

Cette solution accordant un rôle prépondérant aux sociétés fiduciaires et aux syndicats de révision est véritablement originale et innovante. Ceci est d'autant plus remarquable que la branche économique des fiduciaires est alors très jeune en Suisse. La Schweizerische Treuhandgesellschaft, première société fiduciaire de Suisse, est fondée à Bâle en 1906, en tant que société affiliée à la nébuleuse de la SBS¹⁵⁸. Les trois autres principales sociétés fiduciaires helvétiques sont fondées en 1912 : la Fides Treuhand-Vereinigung en 1912 à Zurich (reprise en 1928 par le Crédit Suisse), la Allgemeine Treuhand- und Revisionsgesellschaft en 1912 à Bâle, et la Schweizerische Revisionsgesellschaft AG à Zurich par les banques du groupe UBS¹⁵⁹. Quant aux syndicats de révision mutuelle, ils sont également d'apparition très récente au moment où Landmann les intronise dans son projet de loi. Le Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen est fondé en 1912¹⁶⁰. Le syndicat argovien et le syndicat saint-gallois suivent en 1913, puis le syndicat lucernois en 1915¹⁶¹. L'organisation faîtière, le Verband schweizerischer Bücherexperten, voit le jour en 1913¹⁶². Comment comprendre le recours à ce type de contrôle externe qui n'a pas encore fait ses preuves ? Bänziger avance que l'introduction de la révision fiduciaire chez Landmann est due aux bonnes expériences faites avec ce système¹⁶³. La relative jeunesse des organisations permet de douter de cette interprétation. En revanche, Landmann voyait assurément deux avantages en confiant le contrôle direct à des sociétés fiduciaires. D'une part, comme le relève également Bänziger, il cherche à renforcer le poids du conseil d'administration et à lui permettre de surveiller l'activité de la direction de la banque¹⁶⁴. D'autre part, l'officialisation du rôle des fiduciaires s'intègre parfaitement

¹⁵⁸ Carl Helbling, *Geschichte der Treuhand- und Revisionsbranche. Die 1906 gegründete Schweizerische Treuhandgesellschaft im Wandel der Zeiten*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 40-41.

¹⁶⁰ Lehmann, *op. cit.*, 1956, p. 33-52.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 54.

¹⁶² Max Oetterli, «Die rechtliche Stellung der Revisionsverbände und Treuhandgesellschaften nach Bankengesetz», Doktor beider Rechte, Juristischen Fakultät, Universität Bern, 1941, p. 5.

¹⁶³ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 45.

¹⁶⁴ Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 86-87.

dans la philosophie générale de la loi, qui vise à étendre à toutes les banques les principes de gestion que les instituts bien dirigés se sont donnés par eux-mêmes. Or, la révision fiduciaire, que ce soit par l'intermédiaire d'une société formellement indépendante ou par le biais des inspectorats internes, est une pratique que les grandes banques connaissent déjà en 1916.

Quatrièmement, le projet prévoit l'établissement d'un « Office fédéral des banques » (*Bundesamt für das Bankwesen*), chargé de l'application de la surveillance. Cette nouvelle autorité serait intégrée à l'administration fédérale et nommée par le Conseil fédéral. L'office fédéral des banques prévu – et donc, le Conseil fédéral – dispose de certaines compétences pour assurer l'application de la loi. Il peut « prendre toutes mesures utiles pour assurer la conformité de la gestion des banques avec les prescriptions légales et pour mettre fin aux abus qui compromettraient les intérêts des établissements mêmes ou de leurs créanciers ou bien qui mettraient la gestion en conflit avec l'intérêt public ou les bonnes mœurs »¹⁶⁵. Cette définition extensive revient à une forme de blanc-seing renforçant les pouvoirs discrétionnaires dont dispose l'État. Mais les attributions et compétences exactes sont plus précises. Face à des abus graves, l'Office fédéral des banques peut ordonner la reconstitution financière d'un établissement et convoquer une assemblée générale des actionnaires dans ce but. Comme mesure la plus radicale, il peut en outre retirer l'autorisation d'exercer à une banque, ce qui a pour conséquence la liquidation de l'établissement¹⁶⁶. Comme autre mesure répressive, le projet prévoit des amendes pouvant aller jusqu'à 10'000 francs directement prononçables par l'office fédéral des banques. Les dispositions pénales prévoient en outre des amendes – celles-ci ordonnées par les organes juridiques cantonaux compétents – de 300 à 20'000 francs et des peines d'emprisonnement cumulables. Pour contrebalancer les pouvoirs relativement étendus de l'Office fédéral des banques, Landmann prévoit une commission consultative composée « d'hommes versés dans les opérations de banque »¹⁶⁷, qui doit être entendue avant l'exécution de toutes les lourdes peines. Landmann conjecture d'ailleurs que l'autorité de surveillance ne pourra pas entrer en contradiction avec les intérêts des banques, si elle veut connaître le succès et acquérir la confiance des cercles dirigeants de la banque. Si par hasard l'autorité de surveillance cherchait à administrer les banques de manière arbitraire et par abus de compétence, elle disparaîtrait sans tarder. Landmann ajoute, plein de clairvoyance :

« Cela [la disparition de l'autorité de surveillance] se ferait d'autant plus rapidement et d'autant plus sûrement que la banque suisse est représentée par des intéressés capables, possédant des relations très ramifiées et particulièrement influentes »¹⁶⁸.

Conscient du poids dont disposent les dirigeants bancaires en Suisse, Landmann a déjà apporté au projet de 1914 quelques modifications significatives. Ainsi, comme le demandait la majorité du comité de l'ASB, les banques cantonales sont en partie soumises, dans le projet de 1916, à la réglementation fédérale. Elles échappent certes aux dispositions sur la révision fiduciaire et sur les concessions, mais sont assujetties à toutes les

¹⁶⁵ *Ibid.*, art. 50, p. 12, voir aussi p. 154

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 155.

¹⁶⁷ *Ibid.*, art. 54, p. 13.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 94.

autres mesures, ainsi qu'à la surveillance de l'Office fédéral des banques¹⁶⁹. De plus, en réponse aux critiques des banquiers helvétiques, le projet inclut également des mesures plus contraignantes pour l'établissement de succursales de banques étrangères en Suisse ; il introduit en particulier la clause de réciprocité, qui exige qu'une banque suisse puisse être active dans le pays d'origine d'une banque étrangère qui souhaiterait ouvrir en Suisse (art. 45, lit. c). En plus de ces modifications qui répondent directement aux vœux de l'ASB exprimés en juin 1914, Landmann, dans son exposé des motifs, cherche aussi à rassurer les banques sur la portée de l'interventionnisme étatique prévu. En décrivant le rôle de l'Office fédéral des banques, il se montre très prudent :

« Aucun fonctionnaire de l'État ne pourra contrôler une banque ; aucune autorité de l'État ne pourrait examiner les affaires internes de la gestion des divers établissements ; le projet prévoit un contrôle organisé par l'État, mais non pas un contrôle direct de l'État »¹⁷⁰.

Malgré ces concessions et propos rassurants, le projet Landmann ne reçoit pas un accueil très favorable auprès des milieux intéressés lorsque le conseiller fédéral Schulthess reprend le processus législatif en 1916. La position finale des dirigeants de banques helvétiques consiste en un rejet du projet de loi, en faisant recours, comme le montrent Mazbouri et Schaufelbuehl, à une stratégie en deux temps : une tactique dilatoire visant d'abord à repousser l'entrée en négociation officielle, puis une politique de censure, dans le but d'empêcher la publication du projet de loi¹⁷¹. Mais, au départ, il n'existe pas, parmi les élites bancaires suisses, de front commun pour s'opposer au principe d'une législation bancaire. Il faut au contraire distinguer deux positions.

D'un côté, Julius Frey-Gamper, malgré les critiques qu'il émet sur le premier projet Landmann de 1914, est le principal expert et consultant, parmi les dirigeants bancaires, pour les questions relatives au projet de loi. Le président du Crédit Suisse entretient une riche correspondance avec Schulthess et Landmann. Les relations anciennes et le respect mutuel entre les trois hommes conduisent à une collaboration intense, dans laquelle Frey-Gamper apporte même certaines retouches au projet de loi¹⁷².

Face à ce pôle favorable à une intervention législative se dresse une tendance moins encline au compromis, qui remportera finalement l'adhésion d'une majorité des dirigeants bancaires. Les représentants de la haute banque genevoise¹⁷³ – et les banquiers privés en général – sont les plus virulents dans leur opposition à l'intervention législative, sous la forme proposée par Landmann. Cette dichotomie interne ressort d'ailleurs très clairement dans un article paru dans le *Journal de Statistique et Revue économique Suisse* en 1916. Dans le cadre d'un débat différent, qui porte sur l'opportunité ou non d'une intervention fédérale dans le domaine des bourses, l'organe de la Société suisse de statistique publie les réactions de divers dirigeants bancaires helvétiques à une proposition d'Albert Meyer,

¹⁶⁹ Cf. art. 1, lettre b. *Ibid.*, p. 1.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 91.

¹⁷¹ Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015.

¹⁷² Comme en témoignent l'abondante correspondance échangée entre les trois hommes conservée aux archives économiques de l'Université de Bâle. Cf. SWA, Handschriften Landmann, HS 426, B2, B3, B4.

¹⁷³ Henri Darier, pourtant prévu comme expert romand dans l'élaboration du projet Landmann, refuse même en mai 1916 de revoir la traduction française du texte législatif. Cf. SWA, Handschriften Landmann, HS 426, B3, Lettre d'H. Darier à J. Landmann, 10.05.1916. La traduction française du projet sera donc l'œuvre d'Eugène Péquignot (1889-1962), fonctionnaire au Département de l'économie publique.

rédacteur économique de la *NZZ* et conseiller national radical zurichois, qui suggère de mettre en place un Office fédéral d'admission des cotes à la bourse chargé de limiter en particulier l'admission de valeurs étrangères¹⁷⁴. Henri Darier, dans sa prise de position publiée dans le *Journal de statistique et Revue économique Suisse*, rejette l'interventionnisme étatique fédéral à la fois dans le domaine des bourses et dans celui des banques :

« Il semble vraiment qu'une sorte de levée de boucliers soit en train de se dessiner contre les banques, les banquiers, la bourse et les émissions, en un mot contre tout ce qui touche de près ou de loin à la finance. [...] La plupart de ces projets sont malheureusement orientés dans un sens étatiste et centralisateur [...] »¹⁷⁵.

À l'inverse, Julius Frey-Gamper, tout en remettant en question une partie des propositions de réglementation de l'émission de titres, estime, dans cette même publication, que la législation bancaire est prioritaire: « l'adoption d'une *loi de surveillance bancaire* visant en général à un contrôle plus strict de l'activité de nos banques est encore plus urgente que l'établissement de règles uniformes pour l'admission de titres dans les bourses suisses »¹⁷⁶. Il envisage même que la commission d'experts bancaires prévue par le projet Landmann puisse jouer un rôle, en collaboration avec l'ASB, en tant qu'instance d'admission.

Avant d'aborder le dénouement de cette affaire – à savoir la mise au placard du projet Landmann –, interrogeons-nous sur cette opposition interne aux milieux bancaires. Au-delà des relais personnels, qui jouent certainement en grand rôle, notamment dans le cas de l'implication de Julius Frey-Gamper auprès de Schulthess et Landmann, comment comprendre ses dissensions internes ? On peut supposer, avec Mazbouri et Schaufelbuehl, que les grandes banques universelles, dont Frey-Gamper était un éminent représentant, constituaient la catégorie de banques qui avait le plus à gagner dans l'introduction d'une régulation bancaire sur le modèle de celle projetée par Landmann¹⁷⁷. Car, pour l'essentiel, le projet de loi aurait eu pour effet d'étendre à toutes les institutions des réglementations formelles et prudentielles déjà en vigueur dans la plupart des grandes banques. Tant les dispositions sur la gouvernance d'entreprise que celles sur la révision fiduciaire ou les rapports de liquidité et de fonds propres ne nécessitent pas de lourds aménagements chez les acteurs dominants. Frey-Gamper ne s'en cache d'ailleurs pas dans une des nombreuses lettres qu'il écrit à Landmann en vue de remanier le projet de loi. Alors qu'il félicite le professeur bâlois d'avoir pris en compte ses remarques sur la révision fiduciaire, il suggère encore que le Conseil fédéral accepte la possibilité de nommer les inspectorats internes déjà présents dans les grandes banques en tant qu'instances de révision¹⁷⁸. En revanche, l'instauration chez les plus petits instituts des mesures réglementaires aurait pour effet de renforcer la stabilité du marché et de limiter le domaine d'activité des banques régionales. Les grandes banques pourraient ainsi

¹⁷⁴ C. F. W. Burckhardt, *et al.*, «Zur Frage der Neuordnung des Effektenbörsen- und Emissionswesens», *Journal de statistique et revue économique suisse*, vol. 52, 1916, p. 329-365.

¹⁷⁵ Henri Darier dans *ibid.*, p. 331.

¹⁷⁶ Julius Frey dans *ibid.*, p. 334. Cit. originale : « der Erlass eines auf eine schärfere Kontrolle der Betätigung unserer Banken im allgemeinen abzielenden *Bankaufsichtsgesetzes* sei doch noch dringlicher, als die Aufstellung einheitlicher Regeln für die Zulassung von Wertpapieren an den schweizerischen Börsen ».

¹⁷⁷ Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015.

¹⁷⁸ SWA, Handschriften Landmann, HS 426, B3, Lettre de Julius Frey à Julius Landmann, 04.02.1916.

poursuivre leur expansion sur le marché intérieur et accentuer le mouvement de concentration à l'œuvre depuis le début du siècle¹⁷⁹.

De plus – et ce point prend toute son importance dans la réaction contrastée des banquiers privés genevois –, Frey-Gamper et les représentants des grandes banques alémaniques voient sans doute d'un bon œil une législation qui consacre le modèle de la banque à tout faire de type continental, dont le Crédit Suisse est un représentant par excellence. Au contraire, la haute banque genevoise, malgré sa réticence habituelle à toute intervention étatique, aurait plutôt été encline à l'introduction d'une spécialisation des activités bancaires sur le modèle anglais¹⁸⁰. Landmann, dans le débat théorique classique entre tenants de la banque universelle à l'allemande et banque spécialisée de type anglo-saxon, penche clairement pour le maintien en Suisse du modèle en place¹⁸¹.

Le troisième argument émis par Frey-Gamper en faveur du projet Landmann est celui de son but préventif. En préparant une réglementation sur les banques, Schulthess cherche aussi à couper l'herbe sous les pieds des partisans politiques d'une intervention étatique dans le domaine. L'initiative du conseiller fédéral argovien aurait permis d'éviter le dépôt de quatre motions parlementaires relatives à la protection de l'épargne¹⁸².

Finalement, le dernier élément à prendre en compte pour comprendre l'attitude de coopération dont fait montre une partie des milieux bancaires dans l'élaboration d'une législation qu'ils ne désirent pas, réside dans les particularités du système politique suisse. En effet, les banquiers n'ignorent pas qu'entre le projet initial de Landmann – dont la portée est certes relativement grande – et les ordonnances d'exécution finalement adoptées au terme du processus de décision, ils auraient encore l'occasion de remanier le projet selon leurs vœux, par le biais des nombreuses commissions et conférences d'experts pré-parlementaires. Léopold Dubois n'émet-il pas dès 1914 le souhait que « l'on examine soigneusement le règlement d'exécution », c'est-à-dire l'ordonnance plus malléable qui précise les principes généraux gravés dans la loi¹⁸³ ?

L'autre tendance au sein des banquiers suisses, dont le banquier privé genevois Henri Darier ou encore le banquier privé bâlois et vice-président de l'ASB Alfred Sarasin sont les principaux porte-paroles, refuse le principe même de l'intervention législative. Deux préoccupations principales animent le rejet du projet Landmann, et même celui de sa publication ou d'une discussion publique à son sujet.

Premièrement, alors même que le projet prévoit un statut particulier pour les banquiers privés qui les autorisent par exemple à ne pas publier leur bilan¹⁸⁴, toutes les dispositions

¹⁷⁹ Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 218-221.

¹⁸⁰ Cf. Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 63-65.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 67. Sur le débat théorique entre banque universelle et banque spécialisée, voir notamment : Caroline Fohlin, «Universal Banking in Pre-World War I Germany: Model or Myth?», *Explorations in Economic History*, vol. 36, n° 4, 1999, p. 305-343 ; Caroline Fohlin, «Economic, Political and Legal Factors in Financial System Development: International Patterns in Historical Perspective», Social Science Working Paper 1089, Pasadena: California Institute of Technology, 2000.

¹⁸² Selon les dires de Julius Frey. Cf. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 8^e séance, 22.06.1914, p. 1.

¹⁸³ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 8^e séance, 22.06.1914, p. 9.

¹⁸⁴ Sous prétexte que la confiance personnelle accordée à un banquier privé n'est pas mesurable à l'importance des fonds propres portés au bilan et que la fortune personnelle et familiale constitue une forme de réserves latentes. Cf. Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 150.

relatives à la transparence des bilans et à la révision fiduciaire sont vivement contestées. Ainsi Henri Chauvet, banquier privé genevois, déclare-t-il lors de la discussion du comité de l'ASB en juin 1914 : « C'est trop [sic] par exemple qu'on demande qu'il soit dit dans le compte des profits et pertes d'où vient chaque bénéfice »¹⁸⁵. L'on peut comprendre cette forte résistance à l'introduction d'une meilleure publicité de la comptabilité bancaire de diverses manières. D'une part, ces craintes reflèteraient hypothétiquement la volonté de ne pas dévoiler des situations financières plus fragiles que le prestige de certaines maisons pourrait laisser croire. D'autre part, dans les oppositions au projet Landmann émises cette fois-ci en 1916, on pourrait également voir une forme d'appréhension face à l'augmentation de la transparence comptable dans le contexte de l'introduction d'une fiscalité sur les bénéfices. L'impôt sur les bénéfices de guerre introduit en septembre 1916, mais dont les premières discussions datent d'août 1915, pourrait en effet effrayer les banques sur la portée des données comptables dont disposerait l'administration fédérale en cas d'adoption du projet¹⁸⁶.

La deuxième inquiétude, celle qui fédérera le monde bancaire suisse autour du rejet du projet Landmann, est relative à la position particulière qu'occupe la place financière suisse en tant que refuge pour les capitaux internationaux. L'adoption d'une loi qui donnerait à l'État un quelconque droit de regard sur les activités bancaires serait de nature à effrayer la clientèle étrangère qui attache une grande importance aux qualités de discrétion dont se targuent les instituts suisses.

C'est en effet l'argument fort qui est repris en février 1917, lors du musellement du projet Landmann par l'action conjointe de l'ASB et de la BNS. Le 12 février, Schulthess transmet deux exemplaires du projet Landmann corrigé au directoire de la BNS et à Friedrich Frey-Bourquin, le président de l'ASB, en les invitant à en faire un usage strictement confidentiel jusqu'au 10 mars¹⁸⁷. C'est alors que ces deux institutions – les dirigeants de l'association faitière et de la banque centrale – lancent une offensive pour empêcher la publication du texte législatif. Deux courriers quasiment simultanés sont adressés au Département de l'économie publique de Schulthess¹⁸⁸. L'argumentaire développé dans la lettre de la BNS à Schulthess du 5 mars 1917 met en avant les liens entre l'attractivité internationale des banques suisses, le bien-être général du pays et la dépendance de la Confédération vis-à-vis de ses banques en matière de politique financière :

« Le bon crédit et la confiance dont jouissent les banques suisses auprès de la clientèle étrangère, et les sommes qui de ce fait ont été versées en Suisse, ont fortement soutenu nos banques dans la promotion du développement économique de notre pays. Cette influence avantageuse des conditions générales a contribué à ce que la Confédération, depuis le début de la guerre, puisse couvrir ses besoins financiers de manière étonnamment aisée. Elle a donc toutes les raisons, en ce

¹⁸⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 8^e séance, 22.06.1914, p. 11.

¹⁸⁶ Sur l'impôt sur les bénéfices de guerre, voir Guex, *op. cit.*, 1993, p. 362-374.

¹⁸⁷ SWA, Handschriften Landmann, HS 426, B4, Lettre d'Edmund Schulthess à Julius Landmann, 12.02.1917.

¹⁸⁸ La lettre de l'ASB à Schulthess date du 1^{er} mars 1917, celle du directoire de la BNS du 5 mars 1917.

moment, de ne pas toucher à la position de nos banques par la publication d'un projet de mesures législatives dans un domaine aussi sensible »¹⁸⁹.

La menace des dirigeants de la banque centrale est à peine voilée : l'afflux de capitaux étrangers en Suisse permet de financer les dépenses extraordinaires de la Confédération par le biais d'emprunts, il serait donc dangereux pour l'État fédéral de faire tarir ce mouvement de capitaux en effrayant la clientèle internationale. Dans le débat au comité de la BNS qui a précédé la rédaction de la lettre, les dangers d'instrumentalisation du projet sont exprimés encore plus clairement. Ainsi Rodolphe de Haller (1874-1962) annonce-t-il :

« Une publication et une discussion publique ne doivent donc pas avoir lieu pendant la durée de la guerre, car les dispositions du projet fournissent à la concurrence étrangère un instrument opportun pour poursuivre efficacement leurs efforts dirigés contre les banques suisses. Si le projet est publié, l'on ne manquera pas de signaler que les autorités – ou les réviseurs – pourront avoir accès à tous les dépôts, si bien que le secret professionnel serait remis en question. On effraie ainsi les déposants étrangers au détriment de notre secteur bancaire »¹⁹⁰.

Lors de cette même séance, Friedrich Frey-Bourquin, qui est à la fois membre du conseil d'administration de la SBS, président de l'ASB et membre du comité de la BNS, annonce que l'ASB va également intervenir auprès du Conseil fédéral pour exiger un report de la publication du projet. Il ajoute une petite phrase prémonitoire, pleine de perspicacité :

« Les banques doivent se battre maintenant, pour tirer leur épingle du jeu après la guerre ; car il y aura alors sans doute beaucoup à faire, et un rôle important les attend peut-être. Mais elles ne doivent pas être entravées dans leur développement par des interventions législatives ou de pareilles discussions »¹⁹¹.

L'un des principaux dirigeants de banque suisse est donc parfaitement conscient des perspectives profitables qui pourraient s'offrir à la place financière dans l'après-guerre.

Pour comprendre la vigueur de l'opposition de la plupart des banquiers suisses à une intervention régulatrice de l'État, il faut avoir à l'esprit la position spécifique, à

¹⁸⁹ ABNS, 1.3/1212, Entwurf Landmann, Lettre de la BNS (signée par le président Auguste Burkhardt et le vice-président Rodolphe de Haller) à Schulthess, 05.03.1917. Cit. originale : « Der gute Kredit und das Vertrauen, die die schweizerische Banken bei der ausländischen Kundschaft genießt, und die Summen, die bei der Schweiz dadurch zugeflossen sind, haben unsere Banken in der Förderung der ökonomischen Entwicklung unseres Landes kräftig unterstützt. Diese günstige Beeinflussung der allgemeinen Verhältnisse hat das ihre dazu beigetragen, dass der Bund seit Anfang des Krieges seine Geldbedürfnisse geradezu unerwartet leicht decken konnte. Er hat daher aller Ursache, in den gegenwärtigen Zeiten an die Stellung unserer Banken nicht zu rühren durch die Publikation eines Entwurfes für gesetzgeberische Massnahmen in einer so heiklen Materie ».

¹⁹⁰ ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 28.02.1917, p. 85. Cit. originale : « Die Publikation und öffentliche Diskussion sollten deshalb für die Dauer des Krieges unterbleiben, weil die Bestimmungen des Projektes der ausländischen Konkurrenz eine willkommene Handhabe bieten, ihre gegen die Schweizer Banken gerichteten Bestrebungen wirksam fortzuführen. Wenn das Projekt zur Veröffentlichung gelangt, wird man sogleich darauf hinweisen, dass die Behörden resp. Revisoren in alle Depots Einsicht bekommen können, sodass das Berufsgeheimnis in Frage gestellt sei. Dadurch schreckt man ausländische Deponenten zum Schaden unseres Bankgewerbes ab ».

¹⁹¹ ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 28.02.1917, p. 86. Cit. originale : « Die Banken müssen jetzt kämpfen, um nach dem Krieg gut dazustehen ; denn dann ist möglicherweise viel zu machen, es kann ihnen eine schöne Rolle bevorstehen. Da dürfen sie aber nicht in der Entwicklung durch gesetzgeberische Eingriffe oder solche Diskussionen beeinträchtigt werden ».

l'international, de la place bancaire suisse durant la Première Guerre mondiale. Ce point mérite que l'on s'y arrête un instant, parce qu'il joue un rôle à la fois dans les discussions autour de la régulation de banques et dans celles relatives à l'exportation de capitaux, dont il sera question plus avant.

Le premier conflit mondial représente en effet un tournant dans le développement de la place financière suisse¹⁹². Profitant de la neutralité, les banques suisses parviennent à attirer une partie des activités financières depuis les pays belligérants. L'afflux de capitaux vers le havre helvétique se combine avec une forte croissance des exportations de capitaux, dont le volume augmente de 25 à 100%, selon les estimations, pendant les années de guerre par rapport à leur niveau d'avant-guerre¹⁹³. Ces mouvements de capitaux, qui sont réexportés par les banques suisses vers leur pays d'origine, permettent aux banques suisses, au-delà de la source de profits que représentent les commissions, de créer de nouveaux liens internationaux susceptibles de se maintenir en temps de paix. Selon Farquet, la transformation de la Suisse en havre fiscal au cours de la Grande Guerre et surtout dans l'après- Première Guerre mondiale est tributaire à la fois de facteurs *push* – en premier lieu le désir, dans les pays belligérants limitrophes, d'échapper à l'alourdissement de la charge fiscale sous l'effet des dépenses de guerre –, et de facteurs *pull* – au rang desquels il faut compter les atouts d'attractivité du capital en Suisse, à savoir la neutralité, la stabilité politique, la force du franc suisse et une fiscalité clémente¹⁹⁴. Alors qu'avant la Première Guerre mondiale, les capitaux étrangers déposés dans les banques suisses représentent environ 2 milliards de francs suisses (sur un total de 5 milliards de valeurs administrées)¹⁹⁵, en 1920, les estimations les plus fréquentes évaluent le volume des fonds étrangers déposés en Suisse à une fourchette située entre 10 et 20 milliards de francs suisses¹⁹⁶.

Dans un tel contexte international, la mise en place d'une surveillance étatique contrôlant les opérations bancaires en Suisse constitue pour les banquiers helvétiques un obstacle indésirable. Ces derniers brandissent donc la menace des retraits des dépôts étrangers dans le cas d'une publication du projet Landmann et de sa discussion publique. L'argumentaire va même plus loin : en publiant un projet de législation fédérale, le Conseil fédéral ferait le jeu de la concurrence étrangère, en lui fournissant des raisons d'effrayer la clientèle des établissements suisses¹⁹⁷. Comme le relève avec justesse Bänziger¹⁹⁸, l'argumentation incriminant le projet Landmann comme portant atteinte au secret bancaire est difficile à justifier en regard du texte proposé. S'il ne met certes pas en

¹⁹² Sur le rôle de la Première Guerre mondiale dans l'évolution des banques suisses : cf. Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 44-49 ; Mazbouri, Perrenoud, *art. cit.*, in Groebner, Guex, Tanner (éd.), *op. cit.*, 2008, p. 234-243 ; Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 483-488 ; Mazbouri, *art. cit.*, 2013 ; Sébastien Guex, «Conflits et marchandages autour du secret bancaire en Suisse à l'issue de la Grande Guerre», *L'Année sociologique*, vol. 63, n° 1, 2013, p. 157-187, p. 161-162 ; Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 77-92.

¹⁹³ Guex, *op. cit.*, 1993, p. 237.

¹⁹⁴ Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 82-87.

¹⁹⁵ Guex, *op. cit.*, 1993, p. 150.

¹⁹⁶ Guex, *art. cit.*, 2013, p. 162. Entre 1914 et 1920, l'indice des prix à la consommation augmente de 100 à 224, ce qui relativise, en tenant compte de cette inflation, le gonflement des fonds étrangers.

¹⁹⁷ Cf. citation de la lettre de Rodolphe de Haller, chef du 2^e département de la BNS, au Bankausschuss le 28 février 1917 et lettre de la BNS au Conseil fédéral du 5 mars 1917, citées plus haut.

¹⁹⁸ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 49.

place une protection pénale renforcée contre toute atteinte à la confidentialité similaire au futur article 47 de la loi sur les banques de 1934, il prévoit néanmoins dans ses articles 26 et 63 un devoir de réserve particulier en ce qui concerne les communications des instituts de révision. Toute communication non-autorisée à des tiers, tout abus de confiance devient passible d'une amende fixée par convention (poursuite civile), ainsi que d'action en dommages-intérêts et de poursuites pénales¹⁹⁹. Le projet Landmann, contrairement à ce que clamaient certains banquiers, ne représentait donc pas une brèche dans la confidentialité des transactions bancaires. D'autre part, l'argument de la compétitivité internationale des banques suisses auraient aussi pu être retourné par les partisans d'un contrôle fédéral. En effet, les établissements helvétiques auraient pu présenter l'introduction d'une législation sur les banques moderne comme un avantage réputationnel, qui favorise des pratiques plus sûres. Cette interprétation n'a cependant pas prévalu.

C'est donc la position de rejet et de censure du projet Landmann qui remporte, d'abord sous l'impulsion des représentants de la banque privée genevoise, l'adhésion des milieux bancaires helvétiques²⁰⁰. La banque centrale rejoint l'association des banquiers sur ce point. Signalons au passage que le Comité de banque de la BNS, qui prend la décision d'intervenir auprès du gouvernement fédéral, est aussi majoritairement dominé par les représentants des grandes banques et des banquiers privés²⁰¹. Pendant la séance décisive du 28 février au cours de laquelle la BNS se distancie très clairement du projet Landmann, notons encore que l'un des seuls dirigeants de la banque centrale à se prononcer contre la censure de Landmann est Adolf Jöhr (1878-1953), alors encore membre de la direction générale de la BNS avant de rejoindre la direction générale du Crédit Suisse en octobre 1918²⁰².

Toujours est-il que les démarches conjuguées de l'ASB et de la BNS, en mars 1917, suffisent à impressionner Schulthess, et signent l'arrêt de mort du projet Landmann. Le conseiller fédéral s'était déjà distancé du projet de loi en août 1916, en affirmant qu'il s'agissait là d'une initiative privée et non d'un texte officiel émanant de son Département²⁰³. Mais il soulignait alors encore sa volonté de publier rapidement le projet et de ne pas céder à l'argumentation de la banque privée genevoise, milieu qu'il juge tiède, et dont il réfute le raisonnement²⁰⁴. Après une longue attente, Schulthess décide de transmettre le projet à l'ASB au Comité de la BNS le 12 février 1917. Les 1 et 5 mars ont

¹⁹⁹ Landmann, *op. cit.*, 1916, art. 26 p. 8, art. 63, p. 15 ; voir aussi p. 144-145.

²⁰⁰ Comme le note Schulthess dans une lettre à Landmann, dans laquelle le conseiller fédéral évoque l'opposition injustifiée et doctrinaire des banquiers : « Die Ansichten des Herrn Darier haben nun offenbar auch Herrn Frey beeinflusst, aber ich gestehe, dass dieses Spiel meines Erachtens einmal ein Ende nehmen muss ». SWA, Handschriften Landmann, HS 426, B4, Lettre d'Edmund Schulthess à Julius Landmann, 02.03.1917.

²⁰¹ Cf. Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 90-96 ; Yves Sancey, Sébastien Guex, « Les dirigeants de la Banque nationale suisse au XXe siècle », in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), *Gouverner une banque centrale du XVIIe siècle à nos jours*, Paris: Albin Michel, 2010, p. 143-179.

²⁰² ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 28.02.1917, p. 86-87.

²⁰³ Selon les propos rapportés par Alfred Sarasin lors de la séance du Comité de l'ASB, le 29 août 1916. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 14e séance, 29.08.1916, p. 24. Cf. aussi SWA, Handschriften Landmann, HS 426, B4, Lettre d'E. Schulthess à J. Landmann, 02.08.1916.

²⁰⁴ Cf. SWA, Handschriften Landmann, HS 426, B4, Lettres d'E. Schulthess à J. Landmann, 14.06.1916 et 02.08.1916.

lieu les démarches combinées de l'ASB et de la BNS pour enterrer le projet. Dans un premier temps, Schulthess résiste encore : dans une lettre à son expert Landmann, il affirme vouloir mettre un terme au « jeu » de Darier, le projet doit être publié, sa publication n'impliquant aucun risque d'inquiétude²⁰⁵. Mais un revirement a lieu entre le 2 et le 8 mars 1917. Selon les dires de Friedrich Frey, le désir de repousser la publication du projet a été approuvé « an höchster Stelle »²⁰⁶. Schulthess a donc jeté l'éponge. La publication du projet est reportée à une date indéterminée et tous les exemplaires doivent être retournés au Département²⁰⁷.

C'est une conjonction de quatre facteurs qui permet de comprendre le rejet du projet Landmann, d'abord par la haute banque genevoise, puis par l'ensemble des cercles bancaires et enfin par le Conseil fédéral. Premièrement, le contexte international est évidemment important. L'alourdissement des charges fiscales sur la fortune et le revenu dans les pays belligérants dès la fin de la Première Guerre mondiale et plus généralement l'accroissement de l'interventionnisme étatique généré par la mobilisation totale dans l'effort de guerre contribuent grandement à un mouvement d'afflux de capitaux étrangers vers les banques suisses²⁰⁸. Les banquiers suisses estiment alors que la position du pays en tant qu'îlot libéral au centre de l'Europe ouvre des perspectives de développement qui ne doivent pas être entravées par des débats politiques autour d'une éventuelle intervention législative de l'État fédéral.

En plus de la facette internationale, trois facteurs internes à la Suisse exercent une influence dans le rejet du projet Landmann. Premièrement, la Première Guerre mondiale a modifié l'équilibre de pouvoir entre les collectivités publiques et les principales banques helvétiques. L'explosion des besoins financiers de la Confédération, et les choix politiques de couvrir ses dépenses excédentaires par le biais d'emprunts, plutôt que par la charge fiscale, augmentent considérablement l'influence politique des milieux bancaires. Le financement de la dette publique fournit non seulement un marché de substitution, qui plus est en l'absence de concurrence étrangère, pour les poids lourds de la finance helvétique, mais accentue aussi la dépendance financière des pouvoirs publics à leur égard²⁰⁹. Il ne fait donc pas de doute que, dans le cadre de la négociation d'un texte aussi important qu'une loi fédérale, les autorités gouvernementales soient particulièrement sensibles aux suggestions de leurs principaux créanciers. C'est également en ce sens que Louis Schulthess, journaliste économique, interprète l'échec du projet Landmann : « C'était certainement moins l'importance des motivations, que le rapport de force entre les camps se faisant face, qui ont fait du projet Landmann un secret »²¹⁰.

²⁰⁵ SWA, Handschriften Landmann, HS 426, B4, Lettres d'E. Schulthess à J. Landmann, 02.03.1917.

²⁰⁶ SWA, Handschriften Landmann, HS 426, B4, Lettre de Friedrich Frey à Landmann, 08.03.1917.

²⁰⁷ Seuls deux exemplaires sont conservés par des banquiers, à savoir Alfred Sarasin et Adolf Jöhr, à titre personnel et confidentiel. Cf. AFB, J.I.6 (fonds Schulthess), 1000/1355, vol. 2, lettre de Landmann à Hermann Kurz (direction générale du CS), 11.02.1922.

²⁰⁸ Sur ce point : Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 61-92.

²⁰⁹ Cf. Guex, *op. cit.*, 1993, p. 216-217.

²¹⁰ L[ouis] Schulthess, *Die Bankreform, ein Kampf ums Recht. Tatsachen zur Bankengesetzgebung*, Erlenbach-Zürich; Leipzig: Eugen Rentsch Verlag, 1934, p. 75. « Es war sicherlich weniger das Gewicht der Gründe, als das Machtverhältnis der sich gegenüber stehenden Kräfte, was das Gutachten Landmann zu einem Geheimnis werden liess ».

Deuxièmement, il faut aussi lire l'échec du projet Landmann dans le contexte des différents projets législatifs et débats politiques impliquant les établissements bancaires des années 1914-1916. D'autres projets législatifs ou revendications politiques sont en effet en cours. La question de la révision du droit des actionnaires, discutée pendant la Première Guerre mondiale, et à laquelle Julius Frey-Gamper participe aussi activement au sein de la commission présidée par Eugen Huber (1849-1923), est en lien étroit avec les propositions de réglementations bancaires²¹¹. En juin 1914, l'ASB avait en effet privilégié une solution générale dans le cadre de la révision du Code des obligations, plutôt qu'une loi spécifique aux entreprises bancaires. L'élaboration en parallèle des projets de révision du droit des actionnaires jouait donc en faveur des milieux bancaires helvétiques, puisqu'elle permettait de mettre en œuvre quelques réformes également souhaitées dans le domaine bancaire, telles que la publication régulière des bilans et leur établissement, ainsi que la révision fiduciaire, tout en évitant les risques politiques liés à l'introduction d'un cadre réglementaire propre au domaine bancaire. De plus, il s'agissait là aussi d'une forme de tactique dilatoire, puisque la réforme du droit des sociétés représentait un chantier législatif de grande ampleur dont l'aboutissement ne se fera d'ailleurs qu'en 1937. Parmi les autres débats législatifs menés parallèlement au projet Landmann, l'on compte aussi celui sur l'introduction d'une loi fédérale sur les bourses, et celui sur une éventuelle régulation de l'exportation de capitaux. Entre décembre 1915 et avril 1916, des propositions en faveur d'une législation fédérale des bourses sont formulées²¹². Sans entrer dans les détails, signalons simplement que le but d'une telle législation aurait été d'améliorer la transparence des émissions boursières dans le but de protéger le public qui serait mieux informé. Or, Landmann exclut les bourses de son projet de loi fédérale sur les banques. Il propose cependant dans son exposé des motifs un certain nombre de mesures, telles que la fixation de règles sur l'établissement des prospectus, dans le but d'améliorer la transparence des risques liés à telle ou telle émission de valeurs, ainsi que de renforcer la responsabilité de l'émetteur²¹³. Quant au second problème – celui de l'exportation de capitaux – par ailleurs étroitement lié au premier, le conseiller fédéral Schulthess envisage également, fin 1915, de prendre des mesures législatives, en partie pour répondre à la pression politique en faveur d'un contrôle de l'exportation de capitaux exercée par le monde paysan²¹⁴. En février 1916, c'est une solution d'autolimitation du secteur bancaire, par le biais de circulaires émises par l'ASB à ses membres qui s'impose à la suite de négociations entre le tandem Schulthess-Landmann, la BNS et l'ASB²¹⁵. Nous reviendrons plus loin sur l'enjeu que constitue la question de l'exportation des capitaux dans l'élaboration de la loi sur les banques de 1934. Retenons pour l'instant qu'au même titre que les débats sur une réglementation de l'émission de titres, la discussion parallèle d'un contrôle sur l'exportation de capitaux, qui tous deux se soldent par une solution non

²¹¹ Sur la révision du droit des actionnaires, et les avant-projets d'Eugen Huber : Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 165-178. Voir aussi : Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 61-63.

²¹² Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 50-52. Cf. Albert Meyer, «Die Neuordnung des Effektenbörsen- und Emissionswesens», *Journal de statistique et revue économique suisse*, vol. 52, 1916, p. 109-115.

²¹³ Cf. Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 94-101.

²¹⁴ Cf. Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 53. Sur la question de l'exportation de capitaux au cours de la Première Guerre mondiale : Guex, *op. cit.*, 1993, p. 219-250 ; Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 124-131 ; Mazbouri, *art. cit.*, in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999 ; Julius Landmann, «Der schweizerische Kapitalexpert», *Journal de statistique et revue économique suisse*, vol. 52, 1916, p. 389-415 ; Kellenberger, *op. cit.*, 1939.

²¹⁵ Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 127-128.

législative et non contraignante, joue en la défaveur d'un aboutissement du projet Landmann. Suite au recul des positions interventionnistes dans les dossiers de la régulation boursière et de l'exportation de capitaux, le rapport de force se déplace en faveur des banquiers réticents à toute réglementation et au détriment des propositions du Département de l'économie publique. On peut également émettre l'hypothèse – et ceci expliquerait en partie les ambivalences et revirements du conseiller fédéral Schulthess – que le projet de loi sur les banques de Landmann sert de moyen de pression pour le chef du Département de l'économie publique pour obtenir des concessions sur d'autres dossiers.

Le troisième aspect interne à la Suisse expliquant en partie l'échec du projet Landmann tient au rapport de force entre pouvoirs publics et milieux intéressés. La crise bancaire qui a amorcé les impulsions politiques en faveur d'une législation fédérale a affecté en particulier des instituts d'importance moyenne, voire régionale. Aucune des grandes banques suisses, aucun poids lourd de la finance helvétique n'est directement concerné par la grande mortalité bancaire (*Bankensterben*) des années 1910-1914²¹⁶. Au contraire, par le jeu des fusions, reprises et de l'ouverture de succursales, les grandes banques confortent et poursuivent leur expansion sur le marché domestique²¹⁷. Contrairement à la configuration qui présidera à l'élaboration d'une législation bancaire dans les années 1930, les agents financiers qui disposent de l'influence politique la plus importante – en premier lieu les grandes banques – ne sont pas, entre 1914 et 1916, dans une position de faiblesse vis-à-vis des pouvoirs publics, en tant que victimes d'une crise. Les pertes subies dans les faillites bancaires ont lieu dans des établissements plutôt modestes tels que certaines caisses d'épargne locales, et/ou dans des régions périphériques (Thurgovie, Tessin). Le rapport de force entre autorités et représentants bancaires dominants, durant les négociations concernant la publication et l'opportunité du projet de loi bancaire, n'est donc pas le même qu'au cours de la crise des années 1930, qui touche lourdement les grandes banques suisses. Il faut ajouter à cela la tactique de temporisation adoptée par les cercles bancaires à partir des premières velléités gouvernementales en janvier 1914, qui permet de repousser la décision sur une éventuelle publication du projet Landmann jusqu'en février 1917. À ce moment-là, les pressions politiques et médiatiques qui avaient suivi la crise de 1910-1913 étaient complètement retombées. La suspension (*Schubladisierung*) du projet Landmann par le Conseil fédéral en mars 1917 était donc facilitée par la longue attente – également due à l'irruption du premier conflit mondial – qui faisait apparaître le projet législatif comme une loi d'occasion, dont l'urgence immédiate était contestée. Du point de vue de l'ASB, fondée en 1912, le torpillage du projet marque également une première victoire politique d'importance. L'association d'intérêts, à partir de positions pourtant contradictoires entre grandes banques et banques privées, est parvenue à fédérer les forces du secteur bancaire pour s'opposer à la mise en place d'une loi fédérale sur les banques²¹⁸.

²¹⁶ Ritzmann, *op. cit.*, 1973, p. 105.

²¹⁷ Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 218-221.

²¹⁸ Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 112-113.

2.1.4 La postérité difficile du projet Landmann et le destin tragique de son auteur

Avant de poursuivre notre récit en abordant la période des années 1920, il est intéressant de souligner le flou qui entoure, dans la littérature juridique spécialisée entre 1930 et 1986, l'échec du projet Landmann. Pendant cette longue période, à quelques exceptions près, le projet Landmann est présenté, dans une visée téléologique, comme un précurseur de la loi sur les banques de 1934 « en devenir ». En raison de la censure qui a marqué le projet, le texte lui-même n'est que rarement étudié. Parmi les exceptions à cette règle du silence figure une petite publication du directeur du Crédit Suisse, Hermann Kurz (1857-1943), sur les grandes banques dans la vie économique suisse²¹⁹. Dans ce petit texte que Landmann qualifiera publiquement de texte apologétique, le banquier zurichois ne se gêne pas pour citer et critiquer ouvertement le projet qu'il avait lui-même cherché à torpiller. Landmann, dans une lettre sans compromis datant de février 1922, ne manque pas de le lui faire remarquer :

« Car vous admettez qu'il s'agirait d'une démarche très étrange : inciter l'auteur d'un projet de loi à renoncer à la publication du projet et de son exposé des motifs, et par là-même l'empêcher de défendre son projet ou de le faire défendre par des personnes qui en seraient convaincues, et en même temps le faire assister, langue retenue et dénué de toute possibilité de défense, à la critique de son projet par la partie adverse »²²⁰.

L'on conçoit à partir de cette citation à la fois le fossé qui, en 1922, s'est creusé entre l'expert bâlois et une partie des milieux bancaires, qui avaient longtemps constitué des soutiens dans sa carrière, mais aussi l'amertume qui nourrit encore Landmann face au sort réservé à son travail législatif plus de cinq ans après son torpillage.

Dans la littérature secondaire, les raisons de l'échec ou de l'abandon du projet sont très grossièrement esquissées. Dans leur grande majorité, les commentaires juridiques ou économiques sur la surveillance bancaire en Suisse reprennent la version officielle de l'abandon du projet Landmann, telle qu'annoncée par le Conseil fédéral dans son rapport sur l'année 1916 (publié le 25 avril 1917, soit à peine six semaines après le revirement de Schulthess fatal au projet Landmann) : la publication prévue a été différée, « le moment actuel ne paraissant pas propice pour une discussion approfondie et objective du projet et des questions qui s'y rattachent »²²¹. Le second avis mortuaire auréolé d'un caractère officiel se trouve dans la publication jubilaire pour les 25 ans de la Banque nationale suisse, parue en 1932 sous la direction d'Hermann Schneebeli (1876-1950), ancien chef du bureau statistique. Voici le récit de l'échec du projet Landmann et du rôle joué par l'institut d'émission :

²¹⁹ Hermann Kurz, *Die Grossbanken im schweizerischen Wirtschaftsleben*, Zürich: Orell Füssli, 1922.

²²⁰ AFB, J.I.6 Fonds Schulthess, 1000/1355, vol. 2, lettre de Julius Landmann à Hermann Kurz, 11.02.1922. Cit. originale : « Denn Sie werden zugeben, dass es ein sehr merkwürdigen Vorgehen wäre: den Verfasser eines Gesetzesentwurfes zu veranlassen, von der Veröffentlichung des Entwurfes wie der Motive abzusehen, damit zu verzichten auf die Möglichkeit, die Vorlage selbst zu vertreten oder durch Personen, auf welche die Motive überzeugend wirken, vertreten zu lassen, und zugleich mit verbundener Zunge und jeder Verteidigungsmöglichkeit beraubt zuzusehen, wie von gegnerischer Seite Kritik am Entwurf geübt wird. »

²²¹ « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1916 » (publié le 25 avril 1917), *Feuille fédérale*, 1917, 69^e année, vol. II, p. 421.

« [...] en 1917, le Département fédéral de l'économie publique chargea le professeur Landmann d'élaborer un projet de loi concernant la surveillance des établissements de banque. La direction générale et le comité de banque en prirent connaissance. Vu les circonstances extraordinaires du moment, il parut inopportun de faire intervenir l'État ; toute mesure prise en ce domaine était appelée en effet à exercer sur le système de crédit des répercussions immédiates, dont il était impossible de prévoir les conséquences. C'est pourquoi la direction générale, d'accord avec les autorités de la Banque, recommanda au Conseil fédéral de renoncer à édicter des prescriptions législatives tant que la vie économique du pays n'aurait pas repris un cours normal »²²².

À partir de ces deux comptes rendus officiels, la grande majorité des commentaires sur le projet Landmann reprend la même ligne argumentative : des problèmes plus urgents ont occupé le Conseil fédéral pendant les années de guerre²²³ et de plus, dans l'après-guerre, « le climat politique n'était guère propice à de nouvelles réalisations à l'esprit interventionniste »²²⁴. Quelques commentateurs mieux renseignés se risquent à évoquer « la résistance de certains milieux, surtout en Suisse romande »²²⁵. La seule exception à cette version aseptisée de l'échec du projet Landmann se trouve chez Louis Schulthess qui, dans son essai *Bankreform. Ein Kampf ums Recht*, estime que plus que les dispositions mêmes contenues dans le projet, c'est le rapport de force des positions s'affrontant qui a engendré la censure du projet Landmann²²⁶. Dans ce même ouvrage, le journaliste bruggois, face à l'impossibilité de se procurer le texte incriminé, compare encore le projet Landmann à un livre tabou (le *Décameron* de Boccace) que le Conseil fédéral aurait rangé dans l'armoire à produits toxiques²²⁷. Il faut attendre les travaux d'historiens sur la question pour appréhender l'abandon du projet Landmann de manière plus circonstanciée. À partir de la thèse d'Hugo Bänziger, Sébastien Guex, Annette Baudraz,

²²² Schneebeli, *op. cit.*, 1932, p. 349.

²²³ Voir par exemple Dollfus, *op. cit.*, 1941, p. 28 : « In Folge der dringenden Aufgaben der Kriegs- und Nachkriegszeit konnte sich der Bundesrat nicht weiter mit der Sache befassen. Auch liess die Konsolidierung des Bankwesens und die Prosperität der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre das ganze Problem in den Hintergrund treten. » ; Schwander, *op. cit.*, 1943, p. 15 : « Die Kriegsjahre und die Konzentration im Bankgewerbe drängten die Vorschläge Landmanns in den Hintergrund » ; Urech, *op. cit.*, 1944, p. 4 : « Zu einer gesetzlichen Vorlage kam es damals jedoch noch nicht, da die Kriegs- und Nachkriegszeit den BR vor andere dringliche Probleme stellte. Der Entwurf blieb liegen. » ; Schober, *op. cit.*, 1957, p. 4 : « Zunächst wurden die Bundesbehörden durch den inzwischen ausgebrochenen Weltkrieg vor dringendere Probleme gestellt. » ; Reimann, *op. cit.*, 1963, p. 10 : « Professor Landmann lieferte nach einem Jahr seinen Bericht (mit zwei Gesetzesentwürfen) ab, den das Departement in Druck gab, in der Absicht, ihn einer Expertenkommission zu unterbreiten. Das geschah nicht, da die Kriegs- und Nachkriegszeit dem Bund dringendere Aufgaben brachte. » ; Riniker, *op. cit.*, 1974, p. 20 : « Die Absicht, diesen Bericht einer Expertenkommission zu unterbreiten, konnte indessen wegen dringlicher Aufgaben, vor die sich der Bund wegen Kriegsausbruches gestellt sah, nicht mehr realisiert werden ».

²²⁴ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 127.

²²⁵ Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 175. Voir aussi Brühlmann, *op. cit.*, 1935, p. 8 : « Entgegen der früheren Absicht des Bundesrates ist der Entwurf von Landmann weder einer Experten- noch einer parlamentarischen Kommission zur Beratung unterbreitet worden. Neben den Widerstand, der dem Entwurf in bestimmten Kreisen entgegengesetzt wurde, haben der Krieg und die Nachkriegszeit, mit ihren dringenderen Problemen die Frage des Erlasses eines schweizerischen Bankengesetzes in den Hintergrund treten lassen. »

²²⁶ Schulthess, *op. cit.*, 1934, p. 75.

²²⁷ *Ibid.*, p. 11-12.

puis Malik Mazbouri ont successivement mis à jour le travail de sape de certains milieux bancaires dans l'avortement du projet Landmann²²⁸.

L'échec du projet de loi de surveillance des banques ne signifie pas pour Landmann la fin de ses altercations avec les milieux bancaires. Dans le cadre des autres expertises qu'on lui confie, cette fois dans le domaine fiscal – à savoir l'introduction de droits de timbre fédéraux en 1916-1917 et la mise en place d'un droit de timbre sur les coupons en 1919 –, le professeur bâlois est confronté aux représentants des banques²²⁹. A la fois dans la tonalité des attaques échangées entre les milieux bancaires et Landmann et dans l'opposition directe des intérêts défendus, la rupture entre l'expert bâlois et les représentants des banques semble consommée.

Alors que les échanges étaient encore confinés aux cercles restreints de comités d'experts lors du premier débat sur les droits de timbre, le conflit s'étend à la sphère publique, par voie de presse et dans les discussions parlementaires, durant les négociations sur l'imposition des coupons. Deux évolutions parallèles sont à l'œuvre dans cet antagonisme croissant. D'une part, Landmann évolue progressivement vers une position idéologique moins favorable aux intérêts bancaires. Sa conception de l'Etat en tant que garant des intérêts d'une communauté opposée à l'étroitesse de vues des partisans de l'intérêt individuel, le pousse vers des positions moins conciliantes à l'égard des couches possédantes²³⁰. D'autre part, les soutiens institutionnels dont bénéficiait l'expert bâlois auprès de l'administration fédérale s'affaiblissent. Tandis que le projet de loi sur les banques de 1914-1916 avait été rédigé sur mandat de Schulthess, du Département de l'économie publique, dont la relation avec Landmann est marquée par une admiration réciproque, les dossiers de législation fiscale sont gérés par le Département des finances. Or, un changement de direction a lieu en janvier 1920 lorsque Jean-Marie Musy remplace Giuseppe Motta à la tête du Département. Dès lors, la collaboration entre l'expert et le ministre fribourgeois, qui fera preuve d'une attitude particulièrement conciliante envers les desiderata bancaires²³¹, sera de plus en plus compliquée. Finalement, en 1922, Landmann démissionne et est remplacé par un de ses anciens étudiants, Eduard Kellenberger. Progressivement déchu de son ancrage institutionnel en tant qu'expert gouvernemental, le professeur bâlois doit subir des attaques de la part de ses contradicteurs qui prennent parfois une couleur xénophobe, voire antisémite²³². La fin de la collaboration avec le Département des finances marque une étape décisive dans la retraite de Landmann de la vie publique suisse. Après avoir subi un échec auprès des instances dirigeantes de l'Université de Bâle dans son projet de créer un cursus d'économie politique indépendant de la Faculté de philosophie, Landmann est également poussé à la démission, fin 1922, de son lieu de sociabilité favori, la Statistisch-

²²⁸ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 46-49 ; Guex, *art. cit.*, 1995, p. 405-406 ; Baudraz, *op. cit.*, 1997, p. 36-41 ; Mazbouri, *art. cit.*, in Metzger, Vallotton (éd.), *op. cit.*, 2009, p. 65-68 ; Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015.

²²⁹ Sur ces législations fiscales et le rôle de Landmann dans leur élaboration : Guex, *op. cit.*, 1993, p. 379-389 ; Sébastien Guex, «L'introduction du droit de timbre fédéral sur les coupons, 1919-1921», in Sébastien Guex, Martin Körner, Jakob Tanner (éd.), *Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.-20. Jh.)*, Zurich: Chronos, 1994, p. 209-239 ; Guex, *art. cit.*, 1995, p. 406-411 ; Baudraz, *op. cit.*, 1997, p. 41-48.

²³⁰ Schönhärl, *op. cit.*, 2009, p. 350-356.

²³¹ Guex, *art. cit.*, in Guex, Körner, Tanner (éd.), *op. cit.*, 1994, p. 213-214.

²³² Guex, *art. cit.*, 1995, p. 410-413.

volkswirtschaftliche Gesellschaft²³³. Finalement, durant l'hiver 1926-1927, le Bâlois d'adoption quitte la Suisse en obtenant la chaire de sciences économiques publiques (*Wirtschaftliche Staatswissenschaften*) à l'Institut für Weltwirtschaft de l'Université de Kiel. Le 8 novembre 1931, à l'âge de 54 ans, Landmann met fin à ses jours. Les raisons du suicide du professeur d'économie restent difficiles à élucider clairement. Elles tiennent à la fois aux problèmes d'acclimatation à son nouvel environnement à Kiel, à des problèmes de santé récurrents, à des chocs émotionnels suite au décès prématuré de sa fille en 1925, ainsi que d'autres proches amis en 1930-1931²³⁴. D'autres motifs sont encore évoqués : la montée de l'antisémitisme, ainsi que d'éventuelles pertes financières subies durant la crise mondiale²³⁵.

Dans ce même contexte de crise financière, l'administration fédérale ressort de ses tiroirs le projet de la loi fédérale sur la surveillance des banques rédigé par Landmann, qu'elle avait soigneusement gardé secret pendant une quinzaine d'années. C'est dans un premier temps Edmund Schulthess, toujours à la tête du Département d'économie publique, qui écrit à Landmann en septembre 1931 pour lui demander l'autorisation de publier le projet²³⁶. Parallèlement, dans les bureaux voisins du Département des finances, toujours dirigé par Jean-Marie Musy, Eduard Kellenberger, désormais suppléant du directeur de l'Administration fédérale des finances, se livre à une critique vigoureuse du projet concocté par son ancien professeur d'économie²³⁷. Nous renvoyons ici au jugement sévère exprimé dans un rapport interne et cité en ouverture de ce chapitre, dans lequel Kellenberger estimait que le projet Landmann ouvrait la voie à la socialisation du monde bancaire²³⁸. Kellenberger, en septembre 1931, propose donc de ne pas s'engager dans la voie législative suggérée par son ancien professeur. Au contraire, son rapport conclut qu'une loi peut être évitée via des mesures moins strictes telles que l'adoption d'accords sur base volontaire entre les banques commerciales et la Banque nationale, ou encore la formation, là aussi sous forme non contraignante, de syndicats de révision. Nous y reviendrons.

En mars 1934, alors que la crise bancaire s'est approfondie et que les travaux d'élaboration de la future loi sur les banques sont déjà bien avancés, le projet Landmann est présenté sous un autre jour par un autre acteur important de la politique bancaire fédérale, le président de la Banque nationale suisse, Gottlieb Bachmann (1874-1947). Après avoir noté que le projet Landmann n'avait « curieusement » pas été mis à disposition du public, Bachmann regrette l'absence d'un système de contrôle tel que celui envisagé par le professeur bâlois :

« Aujourd'hui, vingt ans plus tard, on peut se demander, compte tenu du projet de la loi bancaire actuel, si le projet Landmann allait vraiment trop loin et si sa mise en œuvre réglementaire n'aurait pas pu contenir l'expansion très souvent

²³³ Cf. Baudraz, *op. cit.*, 1997, p. 67-75.

²³⁴ *Ibid.*, p. 86.

²³⁵ Schönhärl, *op. cit.*, 2009, p. 89.

²³⁶ Cf. Baudraz, *op. cit.*, 1997, p. 82.

²³⁷ Landmann, lors de son départ à Kiel en 1927, était parvenu à empêcher la nomination de Kellenberger comme son successeur à la chaire d'économie politique de Bâle en favorisant avec succès la candidature de son ami Edgar Salin (1892-1974). Cf. *Ibid.*, p. 74.

²³⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, Rapport interne de l'Administration fédérale des finances sur le contrôle bancaire, signé Eduard Kellenberger, 01.09.1931.

malsaine des banques entre 1924 et 1929 et aurait montré à notre secteur bancaire une voie plus saine à suivre »²³⁹.

Il est souvent hasardeux de se livrer, comme le fait ici Bachmann, à des observations d'ordre hypothétique sous forme d'histoire contrefactuelle. Il est difficile de savoir dans quelle mesure la réalisation du projet Landmann aurait permis d'éviter les crises bancaires des années 1931-1934. Toujours est-il que, du point de vue des intérêts bancaires helvétiques, la censure du projet Landmann en 1916 a permis de repousser efficacement la menace d'une loi de surveillance étatique durant près de vingt ans. Elle a en outre contribué à rendre possible l'expansion extraordinaire de la place financière suisse au cours de la seconde moitié des années 1920 – et en particulier la croissance des opérations internationales des grandes banques –, sans entraves ni immixtion étatiques.

Coïncidence fortuite, trois ans jour pour jour après le suicide de Julius Landmann, le Parlement suisse adoptera, le 8 novembre 1934, une loi fédérale sur les banques trouvant en partie son inspiration dans les projets avortés en 1916²⁴⁰.

²³⁹ Gottlieb Bachmann, « Eidgenössische Bankengesetzgebung », *Neue Zürcher Zeitung*, 18.03.1934, n°476, Blatt 7. Cit. originale : « Heute nach bald zwanzig Jahren mag, angesichts des nun vorliegenden Bankengesetzesentwurfs, die Frage gestellt werden, ob dieser Landmannsche Entwurf wirklich zu weit ging und ob seine gesetzliche Durchführung nicht die vielfach ungesunde Expansion der Banken in den Jahren 1924 bis 1929 zurückgehalten und unser Bankwesen zum Teil auf gesündere Bahnen gewiesen hätte. »

²⁴⁰ Relevons que dans le Message du Conseil fédéral du 2 février 1934 proposant l'adoption de la loi, il n'est pas fait mention des travaux « préparatoires » de Julius Landmann. Les différents débats en commission pré-parlementaires et en chambre, en revanche, feront allusion au projet en question. Cf. aussi Dollfus, *op. cit.*, 1941, p. 29.

2.2 Eviter une loi bancaire par l'autorégulation : révision du droit des sociétés et *gentlemen's agreement* sur l'exportation de capitaux (1920-1930)

Dans la chronologie de l'histoire de la réglementation bancaire en Suisse, les années 1917-1931 peuvent apparaître comme une sorte de passage à vide dans le développement de la surveillance. En effet, entre la mise de côté du projet Landmann en février 1917 et la réapparition des revendications en faveur d'une législation bancaire en septembre 1931, la question d'une réglementation fédérale sur le contrôle des banques est absente de l'agenda politique en Suisse. L'interpellation du socialiste Schneider de décembre 1928, restée sans suites, constitue à ce titre l'unique exception²⁴¹. A vrai dire, cette accalmie cache surtout l'émergence de deux débats politiques dans le domaine bancaire qui occupent le devant de la scène : d'une part, la question de l'exportation de capitaux opérée par les banques suisses et de sa limitation, d'autre part, la révision du droit des actionnaires. Autrement dit, dans la perspective de l'histoire de la surveillance bancaire propre à ce travail, ces deux débats annexes, qui constituent en soi des enjeux de luttes politiques essentiels, jouent le rôle de palliatifs qui permettent d'éviter l'introduction d'une loi spécifique au domaine bancaire. Dans le cas de l'exportation des capitaux, le projet d'une loi bancaire est agité comme une menace pour inciter les banques commerciales à plus de concessions et à accepter un accord non contraignant avec la banque centrale. Dans le cas de la révision du droit des sociétés et de la publicité des bilans, ce sont au contraire les milieux bancaires qui se servent de ce débat pour proposer certaines dispositions réglementaires à l'ensemble des entreprises et ainsi couper l'herbe sous les pieds des partisans d'une régulation propre aux banques. Ce sous-chapitre a pour objet de passer en revue ces deux questions, mais uniquement sous leurs aspects significatifs dans l'histoire de l'élaboration d'une surveillance bancaire. Etant donné qu'ils ont tous deux fait l'objet d'études fouillées, nous nous permettons de ne les évoquer que superficiellement²⁴².

2.2.1 La révision du droit des sociétés

Dès 1914, les représentants des milieux bancaires avaient favorisé la voie d'une refonte du droit des sociétés pour éviter une loi sur les banques. En 1911, le Conseil fédéral avait en effet chargé le professeur de droit et conseiller national radical Eugen Huber de produire un projet de révision du droit des actionnaires contenu dans le Code des obligations, lui-même entré en vigueur en 1883²⁴³. Une meilleure protection des actionnaires extérieurs de grandes entreprises constituait l'objectif principal de la révision du droit des sociétés.

²⁴¹ Munie de 27 signatures socialistes, l'intervention parlementaire du bâlois Friedrich Schneider (1886-1966) datée du 20 décembre 1928 demande au Conseil fédéral de « déposer un projet de loi sur la surveillance et le contrôle des bourses et d'autres établissements financiers » pour protéger les petits épargnants. Cette interpellation est restée sans suites. Cf. *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, séance 17, 21.12.1928, p. 482.

²⁴² Sur la révision du droit des sociétés : Graner, *op. cit.*, 1937, Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 59-67 ; Lüpold, *op. cit.*, 2010, Thomas David, *et al.*, *De la "Forteresse des Alpes" à la valeur actionnariale. Histoire de la gouvernance d'entreprise en Suisse (1880-2010)*, Zurich: Seismo, 2015, p. 47-96. Sur l'exportation de capitaux : Sancey, *art. cit.*, 1996 ; Sancey, *art. cit.*, in Guex (éd.), *op. cit.*, 1998 ; Sancey, *op. cit.*, 2015.

²⁴³ Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 171.

Aussi, au moment où Schulthess et Landmann produisent leurs premières ébauches de réglementation des banques, les milieux bancaires avaient privilégié l'intégration de quelques mesures isolées – notamment sur la transparence, le bilan et le contrôle fiduciaire – dans la refonte générale du droit des actionnaires. Julius Frey avait alors considéré que la révision du droit des sociétés représentait « la seule base correcte »²⁴⁴. La révision du Code des obligations, en comparaison avec l'introduction d'une législation sur les banques ou les bourses, possédait l'avantage de ne pas être considérée comme une loi d'occasion, tributaire de crises survenues récemment, et ne représentait qu'une modification de dispositions qui avaient déjà fait leurs preuves²⁴⁵. En dépit de cette configuration qui rendait une réforme du droit des obligations en principe moins difficile, relevons d'emblée que l'élaboration de cette révision durera au total un quart de siècle, puisque le Code des obligations révisé ne sera adopté qu'en 1936. Evidemment, une législation commerciale aussi importante que le droit des sociétés soulevait des problèmes de plus large envergure, affectant des acteurs économiques nombreux. Ce long processus est marqué par divers textes en discussion : le projet Huber de 1919, le projet Hoffmann de 1923, prélude à la phase parlementaire de négociation qui débute en 1928. L'élaboration en parallèle, durant la Première Guerre mondiale, du projet Huber sur le droit des actionnaires, et du projet Landmann sur les banques, implique un certain nombre de liens entre les deux textes.

Ainsi, le projet Huber de 1919 intègre-t-il certaines mesures prévues dans le projet Landmann ; il s'agit en particulier de l'obligation de publier les bilans, le contrôle fiduciaire et un fonds de réserve obligatoire²⁴⁶. Martin Lüpold, dans sa thèse sur le développement du droit des actionnaires, remet en partie en question l'interprétation de Bänziger, qui voyait dans l'intégration de ces dispositions un simple effet d'imitation de la régulation bancaire. Pour Lüpold, ces mesures doivent être interprétées dans le contexte plus large de la gouvernance d'entreprises des grandes sociétés industrielles²⁴⁷. Toujours est-il que du point de vue des milieux bancaires, la réalisation de certaines dispositions peu contraignantes à travers la révision du droit des sociétés a pour but explicite d'éviter une loi sur les banques. C'est en ce sens que l'ASB prend position lors de la procédure de consultation sur le projet Huber²⁴⁸. Adolf Jöhr, qui a quitté la Banque nationale en 1918 pour prendre les rênes du Crédit Suisse, en tant que directeur général, s'exprime très clairement sur ce point lors d'une réunion de l'ASB en décembre 1921 :

« Nous devons surtout adopter un point de vue tactiquement correct. Le code des obligations révisé contiendra tout ce qui peut dans la pratique être exigé dans une loi sur les banques. Ainsi, nous pourrions sans doute éviter une loi commerciale spéciale postulée sous le nom de 'loi bancaire' »²⁴⁹.

²⁴⁴ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 8^e séance, 22.06.1914, p. 4. Cit. originale : « die einzig richtige Basis ».

²⁴⁵ Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 170.

²⁴⁶ Cf. Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 61-63 ; Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 175.

²⁴⁷ Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 177.

²⁴⁸ Sur cette procédure de consultation : *ibid.*, p. 278-284.

²⁴⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 41^e séance, 14.12.1921, p. 7. Egalement cités par Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 67. Cit. originale : « Wir müssen uns vor allem auf einen taktisch richtigen Standpunkt stellen. Das revidierte Obligationenrecht soll alles enthalten, was praktisch von einer Bankgesetzgebung

Quelques mois plus tard, lorsque certains de ses collègues s'opposent au droit de regard dont disposeraient les instances de contrôle fiduciaire prévues dans la révision du Code des obligations par le projet Huber, Jöhr rappelle une nouvelle fois l'aspect stratégique de l'intégration de ces mesures : « Les banques doivent tolérer des garanties accrues pour la bonne exécution du contrôle. Les propositions des experts sont acceptables. Grâce à elles, la loi sur les banques peut être évitée »²⁵⁰. La prise de position officielle de l'ASB, datée du 27 février 1922, allait dans le même sens. Le projet Huber était accueilli avec bienveillance : la publicité, le contrôle et la responsabilité renforcée pour les instances dirigeantes des entreprises étaient salués. L'esprit anti-interventionniste du projet faisait également l'unanimité chez les banquiers :

« Nous saluons donc en particulier le principe inséré dans le projet, selon lequel les personnes impliquées dans l'entreprise peuvent autant que possible exercer *elles-mêmes* le contrôle sur leurs propres affaires. Si l'on n'accordait pas aux personnes impliquées des droits les plus larges possible, il faudrait s'attendre à ce que s'imposent ceux qui sont partisans d'un contrôle accru de l'Etat, contrôle qui serait non seulement indésirable, mais qui se révélerait aussi la plupart du temps illusoire »²⁵¹.

L'ASB publiera toutefois quatre mois plus tard un avenant à sa prise de position qui relativise l'opportunité des dispositions sur l'extension de la publicité²⁵². Celle-ci doit se faire en tenant compte de la confidentialité des opérations, et ne doit pas remettre en question l'avantage dont bénéficient les banques par leur position-clé au sein du système économique helvétique. Ce revirement signale l'existence de dissensions au sein du secteur bancaire²⁵³. Ce sont notamment certaines grandes banques qui ont cherché à corriger le tir d'une première prise de position jugée trop libérale en matière de transparence.

Dans le même temps, le Vorort de l'USCI, l'association faîtière de l'économie suisse défendant avant tout les intérêts de l'industrie d'exportation, soutient une position plus hétérogène, mais s'oppose dans l'ensemble aux propositions de réforme du droit des sociétés. Les critiques des associations économiques à son égard sont relativement cinglantes, tandis que l'accueil en apparence moins défavorable par les représentants bancaires est avant tout d'ordre tactique, dans le but d'éviter une loi bancaire²⁵⁴. Le décès d'Eugen Huber en 1923 implique la reprise du dossier par l'ancien conseiller fédéral Arthur Hoffmann (1857-1927), radical saint-gallois proche de l'industrie de la broderie et

verlangt werden kann. Dann werden wir die unter dem Namen ‚Bankgesetz‘ postulierte Sondergewerbegesetzgebung vielleicht vermeiden können »

²⁵⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 43e séance, 07.06.1922, p. 6. Cit. originale : « Die Banken müssen sich vermehrte Garantien für eine richtige Durchführung der Kontrolle gefallen lassen. Die Vorschläge der Experten sind annehmbar. Durch sie kann das Bankgesetz vermieden werden ».

²⁵¹ AFB, E4110(A), 1000/800, Vol. 4, Dossier 1, Vernehmlassung der Schweizerischen Bankiervereinigung, 27.02.1922, p. 7. Citée par Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 279. Cit. originale : « Wir begrüßen daher insbesondere den im Entwurf aufgenommenen Grundsatz, dass die an der Gesellschaft beteiligten Personen soviel wie möglichst *selbst* die Kontrolle über ihre Angelegenheiten ausüben können. Würden den Beteiligten nicht möglichst weitgehende Rechte eingeräumt, so hätten wir zu gewärtigen, dass diejenigen durchdringen würden, welche eine vermehrte Kontrolle des Staates befürworten, die nicht nur unerwünscht wäre, sondern sich wohl auch zumeist als illusorisch erweisen würde »

²⁵² *Ibid.*, p. 280-281.

²⁵³ David, *et al.*, *op. cit.*, 2015, note 65, p. 71.

²⁵⁴ Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 283.

des machines de la Suisse orientale²⁵⁵. Ce dernier remanie le projet de révision en tenant compte des critiques des milieux industriels et le publie en 1923 pour une nouvelle phase de consultation en commission d'experts. Entre autres modifications, Hoffmann supprime la distinction entre petites et grandes sociétés anonymes, ce qui implique la disparition de toutes les dispositions plus sévères réservées aux grandes entreprises. La composition des commissions d'experts, à très forte majorité bourgeoise et avec représentation du Vorort et de l'ASB, mais en l'absence de délégués syndicaux, ne fait que renforcer la tendance vers une adéquation de vues entre le projet Hoffmann et les intérêts économiques²⁵⁶.

Il devient alors clair, au terme du remaniement du projet sous la houlette d'Arthur Hoffmann, que les quelques règles de gouvernance d'entreprise encore contenues dans le projet Huber – par exemple, l'obligation de publier régulièrement des bilans détaillés – n'aboutiront pas. En 1926, une dernière démarche dans ce sens échoue en effet. Elle est l'œuvre du conseiller fédéral Edmund Schulthess, toujours en charge du Département de l'économie publique, qui intervient dans le processus d'élaboration. Il écrit alors au Département fédéral de justice et police pour demander que des dispositions de droit bancaire soient introduites dans la révision du Code des obligations²⁵⁷. Plus précisément, il sollicite l'intégration de mesures de transparence approfondies (publication de bilans intermédiaires selon un modèle défini précisant entre autres les actifs étrangers) pour les sociétés faisant appel publiquement au crédit – en d'autres termes, les établissements financiers. Un rapport d'expert mandaté par Schulthess et produit par le juriste Robert Haab (1893-1944) au DFJP sur l'intégration d'une forme de régulation bancaire dans la révision du Code des obligations conclut sans surprise que ces souhaits ne sont pas réalisés dans les derniers projets. Schulthess semble toutefois ne pas avoir poursuivi cette démarche. Le projet de révision du Code des obligations avalisé par le Conseil fédéral en 1928 – il ne sera adopté par les Chambres qu'en 1936 – ne porte donc aucune trace d'une régulation propre aux banques, mais a en revanche permis, en tant que débat politique alternatif dans le domaine de la *corporate governance*, de détourner l'attention d'une éventuelle loi sur les banques²⁵⁸.

Martin Lüpold dresse un parallèle intéressant entre le sort du projet Landmann sur les banques et le projet original d'Eugen Huber sur le droit des sociétés²⁵⁹. Les deux tentatives de régulation, malgré le respect auprès des milieux intéressés dont bénéficiaient leurs auteurs au préalable, se sont heurtées à une forte résistance, à partir du moment où ceux-ci se sont attaqués à une réglementation affectant la gestion interne des entreprises privées. A la mise aux oubliettes du projet Landmann répond en effet la forte édulcoration du projet Huber, dont la version finale ne laisse qu'une place très réduite aux ambitions originales de renforcer la position des actionnaires extérieurs et l'information du public

²⁵⁵ Hanspeter Schmid, *Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918-1929)*, Zürich: Limmat Verlag, 1983, p. 48.

²⁵⁶ Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 290.

²⁵⁷ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 65-66 ; Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 293.

²⁵⁸ Dans l'autre sens, l'effet est d'ailleurs le même. L'adoption d'une loi sur les banques en 1934 contenant des dispositions pour une publicité renforcée et plus grande responsabilité des dirigeants nuira à la position de ceux qui, dans les négociations de la révision du droit des actionnaires entre 1934 et 1936, demandent des mesures identiques appliquées à toutes les sociétés anonymes. Il y a donc des influences réciproques à l'œuvre entre les deux chantiers de régulation économique. Cf. Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 514-515.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 294.

sur les entreprises. La position d'expert de l'administration fédérale n'était donc pas si enviable du moment qu'elle allait à l'encontre des préférences exprimées par les associations économiques influentes. Notons au passage une différence de taille entre le sort réservé aux deux projets en question. Tandis que le projet Landmann est retiré et censuré unilatéralement suite aux demandes conjuguées de l'ASB et de la BNS, le projet Huber est vidé de sa substance de manière plus graduelle. C'est véritablement au cours de la phase préparatoire – souvent décisive – entre 1919 et 1923, que la réforme du droit des sociétés se fait plutôt en faveur des intérêts des entreprises et des initiés et au détriment du poids des actionnaires.

*

Avant d'aborder la question de l'exportation des capitaux, il est nécessaire de présenter en quelques mots les grands changements qui marquent la société, la politique et l'économie suisse au sortir de la Première Guerre mondiale et au tournant des années 1920. En effet, les évolutions sociopolitiques et économiques que connaît le pays marquent inévitablement le développement des débats sur la régulation bancaire, en raison des modifications des rapports de force politiques qu'elles engendrent.

La première rupture est d'ordre sociopolitique. La grève générale de novembre 1918, dont les résultats politiques immédiats sont de faible portée, marque en Suisse la fin de la Première Guerre mondiale²⁶⁰. Elle ouvre une courte phase de renforcement du mouvement ouvrier. Celui-ci prend notamment la forme d'une multiplication des conventions collectives dans des branches qui en étaient jusqu'alors dépourvues, suivie en 1920 d'une révision de la loi sur les fabriques dans le sens d'une réduction du temps de travail²⁶¹. De même, les prémices embryonnaires d'une assurance vieillesse et survivants voient le jour dans la foulée – ils n'aboutiront qu'en 1947²⁶². Mais ce « galop de politique sociale » est rapidement suivi d'un « roll-back » dès 1921, caractérisé par une volonté des milieux dirigeants de lutter contre les réformes sociales et l'interventionnisme étatique²⁶³. Dans les rapports de force politique, une césure est également perceptible. L'introduction de la représentation proportionnelle pour l'élection du Conseil national, suite à une initiative populaire acceptée par le peuple le 13 octobre 1918, marque une mutation durable du système politique. Les élections de l'automne 1919 mettent un terme à l'hégémonie dont disposait le mouvement radical depuis la création de l'Etat fédéral. Les radicaux perdent 46 de leurs 106 sièges, au profit des socialistes, qui passent de 19 à 41 députés, et du nouveau Parti des paysans, artisans et bourgeois – issu d'une scission du mouvement radical – qui obtient 29 mandats. Les catholiques-conservateurs se stabilisent

²⁶⁰ Sur le contexte général de l'après-guerre en Suisse, voir Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne: Payot, 1974, p. 49-89 ; Hans-Ulrich Jost, «Menace et repliement. 1914-1945», in *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne: Payot, 1986, p. 683-770, p. 716-725 ; Sacha Zala, «Krisen, Konfrontation, Konsens (1914-1949)», in Georg Kreis (éd.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel: Schwabe Verlag, 2014, p. 490-539, p. 498-503.

²⁶¹ Voir par exemple Bernard Degen, «Arbeit und Kapital», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 873-922, ici p. 885-891.

²⁶² Sur le développement de l'assurance vieillesse en Suisse au XXe siècle : Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the state? : business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890-2000*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

²⁶³ Ruffieux, *op. cit.*, 1974, p. 85; Schmid, *op. cit.*, 1983, p. 148-149, p. 284-285.

avec une députation forte de 41 membres. Le raz-de-marée socialiste n'a pas eu lieu, mais le renforcement de certaines forces d'opposition contribue à tendre le climat politique de l'immédiat après-guerre. A l'exécutif, cette évolution se traduit par l'élection d'un second conseiller fédéral catholique-conservateur en 1919, en la personne de Jean-Marie Musy. Ces chamboulements de l'équilibre politique fédéral doivent cependant être relativisés à l'échelle européenne. En comparaison avec le bouleversement que représente la Première Guerre mondiale et l'immédiat après-guerre dans de nombreux pays européens, le système politique suisse fait preuve d'une stabilité relative²⁶⁴.

L'économie suisse, d'autre part, connaît également une sortie de la Première Guerre mondiale perturbée. La crise de reconversion qui affecte le pays entre fin 1920 et 1923 est d'une ampleur telle qu'elle mériterait de plus larges recherches historiques²⁶⁵. La phase de récession est forte, mais limitée dans le temps. En février 1922, près de 100'000 chômeurs sont recensés, soit un taux de 5.3%²⁶⁶. La récession économique – marquée par une baisse du PIB de 5.6% en 1921 – est accompagnée par une forte déflation, l'indice des prix à la consommation baissant de 10.6% en 1921²⁶⁷. Les autorités helvétiques cherchent à rétablir les conditions économiques d'avant-guerre, à savoir le retour à la convertibilité des devises dans le cadre du *Gold standard*²⁶⁸, l'assainissement des finances publiques, et la suppression de la régulation étatique provoquée par la guerre²⁶⁹. Ces objectifs sont poursuivis par une intensification de la politique déflationniste déjà à l'œuvre à la fin du conflit. La compétitivité des produits suisses sur les marchés internationaux doit être rétablie par une baisse des prix, elle-même favorisée par une réduction des dépenses étatiques²⁷⁰.

Pour les banques, la crise de 1920-1923 est accentuée par les pertes que subissent certains instituts – les grandes banques, mais aussi certaines banques hypothécaires des régions frontalières – sur leurs actifs étrangers²⁷¹. En effet, l'effondrement de certaines devises étrangères dans l'après-guerre, en particulier le franc français ou le Mark allemand, a un effet double pour les banques suisses : d'une part, il entraîne des pertes sur les investissements étrangers, d'autre part il provoque un mouvement de fuite de capitaux vers la Suisse. A cela s'ajoute l'insolvabilité de certains emprunteurs étrangers, source de pertes potentielles. Mais à partir de 1923, les difficultés liées au marché des changes sont

²⁶⁴ Pour une histoire comparée des transformations sociales et économiques en France, en Allemagne et en Italie : Charles S. Maier, *Recasting bourgeois Europe : stabilization in France, Germany, and Italy in the decade after World War I*, Princeton: Princeton University Press, 2015, p. 19-232.

²⁶⁵ Parmi les rares exceptions : Ruffieux, *op. cit.*, 1974, p. 122-128 ; Dieter Fahrni, «Die Nachkriegskrise von 1920-1923 in der Schweiz und ihre Bekämpfung», Lizentiatsarbeit, Universität Basel, 1977 ; Sébastien Guex, «Banque nationale et milieux bancaires entre 1922 et 1924: cris et chuchotements autour de la stabilisation du franc suisse», in Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banques et crédit en Suisse, (1850-1930)*, Zurich: Chronos, 1993, p. 53-76, p. 55-60.

²⁶⁶ Degen, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 889.

²⁶⁷ Bordo, James, *art. cit.*, in Abegg (éd.), *op. cit.*, 2007, p. 50.

²⁶⁸ Le franc suisse figure d'ailleurs parmi les quelques monnaies européennes à rétablir la parité d'avant-guerre et ce, dès 1924. Voir Tobias Straumann, *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth-Century Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 77-78.

²⁶⁹ Patrick Halbeisen, Tobias Straumann, «Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 983-1075, p. 1002-1009.

²⁷⁰ Sébastien Guex, «Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik», in *ibid.*, p. 1077-1129, p. 1099.

²⁷¹ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 57.

surmontées, en partie grâce à des mesures légales sur la façon de porter au bilan les valeurs étrangères dépréciées et à des accords gouvernementaux avec l'Allemagne²⁷². L'ensemble des années 1920, et en particulier sa seconde moitié, constitue véritablement une phase de croissance fulgurante pour la place financière suisse. Celle-ci, à l'échelle internationale, profite de la stabilité du franc suisse et du système politique, ainsi que des conditions fiscales avantageuses pour attirer les capitaux étrangers²⁷³. Alors que les places financières des pays voisins sortent de la guerre mondiale très affaiblies, les banques suisses consolident leur rôle de plaque tournante des capitaux internationaux, en ajoutant au refuge fiscal le refuge monétaire.

Ces quelques remarques, qui nécessiteraient de plus amples développements dépassant le cadre de ce travail, visent à éclaircir l'évolution entre la situation politique et économique dans laquelle se trouve la Suisse au moment de l'élaboration du projet Landmann en 1914-1916, et celle qui présidera à l'instauration d'une surveillance étatique sur les banques dans les années 1930. Au plan politique, ce glissement est marqué non seulement par une polarisation du débat autour de certains enjeux cruciaux, mais surtout par le développement de deux forces contradictoires : la paysannerie, structurée autour de l'Union suisse des paysans et du Parti des paysans, artisans et bourgeois, et le mouvement ouvrier – essentiellement représenté par le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse. Du point de vue économique et financier, le premier conflit mondial permet aux grandes banques suisses d'ouvrir une phase d'essor formidable, profitant à la fois de l'affaiblissement relatif de la concurrence internationale et du développement de ses propres avantages compétitifs, pour se hisser sur un pied d'égalité avec les grands instituts internationaux. La prospérité croissante de la place financière suisse pendant la période des années 1920 était relativement peu propice à la reprise d'une forme de régulation étatique par le biais d'une loi sur les banques. En revanche, le débat sur l'exportation des capitaux, déjà bien présent durant la Première Guerre mondiale, ressurgit de manière lancinante dans l'agenda politique.

2.2.2 L'exportation de capitaux

Une brève discussion de la question de l'exportation de capitaux dans le cadre de ce chapitre sur la genèse de la surveillance bancaire se justifie pour au moins deux raisons. D'une part, il s'agit d'une discussion qui monopolise l'attention du monde politique en matière bancaire entre 1916 et 1927. D'autre part, cet objet occupera également une partie des débats lors de la discussion de la loi sur les banques au début des années 1930 et trouvera son expression dans l'article 8 de la loi fédérale de novembre 1934²⁷⁴.

²⁷² Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 485. Sur l'« arrêté du Conseil fédéral du 26 décembre 1919 concernant les conséquences des dépréciations de change pour les sociétés anonymes et les sociétés coopératives », voir Malik Mazbouri, « Une illusion rétrospective ? Réflexions sur la « longévité » des grandes banques suisses (1850-2000), Contribution non publiée au colloque », 2017.

²⁷³ Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 485.

²⁷⁴ L'un des spécialistes de la question, Patrick Halbeisen, souligne d'ailleurs l'importance du débat sur l'exportation des capitaux dans l'élaboration de la loi de 1934 : « Beim Schweizerischen Bankengesetz von 1934 standen der Gläubigerschutz und die Kontrolle des Kapitalexports im Zentrum ». Halbeisen, *art. cit.*, in Guex, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 1998, p. 61.

L'exportation de capitaux depuis la Suisse n'est pas un phénomène nouveau au XX^e siècle²⁷⁵. Selon l'estimation de Paul Bairoch, en 1913 déjà, la Suisse occupe la première place mondiale, devant le Royaume-Uni et les Pays-Bas, en termes de stock de capitaux à l'étranger par habitant²⁷⁶. Comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré à l'élaboration du projet Landmann, c'est au cours de la Première Guerre mondiale que l'exportation de capitaux apparaît pour la première fois en tant que problème politique pour certains secteurs de la population. L'activité en soi n'est pas nouvelle, mais sa perception politique évolue.

Quels sont les reproches adressés à cette pratique d'exportation de capitaux ? La politisation de cette question trouve son origine dans la corrélation perçue entre les flux de capitaux depuis la Suisse et le mouvement du taux d'intérêt²⁷⁷. Les secteurs économiques particulièrement sensibles à la hausse du taux d'intérêt critiquent l'exportation de capitaux effectuée par les banques en estimant qu'elle contribuerait à rétrécir la masse de capitaux disponibles sur le marché intérieur et provoquerait un renchérissement du loyer de l'argent. Parmi les autres critiques faites à ce phénomène d'exportation de capitaux, on peut également citer les revendications demandant de satisfaire d'abord la demande en capitaux domestique avant d'accorder des emprunts (plus rentables) à l'international, celles qui estiment que le financement d'industries étrangères renforce la concurrence internationale au détriment des industries suisses, ou encore celles qui exigent de lier l'exportation de capitaux à des compensations de la part des bénéficiaires étrangers²⁷⁸. Pour en revenir au reproche principal, celui qui lie l'accroissement des flux de capitaux hors de Suisse et l'augmentation du taux de l'intérêt, il faut relever qu'il est difficile à déterminer directement, tant les facteurs qui influencent le mouvement du taux d'intérêt sont nombreux. En revanche, il est certain que le rapport réciproque entre les deux phénomènes est socialement perçu et suscite un fort mécontentement de la part des milieux fortement obérés²⁷⁹. La paysannerie, en tant que secteur économique lourdement endetté, par le biais de la puissante Union suisse des paysans (USP, fondée en 1897) et la petite industrie, représentée par l'Union suisse des arts et métiers (USAM, fondée en 1879), sont très attentifs à l'augmentation des taux d'intérêt. Dès novembre 1914, ils font de la question une revendication politique, en protestant auprès du Conseil fédéral contre la conclusion du nouvel emprunt de mobilisation. Entre décembre 1915 et mars 1916, le débat ressurgit à la fois à cause de l'intensification de l'exportation de capitaux, notamment sous la forme d'emprunts souscrits en Suisse en faveur de la France et de l'Allemagne, et suite à l'intervention parlementaire d'Albert Meyer en faveur d'une

²⁷⁵ Sur le développement de l'exportation de capitaux depuis le XVIII^e siècle, voir Landmann, *art. cit.*, 1916, p. 390-393.

²⁷⁶ Paul Bairoch, «L'économie suisse dans le contexte européen 1913-1939», *Revue suisse d'histoire*, vol. 34, n° 4, 1984, p. 468-497, p. 479.

²⁷⁷ Sur le concept de *politisation*, voir Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 234-249.

²⁷⁸ Eduard Kellenberger (1889-1976), directeur adjoint de l'administration des finances, dans le troisième volume de son triptyque sur l'exportation de capitaux, propose un catalogue des diverses critiques populaires adressées à ce phénomène qu'il considère comme « fausses », « inexactes », et « insuffisantes » (p. 1-2). Cf. Eduard Kellenberger, *Kapitalexport und Zahlungsbilanz: Geschichte und Kritik der Ideen und Theorien über den Kapitalexport ; Theorie des Kapitalexports*, Bern: Francke, 1942, p. 3-66.

²⁷⁹ Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 125-126 ; Werner Baumann, Peter Moser, *Bauern im Industriestaat : agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968*, Zürich: Orell Füssli, 1999, p. 111-117.

restriction de l'exportation « irrationnelle » de capitaux²⁸⁰. Ainsi, le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1915 mentionne explicitement :

« Au cours des travaux relatifs à la loi sur les banques [référence au projet Landmann, n.d.a.], s'est manifestée de plus en plus la nécessité de la compléter par une autre loi sur l'émission de papiers-valeurs [...]. Une loi sur l'émission de papiers-valeurs, qui introduirait avant tout un office central suisse pour l'examen des prospectus et l'admission à la Bourse, aurait pour tâche de protéger le public d'une manière efficace contre des pertes de capitaux et de parer aux dangers résultant pour l'économie publique d'une exportation de capitaux, irrationnelle quant à l'époque ou quant aux montants. »²⁸¹

Un lien direct est établi entre les projets de régulation bancaire et la possibilité d'encadrer, par une loi fédérale, les émissions des papiers-valeurs étrangers. Mais Schulthess n'empruntera finalement pas le chemin légal. Après consultation et négociations avec les milieux bancaires, il obtient que l'ASB envoie des circulaires à ses membres, demandant de réduire la publicité en faveur d'emprunts et de consulter le directoire de la BNS au préalable²⁸². Ces circulaires répétées en mars 1916, juillet et décembre 1917, n'ont pas les effets escomptés.

Au cours des années 1920, la question de l'exportation des capitaux refait régulièrement surface, à mesure qu'une augmentation du taux d'intérêt devient menaçante ou effective²⁸³. En 1920, 1922, 1924, puis en 1926, un même schéma, simplifié ici, se répète. Lorsqu'une opération internationale de grande ampleur d'une banque suisse est rendue publique, l'USP réagit en menaçant de publier des articles de protestation ou de déposer des interventions parlementaires. L'association paysanne instrumentalise ensuite la question, dans le but d'obtenir des compensations sur d'autres dossiers, comme sur la politique douanière²⁸⁴. C'est en particulier le cas entre 1920 et 1922. Lors de la négociation du tarif douanier de 1921, qui aboutit à un résultat favorable pour la paysannerie puisqu'il introduit un fort protectionnisme sur les produits agricoles, les questions sur l'exportation du capital font partie des arguments (surtout rhétoriques) que les leaders paysans utilisent pour obtenir des concessions²⁸⁵. Les dirigeants des milieux paysans sont d'ailleurs bien conscients que le débat sur les taux d'intérêt et l'exportation de capitaux constitue une pomme de discorde dans la consolidation du bloc bourgeois-paysans qui s'opère au sortir de la Première Guerre mondiale²⁸⁶. Les combats contre les

²⁸⁰ Cf. Landmann, *art. cit.*, 1916, p. 400 ; Eduard Kellenberger, *Kapitalexport und Zahlungsbilanz. I. Band*, Bern: Francke, 1939, p. 57 ; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 232-250 ; Mazbouri, *art. cit.*, in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 87.

²⁸¹ « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1915 », *Feuille fédérale*, 1915, 63^e année, p. 396.

²⁸² Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 127-128 ; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 244 ; Sancey, *art. cit.*, in Guex (éd.), *op. cit.*, 1998, p. 83.

²⁸³ Sancey, *art. cit.*, in Guex (éd.), *op. cit.*, 1998, p. 83 ; Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 131-157.

²⁸⁴ Sur l'instrumentalisation par l'USP des questions relatives à la levée du secret bancaire et à l'exportation de capitaux au sortir de la Première Guerre mondiale: Guex, *art. cit.*, 2013.

²⁸⁵ Cf. Cédric Humair, « Qui va payer la guerre? Lutttes socio-politiques autour de la politique douanière suisse 1919-1923 », in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege / Economie de guerre et guerres économiques*, Zurich: Chronos, 2008, p. 157-176.

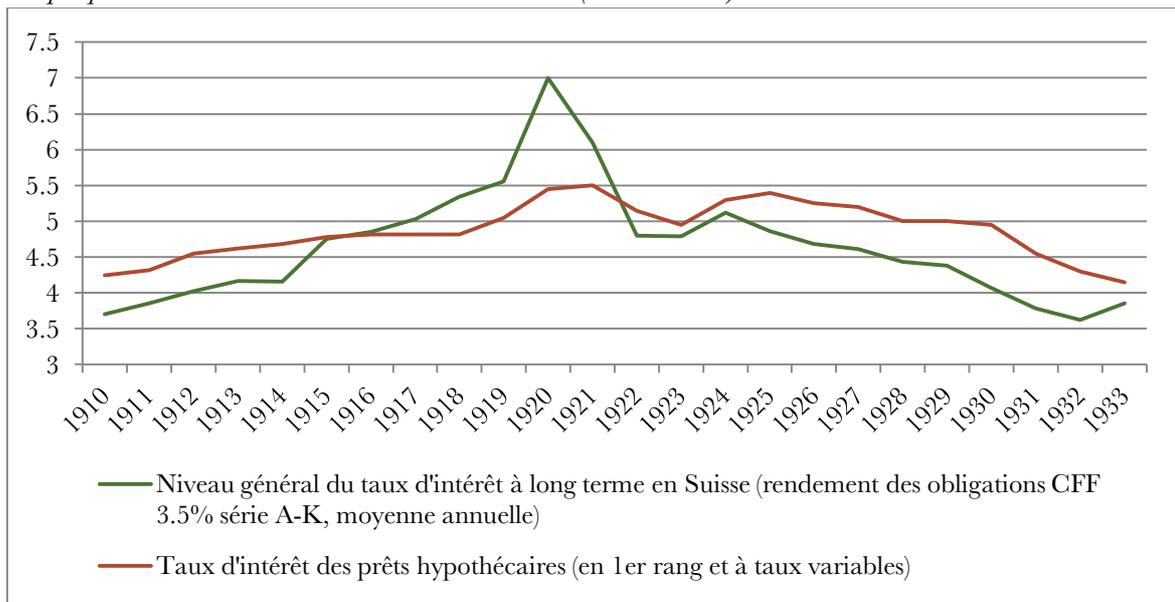
²⁸⁶ Voir aussi : Guex, *art. cit.*, 2013. Sur la constitution, en 1902-1903, du bloc bourgeois, alliance informelle entre la grande industrie et la finance d'une part et les conservateurs et l'agriculture d'autre part, contre le mouvement ouvrier : Cédric Humair, *Développement économique et Etat central (1815-1914) : un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Bern etc.: P. Lang, 2004, p. 617-734.

propositions socialistes dans le domaine fiscal (initiative en faveur d'un impôt direct rejetée en juin 1918, initiative pour un prélèvement sur la fortune rejetée en décembre 1922²⁸⁷, initiative douanière rejetée en avril 1923) sont prioritaires²⁸⁸. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les paroles d'Ernst Laur (1871-1964), chef incontesté de l'USP, lorsqu'il écrit à Landmann pour confirmer sa volonté d'agir dans le domaine des taux d'intérêt :

« Mais comme nous dépendrions dans ce dossier de l'appui des partis de gauche, nous devrions attendre des temps un peu moins agités. Dans les prochains mois, nous devons diriger les paysans toujours contre les partis de gauche, et les paysans ne comprendraient pas que nous voulions tout à coup faire cause commune avec eux sur une question »²⁸⁹.

En l'absence de volontés conjuguées des principaux opposants à l'exportation de capitaux, une forme de régulation paraétatique non contraignante prend alors forme : le Département des finances et la banque centrale organisant des conférences avec les banquiers pour leur demander plus de retenue, sans par ailleurs exercer des contraintes légales. L'envoi de circulaires, contenant des recommandations pour plus de retenue par l'ASB à ses membres, est la seule expression écrite de la pression politique.

Graphique 2.1 : Taux d'intérêt nominaux en Suisse (1910-1933)



Source : BNS, Séries chronologiques historiques, volume 4, taux d'intérêt et rendements, novembre 2007, p. 34 (rendement des obligations CFF 3 1/2 % série A-K) et 42 (taux d'intérêt des prêts hypothécaires). Pour 1915: Sébastien Guex, *Banque nationale et milieux bancaires entre 1922 et 1924: cris et chuchotements autour de la stabilisation du franc suisse*, Zurich: Chronos, 1993, p. 453.

²⁸⁷ Sur cet objet : Sébastien Guex, «L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920-1922)», *Regards Sociologiques*, n° 8, 1994, p. 101-116.

²⁸⁸ Sur ces initiatives : Wolf Linder, Christian Bolliger, Yvan Rielle (éd.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 - 2007*, Bern: Haupt, 2010, p. 121-122, 143-144, 146-148.

²⁸⁹ SWA, Nachlass Landmann, Lettre de E. Laur à J. Landmann, 22.09.1922, cité in Werner Baumann, *Bauernstand und Bürgerblock : Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897-1918*, Zürich: Orell Füssli, 1993, p. 360. Cit. originale : « Da wir aber in dieser Frage auf die Unterstützung der Linksparteien angewiesen wären, müssten etwas ruhigere Zeiten abgewartet werden. In den nächsten Monaten müssen wir die Bauern immer wieder gegen die Linksparteien führen, und die Bauern würden es nicht begreifen, wenn wir mit ihnen nun plötzlich in einer Frage gemeinsame Sache machen wollten ».

En février 1924, la Banque nationale emploie un autre moyen d'action, en rendant les conditions de l'escompte plus difficiles, sans concertation préalable des milieux intéressés²⁹⁰. S'ensuit une période de fortes tensions entre la banque centrale et les banques commerciales, qui s'estompe avec un accord en décembre 1924 sous la forme d'un compromis. Fin 1926, les critiques contre l'exportation de capitaux reprennent, notamment sous l'influence du nombre croissant d'emprunts étrangers émis en Suisse²⁹¹. Le placement d'emprunts pour des collectivités publiques ou privées étrangères, en particulier en Allemagne, en Autriche, en France et en Belgique, avec des rendements avoisinant souvent 7 ou 7.5 %, suscitent la désapprobation des représentants de la paysannerie, et dans une moindre mesure, de la part de la Banque nationale suisse qui n'est pas informée des flux de capitaux et n'apprécie guère la politique du « fait accompli » menée par les banques commerciales. En décembre 1926, les tensions politiques autour de la question atteignent leur sommet avec l'interpellation au Conseil national du socialiste Robert Grimm (1881-1958), appuyée de 41 signatures, demandant au Conseil fédéral d'agir pour contrer un phénomène décrit en ces termes : « depuis quelques mois, l'exportation de capitaux par les banques suisses a pris une importance qui menace gravement les intérêts de l'économie nationale et dont les effets touchent à la haute trahison »²⁹². Devant le plénum du Conseil national, les accusations de Grimm se font très virulentes. Après avoir résumé l'effet à la hausse sur les taux d'intérêt de l'exportation de capitaux et les conséquences néfastes à la fois pour l'agriculture, l'industrie et, corollairement, sur la classe ouvrière, le socialiste bernois déclare :

« Ce ne sont pas les actes eux-mêmes, mais l'impact de ces actes qui sont à la limite de la haute trahison. Non pas la haute trahison au sens ordinaire du mot, mais à cette trahison qui est commise pour ainsi dire en frac et haut-de-forme, qui est très respectable, qui présente bien, sans avoir à entrer en conflit avec la loi, mais une trahison des intérêts économiques du pays, une trahison des plus grandes couches de la population [...]. L'émission d'emprunts étrangers n'est pas une conséquence du libre jeu des forces du marché, mais une conséquence du diktat des intérêts, une conséquence de la dictature des grandes banques ici comme à l'étranger »²⁹³.

Comme le relève Bänziger, ces attaques mordantes sont suivies de revendications très modérées²⁹⁴. Il s'agit de demander une réglementation des emprunts étrangers, par l'intermédiaire d'une collaboration entre la BNS et le Département des finances, et de les lier à des commandes industrielles en Suisse. Alors que l'interpellation Grimm n'aboutit à

²⁹⁰ Sur cet accord, dont l'objectif principal est pour la BNS la stabilisation du franc suisse : Guex, *art. cit.*, in Cassis, Tanner (éd.), *op. cit.*, 1993.

²⁹¹ Sancey, *art. cit.*, 1996, p. 90-92 ; Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 161-196.

²⁹² *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1926, vol. 27, n° 6, 2^e séance, 07.12.1926, p. 16. Egalement cité in Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 190.

²⁹³ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1926, vol. 27, n° 6, 18^e séance, 22.12.1926, p. 379-380. Cit. originale: « [...] Nicht die Handlungen selbst, aber die Auswirkungen dieser Handlungen grenzen an Landesverrat. Nicht an Landesverrat in gewöhnlichem Sinne des Wortes, sondern an jenen Landesverrat, der gleichsam in Frack und Zylinder begangen wird, der hochanständig ist, der sich sehr gut präsentiert, ohne dass man mit dem Gesetz in Konflikt kommt, der aber ein Verrat an den Wirtschaftsinteressen des Landes, an den grössten Schichten der Bevölkerung ist. [...] Die Auflage von Auslandsanleihen ist nicht eine Folge des freien Spiels der Kräfte, sondern eine Folge des Zinsdiktates, eine Folge der Diktatur der Grossbanken bei uns und im Ausland. »

²⁹⁴ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 72-73.

aucun résultat direct dans l'arène politique, elle pousse cependant les dirigeants de la Banque nationale à agir. Suite à un long débat interne à la banque centrale, puis à d'après négociations avec l'ASB, on s'achemine vers une solution non contraignante sous la forme d'un *gentlemen's agreement* sur le modèle anglais²⁹⁵. Tandis que la teneur de l'accord tacite entre les banques commerciales et la BNS est établie à l'été 1927, il faut attendre janvier 1928 pour vaincre la résistance de toutes les grandes banques et obtenir leur coopération²⁹⁶. Un des arguments de poids utilisé pour surmonter l'opposition des grandes banques, qui refusaient notamment toute forme de droit de veto de l'institut monétaire visant à empêcher une opération internationale, consistait à agiter la menace d'une loi sur les banques²⁹⁷. Ainsi Jean-Marie Musy, conseiller fédéral en charge des Finances, dans une lettre aux membres du Cartel des banques suisses²⁹⁸, estime qu'un *gentlemen's agreement* serait « non seulement possible, mais nécessaire »²⁹⁹. Il ajoute : « Il serait certainement plus agréable aux banques de prendre elles-mêmes l'initiative de régler ces questions que de laisser les choses en arriver à un tel point que l'Etat soit obligé de soumettre l'activité des banques à un statut rigide et schématique »³⁰⁰. La convention qui obtient finalement l'aval des établissements financiers en janvier 1928 prend la forme d'un accord oral, selon lequel les banques s'engagent à consulter la BNS et le Département des finances avant de mettre en souscription tout emprunt étranger³⁰¹. En revanche, il n'est pas question de droit de veto. L'efficacité de cette convention très peu contraignante ne fait pas l'unanimité parmi les spécialistes. Alors que Bänziger estime que l'accord fonctionnait assez bien, Daniel Bodmer, en revanche, considère que la convention était inefficace, car elle ne visait qu'une partie des placements à l'étranger³⁰². Relevons d'ailleurs que le *gentlemen's agreement* de 1927 sera longtemps entouré de mystères, puisqu'il ne s'agit que d'un accord oral, et qu'il n'est mentionné officiellement qu'en des termes très flous.

Du point de vue politico-institutionnel, l'accord de 1927 participe à l'établissement d'une forme d'autorégulation du secteur bancaire. En confiant à la BNS et aux banques privées sa capacité législative, le Département des finances accentue leur fonction paraétatique³⁰³. Le *gentlemen's agreement*, en formulant une solution non contraignante aux questions soulevées par l'exportation de capitaux, permet également d'enrayer les critiques politiques et de rendre inutile le recours à des mesures législatives. En ce sens, une solution floue entre « intéressés », dont la teneur exacte est maintenue secrète, contribue aussi à dépolitiser la question. L'historien Yves Sancey résume ainsi la portée de l'accord de 1927 :

²⁹⁵ Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 196-220.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 219.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 198-199, p. 203.

²⁹⁸ Il s'agit d'un groupement fondé en 1897 réunissant les grandes banques et la Banque cantonale Bernoise et ayant notamment but une coopération sur le placement d'emprunts. Cf. renvoi interne, chap. 2.1.1.

²⁹⁹ Lettre de Jean-Marie Musy aux membres du Cartel des banques suisses, 03.08.1927, in *Documents diplomatiques suisses, vol. 9 (1925-1929)*, Berne : Benteli, 1980, doc. n° 323, p. 557, cité par Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 208-209.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Schneebeli, *op. cit.*, 1932, p. 358.

³⁰² Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 78 ; Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 27. Cf. Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 233-234.

³⁰³ Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 228-229.

« Cette longue bataille de la banque centrale pour convaincre les banques de passer d'une non-intervention étatique à un capitalisme de gentlemen est une étape importante dans l'institutionnalisation et la légitimation de l'autorégulation comme principe directeur des rapports entre Etat et banques. [...] L'idée qu'un certain type d'intervention basé sur la libre volonté des banques de s'y soumettre est préférable au danger d'un vide législatif total fait peu à peu son chemin »³⁰⁴.

Il faut d'ailleurs souligner l'existence au sein des dirigeants bancaires suisses d'un débat interne autour de la position à adopter face aux desiderata de la banque centrale et de l'Etat. On distingue deux tendances, l'une, privilégiant les intérêts à court terme, et s'opposant à toute forme d'intervention, l'autre, favorisant les intérêts à long terme et prête à accepter quelques entorses au libéralisme pur³⁰⁵. Cette configuration n'est pas sans rappeler celle des discussions internes sur le projet Landmann.

Entre 1927 et 1929, la question de l'exportation des capitaux connaît une certaine accalmie. Cet apaisement est dû à combinaison de facteurs³⁰⁶. Premièrement, une forte importation de capitaux en Suisse aurait permis d'empêcher la hausse du taux de l'intérêt. Deuxièmement, les banques suisses ont de plus en plus recours à des formes moins visibles d'exportation de capitaux, par exemple par l'intermédiaire des participations à des opérations étrangères sans émissions publiques ou par le biais de sociétés financières. Troisièmement, les groupes sociopolitiques les plus virulents dans leur opposition à l'exportation de capitaux – l'USP et le Parti socialiste – se font plus discrets. En partie sous l'effet de la stabilisation des taux d'intérêt, la paysannerie semble se satisfaire de l'accord oral et ne recourt plus à la menace tactique. Du côté du mouvement ouvrier, la tendance d'intégration croissante se renforce à la fin des années 1920. Tandis que l'USS renonce à se placer sur le terrain de la lutte des classes, le Parti socialiste demande à entrer au gouvernement en 1929. Aussi, les menaces verbales virulentes de fin 1926 ne débouchent sur aucune intervention politique concrète³⁰⁷. Il semble également qu'au sein du mouvement ouvrier, les fluctuations de la pression politique sur la question de la limitation de l'exportation de capitaux aillent de pair avec une atténuation des attaques contre le secret bancaire³⁰⁸.

Cette phase d'accalmie politique coïncide aussi avec plusieurs tentatives de formaliser la convention, uniquement orale, conclue en 1927 entre la BNS et les grandes banques. Alfred Sarasin, à la fois banquier privé bâlois, président d'honneur de l'ASB (1927-1953) après l'avoir présidée (1917-1927), et président du Comité de la BNS (1927-1935), est au

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 247-248.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 249. Selon Sancey, Alfred Sarasin et Rodolphe de Haller sont respectivement les chefs de file des tendances de médiation d'une part, et anti-interventionniste d'autre part.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 234-249.

³⁰⁷ Sur l'évolution des syndicats suisses durant les années 1920: voir aussi Bernard Degen, *Abschied vom Klassenkampf : die partielle Integration der schweizerischen Gewerkschaftsbewegung zwischen Landesstreik und Weltwirtschaftskrise (1918-1929)*, Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1991. Sur le positionnement du Parti socialiste suisse: François Baer, *et al.* (éd.), *Einig - aber nicht einheitlich : 125 Jahre Sozialdemokratische Partei der Schweiz = Une pensée unie - mais pas unique : 125 ans Parti socialiste suisse*, Zürich: Limmat, 2013, p. 153-170; Oskar Scheiben, *Krise und Integration : Wandlungen in den politischen Konzeptionen der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, 1928-1936 : ein Beitrag zur Reformismusdebatte*, Zürich: Chronos-Verlag, 1987.

³⁰⁸ Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 354-356. Voir également: Guex, *art. cit.*, 2013.

cœur des efforts de formalisation du *gentlemen's agreement*³⁰⁹. En 1928, un projet de convention écrite élaboré par Sarasin, qui prévoyait un degré de contrainte légèrement supérieur à l'accord de 1927 échoue face à la résistance de l'ASB³¹⁰.

Alors que la mention officielle de l'existence même de la convention orale fait l'objet de réticences de la part des milieux bancaires entre 1927 et 1930, la situation change dans le contexte de la crise bancaire de l'été 1931. Sans anticiper sur le prochain chapitre, contentons-nous de relever que les milieux bancaires font alors face à de nombreuses pressions. Celles-ci sont à la fois externes et domestiques : la situation internationale – et en particulier l'introduction du contrôle des changes en Allemagne, puis en Europe centrale d'une part, les revendications politiques internes en faveur d'un plus grand contrôle étatique des activités bancaires, qui cette fois ne se limitent pas aux camps socialiste et paysan, mais proviennent également des partis bourgeois d'autre part³¹¹. Dans ces circonstances, les discussions sont entamées en août et septembre 1931, entre la BNS, le DFFD et l'ASB, sur la crise bancaire et la meilleure façon de réagir aux revendications politiques. Les trois entités sont alors unanimes dans leur volonté d'éviter le recours à une loi³¹². Parmi les mesures palliatives envisagées, l'on compte une forme de *gentlemen's agreement* sur la transmission régulière à la BNS des bilans détaillés des grandes banques. Dans la foulée, la BNS revient à la charge avec l'idée d'une formalisation de la convention de 1927 sur l'exportation de capitaux³¹³. Les banques encore récalcitrantes, en usant délibérément de tactiques dilatoires, parviennent à retarder la conclusion de la convention écrite entre septembre 1931 et février 1932. La convention de février 1932 garantit un devoir d'information des banques envers la BNS en cas d'émissions d'un montant d'au moins cinq millions ; les banques s'engagent à « tenir compte d'une opposition éventuelle des départements du Conseil fédéral ou de la Banque Nationale et de leur demande d'ajournement »³¹⁴. De plus, par rapport à l'accord oral de 1927, la convention de 1932 s'applique aussi aux emprunts placés « sous la main », c'est-à-dire sans émissions publiques, ou par des sociétés financières³¹⁵. C'est ce document de février 1932 qui servira de base de travail pour intégrer dans la loi sur les banques de 1934 une forme de régulation de l'exportation des capitaux. Comme le note l'économiste Denis

³⁰⁹ Pour quelques considérations sur la trajectoire d'Alfred Sarasin, voir David, *et al.*, *op. cit.*, 2015, p. 134-135.

³¹⁰ Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 327-333. Alors que la discussion sur cet objet n'est pas retranscrite dans le procès-verbal sur décision du président de l'ASB Robert La Roche, le projet en question figure en annexe de la séance du 18 juillet 1928 du Conseil (Ausschuss) de l'ASB. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 70^e séance, 18.07.1928.

³¹¹ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 91-93.

³¹² Cf. ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 31.08.1931, p. 774 : « In einer Konferenz vom 28. ds. zwischen den Grossbanken und einer Delegation des Direktoriums wurde die Frage der Verhinderung einer Bankgesetzgebung, die die Banken einer öffentlichen Aufsicht und Kontrolle unterstellen soll, erörtert und es ergab sich dabei die grundsätzliche Bereitwilligkeit der Grossbanken, in einen engern [sic] Kontakt mit der Nationalbank zu treten und ihre periodische Zwischenbilanzen mit den wünschenswerten Aufschlüssen zu liefern, um dadurch eine gewisse Kontrolle der Liquidität und Risikoverteilung zu ermöglichen ».

³¹³ Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 352.

³¹⁴ Extrait de la convention cité in Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 358, lui-même cité in Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 359.

³¹⁵ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 95.

Piguet, le législateur « s'est contenté de codifier les 'gentlemen's agreements' et autres conventions existants [...]. La loi n'a pas modifié le régime bancaire suisse »³¹⁶.

Les négociations sur le contrôle de l'exportation de capitaux au cours des années 1920 constituent à double titre une étape importante dans la genèse de la surveillance bancaire en Suisse. D'une part, elles sont caractérisées par la légitimation d'un principe directeur qui marque sur le long terme les rapports entre l'Etat et le monde bancaire en Suisse, « celui d'une forme de surveillance lâche, reposant essentiellement sur une confiance singulièrement profonde des autorités envers la volonté et la capacité des banques à s'autoréguler »³¹⁷. D'autre part, ce débat met en évidence l'utilisation tactique de la menace d'une législation bancaire au cours des années 1920. Les dirigeants de la banque centrale et du Département des finances cherchent à obtenir des concessions dans la voie d'une autorégulation non contraignante, en agitant la menace d'une réglementation bancaire. L'ensemble des acteurs de la politique bancaire suisse semble être, avant la crise des années 1930, unanimes à vouloir éviter le recours à une loi bancaire. Mais le risque de légifération est utilisé par les uns pour obtenir des concessions des autres par la voie plus flexible de l'autorégulation.

³¹⁶ Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 366 et 370.

³¹⁷ Sébastien Guex, «La politique de la Banque nationale suisse (1907-1939) modèles, références, spécificités», in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), *Politiques et pratiques des banques d'émission en Europe (XVIIe-XXe siècle)*, Paris: Albin Michel, 2003, p. 526-548, p. 538.

3 Crise économique mondiale, faillites bancaires en Suisse et demandes de régulation (1931-1933)

La grande crise économique mondiale des années 1930 constitue, selon l'historien Eric Hobsbawm, « le plus grand séisme mondial jamais mesuré sur l'échelle de Richter des historiens de l'économie : [...] l'économie capitaliste a paru s'écrouler »³¹⁸. Le cataclysme affecte coup sur coup divers rouages de la vie économique : au krach de Wall Street d'octobre 1929 succède une chute des prix, à laquelle s'ajoute ensuite une crise bancaire. Un enchaînement de causes explique l'ampleur du phénomène. Il faut avoir à l'esprit la diversité des manifestations d'une crise qui est à la fois boursière, économique, financière et monétaire. Il est nécessaire, dans le cadre de cette étude, de mesurer la profondeur de la crise qui affecte les économies du monde entier entre 1929 et le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. Les années 1930 représentent en effet un laboratoire de l'interventionnisme étatique, dont la place augmente globalement³¹⁹. Dans le domaine plus précis de la régulation bancaire, la crise des années 1930, à l'échelle mondiale, constitue le creuset de nombreuses législations sur les banques³²⁰. L'objet de ce chapitre est donc de souligner le rôle joué par le phénomène de la crise dans l'émergence d'une législation bancaire. Après avoir rapidement survolé le déroulement de la grande dépression en Suisse et les réponses politiques qui y ont été apportées, nous examinerons dans quelle mesure ces développements et le déclenchement de crises financières contribuent à l'élaboration d'une loi fédérale sur les banques.

Il n'est pas le lieu de discuter ici en profondeur les différentes interprétations des causes de la grande crise économique mondiale des années 1930. Le sujet est si vaste que l'ancien président de la Réserve fédérale américaine, l'économiste Ben Bernanke a décrit la recherche des causes de la grande crise économique comme « la quête du Graal » de la macro-économie³²¹. Nous renvoyons à la littérature spécialisée pour comprendre la diversité des interprétations qu'a suscitée cette grande césure dans l'histoire économique mondiale³²². Retenons simplement l'existence d'un consensus chez la majorité des historiens et économistes pour considérer que la grande dépression plonge ses racines dans les déséquilibres structurels du système économique international hérité de la Première Guerre mondiale. La crise économique internationale est d'une ampleur sans

³¹⁸ Eric John Hobsbawm, *L'âge des extrêmes : le court vingtième siècle, 1914-1991*, Bruxelles: Ed. Complexe, 2003, p. 125.

³¹⁹ Pierre Léon, *Histoire économique et sociale du monde. Tome 5. Guerres et crises, 1914-1947*, Paris: Armand Colin, 1977, p. 297-341 ;

³²⁰ Cf. Cassese, *art. cit.*, 1984.

³²¹ Ben S. Bernanke, «The Macroeconomics of the Great Depression: A Comparative Approach», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, n° 1, 1995, p. 1-28, p. 1.

³²² Pour une vue d'ensemble synthétique voir : Nicholas F. R. Crafts, Peter Fearon, «Depression and Recovery in the 1930s: An Overview», in Nicholas F. R. Crafts, Peter Fearon (éd.), *The Great Depression of the 1930s : Lessons for Today*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 1-45. Parmi les classiques : Milton Friedman, Anna Jacobson Schwartz, *A monetary history of the United States : 1867-1960*, Princeton: Princeton University Press, 1963 ; Barry Eichengreen, *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, New York; Oxford: Oxford University Press, 1992 ; Charles Poor Kindleberger, *La grande crise mondiale : 1929-1939*, Paris: Economica, 1988 ; p. 297-314. Au rang des interprétations « hétérodoxes » : Isaac Johsua, *La crise de 1929 et l'émergence américaine*, Paris: Presses Universitaires de France, 1999 ; Robert Boyer, *Théorie de la régulation*, Paris: La Découverte, 2004.

précédent. Entre 1929 et 1932, le commerce mondial diminue d'un quart, en termes de volume, et de moitié, en termes de valeur³²³. La production industrielle mondiale (sans tenir compte de l'URSS) chute de 36% durant la même période³²⁴. Le chômage de masse fait son apparition: parmi les ouvriers industriels, il atteint 36.3% aux Etats-Unis et 43.2% en Allemagne en 1932; ce dernier pays, en février 1932, compte six millions de chômeurs, soit 16.2% de la population totale, contre douze millions de personnes actives³²⁵.

3.1 La crise économique des années 1930 en Suisse

En tant que « petite économie ouverte », en grande partie dépendante de son commerce extérieur, la Suisse est rapidement touchée par la crise³²⁶. Depuis les travaux de l'historien Philipp Müller, les spécificités du déroulement en Suisse de la grande crise des années 1930 et les réponses politiques qu'elle a suscitées sont mieux connues³²⁷. Esquissions rapidement les grandes tendances de l'évolution conjoncturelle en Suisse.

Dès 1930, l'industrie d'exportation est frappée par la crise. Les secteurs des machines, de la soie, de la broderie et de l'horlogerie sont victimes à la fois de la chute de la demande internationale, de la montée des barrières douanières protectionnistes et des turbulences monétaires³²⁸. Les exportations baissent de plus de moitié entre 1929 et 1932³²⁹. Entre 1933 et 1936, alors que la plupart des économies mondiales connaissent une forme de reprise, les exportations helvétiques continuent de stagner. La cause du prolongement de la crise du commerce extérieur est essentiellement monétaire : tandis que les principaux importateurs de produits suisses ont dévalué leur monnaie, le franc est maintenu à la parité-or ; cette surévaluation de la devise helvétique porte préjudice à ses exportations.

³²³ Charles Hilliard Feinstein, Peter Temin, Gianni Toniolo, *The World Economy between the World Wars*, New York: Oxford University Press, 2008, p. 94.

³²⁴ Eichengreen, *op. cit.*, 1992, édition 1996, p. 259.

³²⁵ Barry Eichengreen, Tim Hatton, «Interwar Unemployment in International Perspective: An Overview», in Barry Eichengreen, Tim Hatton (éd.), *Interwar Unemployment in International Perspective*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1988, p. 1-59.

³²⁶ Sur l'imbrication de l'économie suisse dans l'économie mondiale, voir notamment : Margrit Müller, «Internationale Verflechtung», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 339-465, sur l'entre-deux-guerres, voir en part. p. 361-396. Voir également : Bairoch, *art. cit.*, 1984. Plus bas, nous discuterons la validité du concept de *small open economy*, cf. renvoi interne, infra, chap. 10.

³²⁷ Philipp Müller, *La Suisse en crise (1929-1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique*, Lausanne: Antipodes, 2010. Voir aussi les diverses contributions dans le dossier thématique de *Traverse – revue d'histoire* : Thomas David, Sébastien Guex, Marc Perrenoud, «La crise des années '30 en Suisse et dans le monde. Quelques remarques préliminaires», *Traverse*, vol. 4, n° 1, 1997, p. 17-20. Voir également Sébastien Guex, *et al.* (éd.), *Krisen und Stabilisierung : die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich: Chronos, 1998. Pour une synthèse récente sur l'évolution conjoncturelle de l'économie suisse, cf. : Margrit Müller, Ulrich Woitek, Manuel Hiestand, «Wohlstand, Wachstum und Konjunktur», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 91-222, p. 142-156. Une revue statistique synthétique de l'évolution économique suisse durant la période se trouve chez : Matthias Zurlinden, «Goldstandard, Deflation und Depression: Die schweizerische Volkswirtschaft in der Weltwirtschaftskrise», *Schweizerische Nationalbank, Quartalsheft*, vol. 2, 2003, p. 86-116.

³²⁸ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 36-68.

³²⁹ Les exportations sont ici exprimées en tant que composantes de la demande. Müller, Woitek, Hiestand, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p.149. *Historische Statistik der Schweiz Online*, Tab. Q.16a.

Du point de vue de la hiérarchie interne des secteurs industriels suisses, la crise des années 1930 confirme la tendance vers une profonde restructuration³³⁰. L'industrie du textile poursuit son déclin, et voit sa part du total des exportations passer de 44% à 15% entre la fin de la Première Guerre mondiale et 1939. Parallèlement, le poids relatif du secteur des machines et de la métallurgie, de celui de la chimie, et, dans une moindre mesure, celui de l'horlogerie se renforce³³¹. Il n'en reste pas moins que, à l'exception de la chimie qui poursuit sa croissance même au plus fort de la crise internationale, l'industrie d'exportation dans son ensemble est gravement touchée. Le tourisme, autre secteur économique tourné vers les marchés étrangers, connaît également, de 1931 à 1936, une crise profonde³³².

L'évolution des secteurs extravertis de l'économie suisse contraste avec la situation du marché intérieur. Entre 1929 et 1932, ce dernier connaît une période de croissance, en particulier dans le domaine de la construction. Ce n'est qu'à partir de 1933, avec la fin du boom dans l'industrie du bâtiment, que la crise se généralise en Suisse³³³. Le maintien du marché intérieur suisse se traduit également par la bonne santé des importations, qui malgré des mesures protectionnistes introduites en décembre 1931, continuent de progresser jusqu'en 1936, creusant ainsi le déficit commercial du pays. Dans un premier temps, entre 1929 et 1933, ce décalage entre les trajectoires des industries d'exportation et du marché intérieur fait apparaître les indices économiques comme contradictoires sous l'effet de la bonne tenue du marché intérieur. Puis, durant une seconde phase, entre 1932 et 1936, l'économie suisse « glisse de la stagnation dans la dépression »³³⁴, alors que les économies les plus touchées par la crise, comme les Etats-Unis ou l'Allemagne, entament leur reprise. Le bilan chiffré de la conjoncture économique en Suisse est donc contrasté en comparaison internationale. L'effondrement économique au début de la décennie n'est pas aussi brutal que dans d'autres économies capitalistes ; en revanche, en Suisse, la dépression se prolonge plus longtemps. Ainsi, dans l'ensemble, entre 1929 et 1939, le produit intérieur brut réel par habitant recule en moyenne de 0.65%, alors qu'il s'accroît en moyenne de 1.39% dans huit pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni)³³⁵.

Le secteur agricole suisse, pendant la crise, fait face à des difficultés de trois ordres, et ce malgré une contribution au produit intérieur brut relativement stable durant la période³³⁶. Premièrement, les produits d'exportations traditionnels (fromage, lait condensé, chocolat, etc.), dans lesquels l'agriculture suisse s'est spécialisée depuis la fin du XIX^e siècle, subissent une forte contraction de la demande. Deuxièmement, cette baisse des

³³⁰ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 44-45.

³³¹ Sur ces mutations structurelles voir aussi : Bairoch, *art. cit.*, 1984, p. 475-479 ; Müller, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 361-384. Sur les crises du secteur horloger: Bruno Bohlhalter, «Die Uhrenkrisen der 1930er und 1970/80er-Jahre in der Schweiz : Entstehung und Bewältigung : von der ASUAG und der SSIH zur Swatch Group AG», Doktorarbeit, Universität Freiburg, 2015, sur les années 1930, cf. en particulier p. 199-220.

³³² Müller, *op. cit.*, 2010, p. 60-61. Pour une estimation statistique, voir *Historische Statistik der Schweiz Online*, Tab. Q.17a.

³³³ *Ibid.*, p. 82-85.

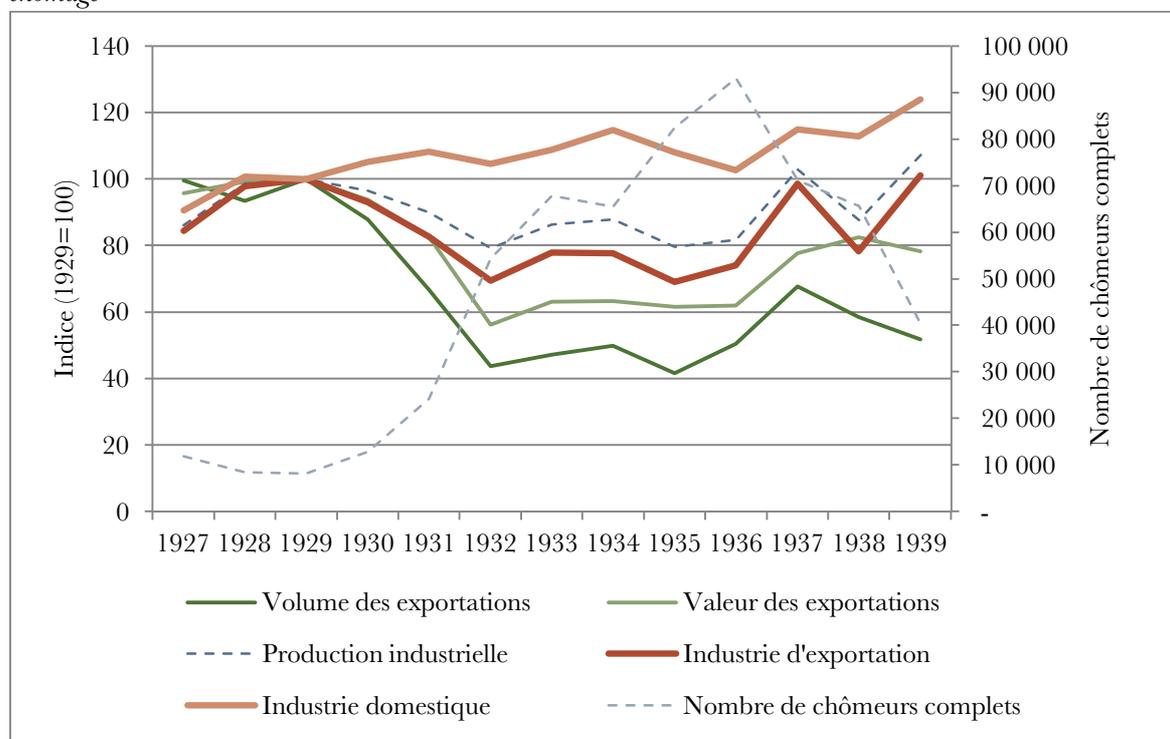
³³⁴ Ruffieux, *op. cit.*, 1974, p. 203.

³³⁵ Halbeisen, Straumann, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 996.

³³⁶ Sur l'évolution de l'agriculture pendant la crise des années 1930 : Baumann, Moser, *op. cit.*, 1999, p. 76-84 ; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 75-81.

exportations agricoles est combinée à une hausse des importations céréalières et à une diminution générale des prix des produits agricoles. Enfin, la paysannerie suisse doit affronter une augmentation de ses coûts de production. En effet, l'agriculture fait face à un accroissement du poids relatif de la dette hypothécaire, à laquelle s'ajoute une chute du revenu paysan réel. Alors que le service de la dette représente un quart du revenu d'exploitation entre 1928 et 1930, il passe à 30% en 1931, puis 38% en 1932³³⁷. D'après un rapport interne de l'administration fédérale de juillet 1935, plus de 20'000 exploitations – soit un dixième des domaines – seraient susceptibles de bénéficier d'une aide étatique pour rembourser leurs dettes³³⁸. La vigueur des débats autour de la fixation des taux d'intérêt se comprend mieux dans ce contexte de fort endettement. Comme nous le verrons, dans le cadre de l'élaboration de la loi sur les banques, les questions autour de l'exportation de capitaux et de la régulation des taux d'intérêt constituent un terrain d'affrontement quasi permanent entre représentants paysans et milieux bancaires.

Graphique 3.1 : La crise économique en Suisse (1927-1939) : exportations, production industrielle et chômage



Sources : Volume et valeur des exportations : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, L.3, p. 668 (Valeur des exportations déflatée par l'IPG, *Ibid.*, H.10a, p. 492). Production industrielle, industrie d'exportation, industrie domestique : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, K.14, p. 629. Cf. Thomas David, *Un indice de la production industrielle de la Suisse durant l'entre-deux-guerres*, 1995. Nombre de chômeurs : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, F.18, p. 422.

Les conséquences sociales de la crise sont de grande ampleur. Comme le montre le graphique 3.1, la Suisse passe d'une situation de quasi-plein emploi à la fin des années 1920 (moins de 10'000 chômeurs sur une population active de près de deux millions) à un taux de chômage de 8% à la fin 1935. Si l'on ajoute au nombre de chômeurs complets du

³³⁷ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 80.

³³⁸ *Ibid.*, p. 81.

graphique 3.1, les chômeurs partiels, plus de 160'000 personnes sont touchées³³⁹. La courbe du chômage suit par ailleurs un développement symétrique à celui de la crise « soursnoise ». Ce sont dans un premier temps, entre 1929 et 1933, les salariés des industries d'exportation qui sont affectés : le nombre d'ouvriers de fabrique employés dans des branches orientées vers les marchés extérieurs passe de 216'000 à 139'000³⁴⁰. Puis, à partir de fin 1932 – début 1933, la chute de l'emploi touche également le marché intérieur. L'industrie du bâtiment en particulier connaît une explosion du chômage entre 1934 et 1936. Rappelons également que tous ces chiffres ne tiennent pas compte du chômage « exporté », à savoir le départ forcé des travailleurs saisonniers et frontaliers. Il faut enfin avoir à l'esprit, quelle que soit la qualité de données statistiques existantes, qu'il existe toujours un certain décalage entre le chômage tel qu'il est enregistré par le nombre de demandeurs d'emploi ayant droit à certaines prestations et le chômage effectif³⁴¹.

Il est vrai qu'en comparaison internationale, les taux de chômage recensés en Suisse sont relativement restreints. A titre d'exemple, le chômage industriel moyen entre 1930 et 1938 dans sept pays européens varie entre 14 et 26.6% (par ordre décroissant : Norvège, Pays-Bas, Danemark, Allemagne, Suède, Royaume-Uni, Belgique)³⁴². A l'échelle de la Suisse cependant, le chômage dû à la crise des années 1930 a atteint des proportions inconnues jusqu'alors et qu'on ne retrouve pas avant la fin des années 1990³⁴³. Corollaire de la croissance du chômage, la pauvreté augmente également. En l'absence d'une assurance chômage générale, les licenciements déploient souvent des effets dramatiques³⁴⁴. Les soupes populaires, institutions d'utilité publique et œuvres d'entraide sont submergées de demandes. Dans l'ensemble, plus de 18% de la population suisse est en partie ou intégralement concernée par l'assistance publique en 1937, alors que ce même taux ne s'élevait qu'à 11% en 1929³⁴⁵.

Pour terminer ce rapide survol de l'ampleur de la crise économique des années 1930 en Suisse, relevons encore que les conséquences de la crise varient remarquablement d'une région à l'autre, en suivant la fracture sectorielle entre branches économiques tournées vers le marché intérieur ou extérieur³⁴⁶. Les cantons à dominante rurale comme Fribourg ou le Valais sont nettement moins touchés que des régions industrielles, par exemple la broderie saint-galloise et appenzelloise ou l'horlogerie neuchâteloise³⁴⁷. Nous verrons que dans le domaine bancaire, certains établissements locaux fortement liés à un secteur

³³⁹ *Ibid.*, p. 90.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 95.

³⁴¹ Degen, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 895.

³⁴² Eichengreen, Hatton, *art. cit.*, in Eichengreen, Hatton (éd.), *op. cit.*, 1988, p. 9 ; Feinstein, Temin, Toniolo, *op. cit.*, 2008, p. 116.

³⁴³ Cf. Müller, Woitek, Hiestand, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 137-142.

³⁴⁴ Bernard Degen, «Arbeit und Kapital», in *ibid.*, p. 873-922895.

³⁴⁵ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 107.

³⁴⁶ Cf. Heiner Ritzmann-Blickenstorfer, «Kantone und Städte im Zeichen der Grossen Depression», *Traverse*, vol. 4, n° 1, 1997, p. 68-80 ; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 35-36.

³⁴⁷ Sur le cas de Neuchâtel et de la crise horlogère, voir notamment : Marc Perrenoud, «Crises horlogères et interventions étatiques : le cas de la Banque cantonale neuchâteloise pendant l'entre-deux-guerres», in Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banques et crédit en Suisse, (1850-1930)*, Zurich: Chronos, 1993, p. 209-240 ; Marc Perrenoud, «Contrastes et paradoxes de la crise dans l'horlogerie», *Traverse*, vol. 4, n° 1, 1997, p. 108-116.

économique particulier seront touchés par la crise. La fragilité de ces instituts apparaîtra alors clairement.

Les réponses politiques à la crise

« En Suisse, comme ailleurs, la grande dépression a été le creuset de la politique économique moderne. En effet, les recettes utilisées lors des difficultés antérieures se sont révélées insuffisantes, et il a bien fallu réexaminer complètement le rôle de l'Etat qui, jusqu'alors, s'était contenté de veiller sur la prospérité résultant de l'initiative privée, se limitant à des interventions parfois très importantes quant à leur coût financier, mais toujours conduites comme des actions ponctuelles »³⁴⁸.

Le constat de l'historien Roland Ruffieux, spécialiste de l'entre-deux-guerres en Suisse, est également valable à une plus large échelle. Les politiques élaborées par les divers gouvernements en réponse au phénomène de crise ont été déterminées par diverses variables : l'expérience de crises antérieures, la structure économique du pays dans la division internationale du travail, ou les partis au pouvoir³⁴⁹. Une ligne de fracture commune et principale a cependant été décisive dans les politiques mises en œuvre : l'abandon ou le maintien de l'adhésion à l'étalon-or. La seconde option était intimement liée à ce que Barry Eichengreen et Peter Temin nomment la mentalité de l'étalon-or : « the mentality of the gold standard was integral to the ideology of those segments of society that controlled economic policies, including central bankers and national politicians in Europe and the United States »³⁵⁰. Dans un deuxième temps, après la vague de dévaluations monétaires, les gouvernements ayant déprécié leurs monnaies, en plus de l'amélioration de la compétitivité de leurs produits d'exportation, disposaient d'une marge de manœuvre plus grande dans leurs politiques de crises. Celles-ci ont pu prendre la forme de mesures protectionnistes destinées à renforcer le marché intérieur, ou encore de politiques économiques d'inspiration keynésienne de stimulation de la demande³⁵¹.

La Suisse est un des rares pays à traverser la crise des années 1930 sans connaître ni modification de son régime politique, ni rupture fondamentale dans l'orientation de sa politique de crise. Cependant, le rôle de l'Etat évolue au cours de la décennie. Pour Erich Gruner, la Confédération entrerait alors dans la phase de « l'interventionnisme pessimiste », dont le bilan est le suivant : « Le libéralisme économique se trouvait manifestement sur la défensive. La politique économique effectivement suivie correspondait à un croisement entre le socialisme d'État et l'interventionnisme des associations économiques »³⁵². L'analyse de Philipp Müller sur la portée de l'interventionnisme de la Confédération permet de nuancer ce jugement. Pour Müller, les

³⁴⁸ Ruffieux, *op. cit.*, 1974, p. 206.

³⁴⁹ Philipp Müller, «La bataille pour le franc: la Suisse entre déflation et dévaluation (1931-1936)», in Philipp Müller, Isabelle Paccaud, Janick Marina Schaufelbuehl (éd.), *Franc suisse, finance et commerce*, Lausanne: Antipodes, 2003, p. 7-145, p. 19.

³⁵⁰ Barry Eichengreen, Peter Temin, «The Gold Standard and the Great Depression», *Contemporary European History*, vol. 9, n° 2, 2000, p. 183-207, p. 185.

³⁵¹ Peter Alexis Gourevitch, «Breaking with Orthodoxy: The Politics of Economic Policy Responses to the Depression of the 1930s», *International Organization*, vol. 38, n° 1, 1984, p. 95-129.

³⁵² Erich Gruner, «100 Jahre Wirtschaftspolitik: Etappen des Interventionismus in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. I/II, n° 2, 1964, p. 35-70, p. 60. Cit. originale : « Der Wirtschaftsliberalismus befand sich in offensichtlicher Defensive. Die tatsächlich befolgte Wirtschaftspolitik entsprach einer Kreuzung von Staatssozialismus mit dem Verbandsinterventionismus ».

politiques de crises fédérales ont gravité autour des trois points forts interdépendants : la défense de la parité-or, une politique financière d'équilibre budgétaire, et une politique économique d'interventionnisme sélectif³⁵³. Revenons brièvement sur ces trois axes qui caractérisent l'attitude des milieux dirigeants helvétiques face à la crise.

Il semble régner une certaine unanimité parmi les historiens et économistes, pour considérer que le long maintien, jusqu'en septembre 1936, de la parité-or du franc suisse est en grande partie responsable du prolongement de la crise économique en Suisse³⁵⁴. L'acharnement du Conseil fédéral et de la BNS à défendre une politique monétaire axée sur le franc-or constitue la « clé de voûte de l'édifice orthodoxe des politiques de crises bourgeoises »³⁵⁵. Cette position était liée au second point fort défini ci-dessus, à savoir une politique financière d'équilibre budgétaire. En effet, les milieux dirigeants ont mis en œuvre une politique déflationniste, qui, par une réduction des prix et des salaires, visait à rétablir la compétitivité internationale des produits suisses.

Ce constat global est donc largement accepté. En revanche, la question des raisons qui ont mené les dirigeants suisses à ne pas dévaluer, et à chercher un soulagement de la crise par une politique de déflation fait l'objet d'un débat historiographique³⁵⁶. Retenons dans le cadre de ce travail que la défense du franc-or par le Conseil fédéral, les responsables de la Banque nationale, ainsi que le patronat industriel et les milieux financiers, apparaît comme nécessaire à la fois pour préserver le statut du franc suisse comme symbole de la position du pays comme place financière internationale et aussi pour protéger le rétablissement d'un système économique mondial basé sur la libre circulation des capitaux et des marchandises. Le rôle des dirigeants de l'industrie d'exportation dans ce contexte est central. Ceux-ci, malgré des difficultés croissantes dans leurs secteurs en raison de la surévaluation de la devise helvétique, maintiennent leur adhésion à la parité or du franc. Les craintes injustifiées des effets inflationnistes et les incertitudes générales sur les conséquences d'une dévaluation semblent avoir joué un rôle dans l'attitude des industriels³⁵⁷. Aussi, nombre d'auteurs mettent en avant le large consensus qui règne autour de l'adhésion au franc-or, du moins jusqu'en 1935 ; cette attitude s'étend au-delà

³⁵³ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 736.

³⁵⁴ Wilfried Rutz, *Die schweizerische Volkswirtschaft zwischen Währungs- und Beschäftigungspolitik in der Weltwirtschaftskrise : wirtschaftspolitische Analyse der Bewältigung eines Zielkonflikts*, Zürich, St. Gallen: Polygraphischer Verlag, 1970 ; Arlettaz, *art. cit.*, 1982 ; Jan Baumann, Patrick Halbeisen, «Die Internationalisierung des Finanzplatzes Schweiz und ihre Folgen für die Währungspolitik. Konsens und Konflikte zwischen der Nationalbank und den Geschäftsbanken 1919-1939», Contribution non publiée au colloque "Switzerland as a financial centre in international perspective (1913-1965)", Lausanne, 1999, p. 20-25 ; Jakob Tanner, «Goldparität im Gotthardstaat: Nationale Mythen und die Stabilität des Schweizer Frankens in den 1930er- und 40er-Jahren», *Etudes et Sources. Revue des Archives Fédérales Suisses*, vol. 26, 2000, p. 45-82 ; Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 49-68 ; Guex, *art. cit.*, in Feiertag, Margairaz (éd.), *op. cit.*, 2003 ; Müller, *art. cit.*, in Müller, Paccaud, Schaufelbuehl (éd.), *op. cit.*, 2003, p. 7-11 ; Michael Bordo, Thomas Helbling, Harold James, «Swiss Exchange Rate Policy in the 1930s. Was the Delay in Devaluation Too High a Price to Pay for Conservatism?», *Open Economies Review*, vol. 18, n° 1, 2007, p. 1-25 ; Patrick Halbeisen, «Open Financial Markets in Switzerland and their Impact on Monetary and Financial Policy», in Margrit Müller, Timo Myllyntaus (éd.), *Pathbreakers. Small European Countries Responding to Globalisation and Deglobalisation*, Berne: Peter Lang, 2008, p. 241-270 ; Straumann, *op. cit.*, 2010 ; Müller, *op. cit.*, 2010 ; Halbeisen, Straumann, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 1009-1017.

³⁵⁵ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 24.

³⁵⁶ Pour une présentation synthétique et récente des diverses positions, voir *ibid.*, p. 13-15 ; Halbeisen, Straumann, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 1009-1011.

³⁵⁷ Halbeisen, Straumann, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 1010.

des milieux financiers, et même au sein du mouvement ouvrier, la politique monétaire ne fait pas débat et une dévaluation n'est pas revendiquée³⁵⁸. Enfin, il faut également souligner que la défense du franc-or occupe une fonction de légitimation de la politique de déflation menée par ailleurs. Maintenir l'équilibre budgétaire est une condition pour conserver la parité. Pour les milieux dirigeants suisses, l'argument monétaire, qui n'est pas remis en question, sert à justifier l'ensemble des autres politiques suivies. Il permet également de marginaliser la gauche dans le cadre des débats autour de l'initiative de crise déposée le 30 novembre 1934 et rejetée en votations le 2 juin 1935. Cette initiative populaire « pour la lutte contre la crise et la détresse économique », dite « initiative de crise », lancée par l'USS et soutenue par le Parti socialiste et les jeunes paysans, représente la seule alternative sérieuse à la politique déflationniste en vigueur³⁵⁹. D'inspiration proto-keynésienne, elle propose des mesures de relance de la consommation en améliorant le pouvoir d'achat des salariés³⁶⁰. Le nombre record de signatures qu'elle a recueillies, correspondant à plus du quart de l'électorat inscrit, et la vigueur de la campagne dont elle fait l'objet³⁶¹ en font une « épreuve de force globale entre mouvement ouvrier et milieux dirigeants »³⁶². Les opposants à l'initiative brandissent alors l'argument monétaire, qui consiste à associer l'acceptation de l'initiative à la dévaluation du franc et à la catastrophe nationale. Il s'agit donc d'un affrontement entre la théorie du surinvestissement demandant une adaptation et une baisse des prix, soutenue par le Conseil fédéral et les milieux bourgeois, et la théorie de la sous-consommation, défendue par les syndicalistes et une partie des socialistes – Max Weber (1897-1974) et Friedrich Marbach (1892-1974) en tête – et exigeant une plus grande intervention de l'Etat³⁶³. Le 2 juin 1935, l'initiative de crise est rejetée par le peuple, recueillant tout de même 43% des voix.

³⁵⁸ Baumann, Halbeisen, *art. cit.*, 1999, p. 20 ; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 125-142. Le « mouvement pour la monnaie franche » (*Freigeldbund*) constitue une exception et s'oppose à la politique monétaire officielle dès septembre 1931. Sur cette association, voir : Markus Schärer, *Geld- und Bodenreform als Brücke zum sozialen Staat : die Geschichte der Freiwirtschaftsbewegung in der Schweiz (1915-1952)*, Zürich: Zentralstelle der Studentenschaft, 1983. Pour contrer l'offensive de la théorie de la « monnaie franche », l'« Association pour une monnaie saine » (*Vereinigung für eine gesunde Währung*) est fondée en juin 1934. Cf. Baumann, Halbeisen, *art. cit.*, 1999, p. 29-31 ; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 670-675.

³⁵⁹ Sur le contexte dans lequel l'initiative est lancée et les positions des divers syndicats, voir : Eduard Kobelt, *Die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften, 1920-1950 : der Einfluss einzelner Gewerkschaftsverbände und Persönlichkeiten auf die Wirtschaftspolitik des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes*, Zürich: Chronos, 1987, p. 96-113. Voir également : Linder, Bolliger, Rielle (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 178-180.

³⁶⁰ Sur le poids marginal du keynésianisme dans la politique économique de la Confédération au XXe siècle : Sébastien Guex, « L'Etat fédéral et les crises économiques du début du XXe siècle à nos jours: la Suisse, un bastion anti-keynésien », in Thomas David, Jon Mathieu, Janick Marina Schaufelbuehl (éd.), *Krisen: Ursachen, Deutungen und Folgen*, Zürich: Chronos, 2012, p. 151-169.

³⁶¹ La campagne contre ce qui est surnommé « l'initiative de banqueroute étatique » (*Staatsbankrott-Initiative*) est d'ailleurs largement financée par les dirigeants bancaires. Le comité d'action des opposants à l'initiative formé en novembre 1934 dispose de 750'000 francs pour la campagne de votations. Un tiers de ce montant est fourni par l'ASB, en prélevant 5% du bénéfice réalisé sur le dernier emprunt fédéral. AASB : Note confidentielle pour la 60^{ème} séance du Comité de l'ASB, 26 octobre 1934. À ce sujet, voir aussi : Geneviève Billeter, *Le pouvoir patronal : les patrons des grandes entreprises suisses des métaux et des machines (1919-1939)*, Genève: Droz, 1985, p. 147-155 ; Baumann, Halbeisen, *art. cit.*, 1999, p. 28-31 ; Christian Werner, *Für Wirtschaft und Vaterland : Erneuerungsbewegungen und bürgerliche Interessengruppen in der Deutschschweiz, 1928-1947*, Zürich: Chronos, 2000, p. 144-149 ; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 582-583.

³⁶² Guex, *art. cit.*, in Feiertag, Margairaz (éd.), *op. cit.*, 2003 p. 544.

³⁶³ Sur le débat théorique entre économistes, voir notamment : Elisabeth Allgoewer, « Überinvestition oder Unterkonsumtion? Die Grosse Depression in der Schweiz. Beiträge der Wirtschaftstheorie zu ihrer

En plus de la défense du franc-or combinée à une politique déflationniste de baisse des prix et de rigueur budgétaire, le troisième axe de la réponse à la crise de la Confédération prend la forme d'un « interventionnisme sélectif renforcé »³⁶⁴. La formule de Philipp Müller permet d'envisager la politique économique de la Confédération sous différentes facettes. D'une part, à partir des expériences passées notamment pendant et au sortir du premier conflit mondial, l'Etat fédéral fonctionne comme arbitre au sein des tensions internes au bloc bourgeois ; dans ce sens, une politique agricole généreuse vise à neutraliser une potentielle source de contestation de la part de la paysannerie. D'autre part, les réponses à la crise de la Confédération mettent en jeu la faiblesse structurelle de l'Etat fédéral et des partis politiques nationaux, avec laquelle contraste la situation des associations économiques puissantes et bien organisées³⁶⁵. Quelle forme concrète prend donc cet interventionnisme sélectif ? Du point de vue quantitatif, il se décline de la manière suivante³⁶⁶. La politique financière suisse est conforme à la politique de déflation mise en œuvre : l'équilibre budgétaire doit être atteint, sans augmenter la pression fiscale, mais au contraire en réduisant les dépenses. Le programme financier du Conseil fédéral de juin 1932, mieux connu sous le nom de *Lex Musy*, qui prévoyait une réduction des salaires des employés de la Confédération, est rejeté en votations le 28 mai 1933 par 55% des votants³⁶⁷. Malgré ce désaveu populaire, le Conseil fédéral maintient le cap de la politique déflationniste et fait adopter, en octobre 1933, un programme financier de crise muni d'une clause d'urgence, empêchant ainsi le recours au référendum. En plus d'une réduction des salaires des fonctionnaires fédéraux et d'une baisse des subventions, le programme inclut, du côté des recettes, un impôt fédéral direct provisoire de crise (reprenant ainsi une exigence de l'USS déposée sous la forme d'une initiative populaire en avril 1933), une utilisation et une augmentation des ressources issues de l'impôt sur l'alcool et le tabac prévu pour financer l'AVS, et enfin, un accroissement de l'imposition sur les coupons³⁶⁸.

Erklärung», in Thomas Geiser, Hans Schmid, Emil Walter-Busch (éd.), *Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts. Wirtschaftliche, rechtliche und soziale Perspektiven*, Bern: Paul Haupt, 1998, p. 187-216.

³⁶⁴ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 19-23, p. 737.

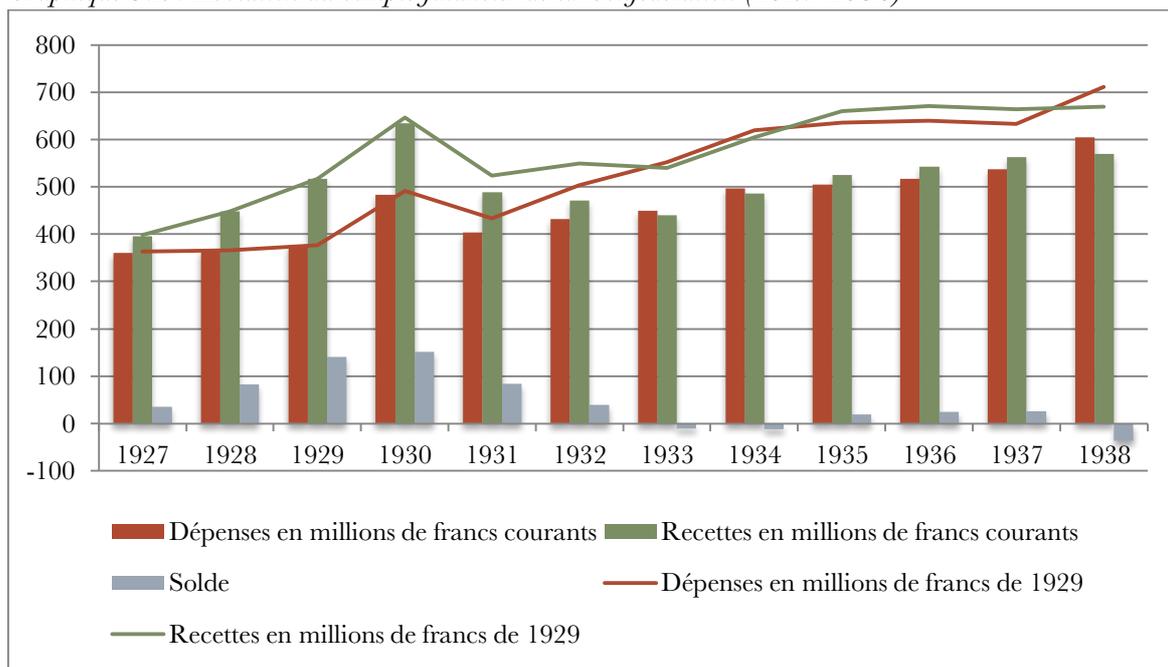
³⁶⁵ Sur le développement des associations faitières et leur rôle en Suisse : Erich Gruner, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie : vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat*, Erlenbach-Zürich Stuttgart: E. Rentsch, 1956 ; Beat Hotz, *Politik zwischen Staat und Wirtschaft. Verbandsmässige Bearbeitung wirtschaftlicher Probleme und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Aktivitäten des Staates im Falle der Schweiz*, Diessenhofen: Verlag Rügger, 1979 ; Peter Farago, Hanspeter Kriesi (éd.), *Wirtschaftsverbände in der Schweiz : Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden in vier Sektoren der Industrie*, Grösch: Rügger, 1986 ; André Mach, «Associations d'intérêts», in Ulrich Klöti, *et al.* (éd.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2002, p. 297-333 ; Pierre Eichenberger, André Mach, «Organized capital and coordinated market economy. Swiss business interest associations between socio-economic regulation and political influence», in Christine Trampusch, André Mach (éd.), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London: Routledge, 2011, p. 63-81.

³⁶⁶ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 362-371.

³⁶⁷ Sur le rejet de la *Lex Musy*, voir Heinz Dickenmann, *Das Bundespersonal in der Wirtschaftskrise 1931-1939*, Zürich: Zentralstelle der Studentenschaft, 1983, p. 68-223 ; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 385-387 ; Linder, Bolliger, Rielle (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 173-174.

³⁶⁸ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 387-468.

Graphique 3.2 : Evolution du compte financier de la Confédération (1927-1938)



Source : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tab. U.5, p. 952, H.23, p. 504.

Comme l'indique le graphique 3.2, la Confédération traverse donc la crise des années 1930 pratiquement sans subir de déficits dans ses comptes. Les dépenses fédérales subissent une forte baisse en 1931, de l'ordre de 12% en termes réels, sous l'effet de la politique déflationniste. Entre 1932 et 1936, au plus fort de la crise, les dépenses de la Confédération augmentent en termes réels d'environ 21%³⁶⁹. Les principaux bénéficiaires de cette augmentation du budget de l'Etat sont la paysannerie, les milieux bancaires et certains secteurs industriels³⁷⁰. Les subventions agricoles représentent près d'un tiers des dépenses supplémentaires pendant la période 1930-1937 ; en 1935, le soutien à l'agriculture (en particulier pour soutenir le prix du lait et du blé) représente 20% des dépenses de l'Etat fédéral³⁷¹. La Confédération consacre en outre près de 230 millions – représentant la moitié du budget de 1933 – pour soutenir les banques en difficultés. Nous y reviendrons. Dans le domaine industriel, l'horlogerie bénéficie d'une injection de liquidités de la part de la Confédération, tandis que l'industrie des machines dispose de subsides de fabrication et de la mise en place de la garantie des risques à l'exportation³⁷². La politique sociale reste en revanche modeste : les subventions destinées aux employeurs pour combattre le chômage atteignent, entre 1930 et 1937, 12% des dépenses supplémentaires de l'Etat fédéral³⁷³. Comme le résume Philipp Müller, « les politiques de crise ciblées de la Confédération dans le domaine industriel, bancaire, agricole ainsi qu'artisanal et commercial, contrastent fortement avec les réponses déficientes lacunaires et discriminatoires de l'Etat fédéral face au chômage et à la pauvreté »³⁷⁴.

³⁶⁹ Guex, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 1106.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 1106.

³⁷¹ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 365 ; Guex, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 1106.

³⁷² Müller, *op. cit.*, 2010, p. 295-309, 486-495.

³⁷³ Guex, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 1106.

³⁷⁴ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 738.

Ces quelques considérations sur l'étendue de la crise en Suisse permettent non seulement de situer le contexte social et économique particulièrement tendu dans lequel s'inscrit l'élaboration d'une surveillance bancaire en Suisse. Elles rendent également compte des tensions qui traversent l'ensemble de la classe politique – et les dirigeants de la banque centrale – face à un phénomène de crise profond.

3.2 La crise bancaire européenne et ses avatars en Suisse (Banque de Genève, Banque d'Escompte Suisse)

Seule la vigueur de la crise bancaire qui a affecté la Suisse à partir de 1931 permet d'expliquer l'émergence d'une régulation fédérale des banques. Ce n'est que sous l'effet d'une intervention massive de la Confédération dans le cadre du sauvetage de la Banque Populaire Suisse, en novembre 1933, que la farouche résistance des dirigeants bancaires contre une réglementation fédérale des activités bancaires peut être brisée. Mais n'anticipons pas. Etant donné l'importance primordiale des difficultés bancaires dans la mise en place d'un cadre de surveillance des banques, il est nécessaire de présenter dans les grandes lignes le déroulement de la crise bancaire. A l'échelle européenne également, la crise bancaire des années 1930 met en branle un mouvement de régulation. Les faiblesses du système financier révélées à cette occasion suscitent des revendications en faveur d'une plus forte réglementation du secteur bancaire³⁷⁵.

Les historiens s'accordent à dire que la crise bancaire européenne, c'est-à-dire plus précisément les séismes financiers que représentent la faillite de l'Österreichische Creditanstalt fin mai 1931, suivie de la fermeture des guichets de la Darmstädter und Nationalbank en juillet 1931, et les graves crises de paniques qui s'ensuivirent, sont à l'origine de la crise financière en Suisse³⁷⁶. Revenons donc brièvement sur les événements européens. De manière générale, la crise financière européenne qui éclate à l'été 1931 est étroitement liée à la défaillance des pays créanciers à maintenir des financements capables de surmonter les effets de la dépression économique³⁷⁷. L'effondrement de la confiance entraîne des vagues de retraits massifs ; l'interruption des flux de capitaux depuis les Etats-Unis vers l'Europe centrale et orientale joue un rôle moteur dans la propagation internationale de la crise³⁷⁸. En plus des difficultés de paiements liées aux retraits des capitaux étrangers, les institutions financières d'Europe centrale étaient également intrinsèquement fragiles dans leur structure. La domination du système économique par une poignée de très grands établissements fortement exposés aux chocs internationaux se révèle être une combinaison précaire en période de dépression. Ainsi le Credit-Anstalt autrichien contrôlait de fait, par des prises de participations, plus de deux tiers des entreprises autrichiennes³⁷⁹. L'année 1931 marque ainsi « la némésis » des banques de type mixte ou universel d'Europe centrale³⁸⁰. Leurs actifs sont fortement dépréciés suite à l'effondrement des prix ; les tentatives désespérées de rachat de leurs propres actions pour

³⁷⁵ Harold James, «General trends A Search for Stability in Uncertain Conditions», in Hans Pohl (éd.), *Europäische Bankengeschichte*, Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, 1993, p. 345-357, p. 346.

³⁷⁶ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 87 ; Ehrensam, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 87 ; Halbeisen, *art. cit.*, in Guex, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 1998, p. 63 ; Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 80.

³⁷⁷ Derek Howard Aldcroft, *The European Economy 1914-1990*, London; New York: Routledge, 1993, p. 72.

³⁷⁸ Harold James, «International capital movements and the global order», in Larry Neal, Jeffrey G. Williamson (éd.), *The Cambridge History of Capitalism. Volume II: The Spread of Capitalism: From 1848 to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 264-300, p. 280-281.

³⁷⁹ Patricia Clavin, *The Great Depression in Europe. 1929-1939*, Basingstoke ; London: Macmillan, 2000, p. 122. Pour une revue historiographique récente sur la chute du Credit-Anstalt, et notamment ses éventuels liens avec la crise bancaire allemande, voir : Nathan Marcus, «Credibility, Confidence and Capital. Austrian Reconstruction and the Collapse of Global Finance: 1921 to 1931», PhD Thesis, Department of History, New York University, 2011, p. 294-327. Voir encore : Aurel Schubert, *The Credit-Anstalt Crisis of 1931*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

³⁸⁰ James, *art. cit.*, in Pohl (éd.), *op. cit.*, 1993, p. 351.

rétablir la confiance se soldent par des échecs et aggravent leurs difficultés. Parallèlement, la non-concordance des échéances entre actif et passif crée des problèmes de liquidité. La nervosité des investisseurs et des déposants, notamment vis-à-vis de l'actualité politique, forme un rouage dans la transmission internationale de la crise financière. Le rapatriement vers les pays créditeurs des investissements en Europe centrale, combiné aux difficultés domestiques de grandes banques universelles provoquées par la dépression dans le secteur industriel, forme le cocktail toxique qui explose en Autriche, puis en Hongrie, en Allemagne, en Tchécoslovaquie et en Pologne³⁸¹. Le mécanisme de crise, très grossièrement esquissé ici, aurait pu faire l'objet d'une intervention massive des banques centrales pour soutenir les banques commerciales ou d'une atténuation de la politique de déflation : l'orthodoxie monétaire du *gold standard* s'y opposait³⁸².

En Allemagne, la crise bancaire, dont les retombées seront les plus directes sur l'évolution des banques suisses, se déploie de manière singulière³⁸³. Dès septembre 1930, suite aux élections fédérales qui voient le renforcement à la fois du Parti communiste et surtout du Parti national-socialiste, les retraits de capitaux étrangers s'accroissent³⁸⁴. Le 13 juillet 1931, la fermeture des guichets de la Danat-Bank, suite à de lourdes pertes subies dans la faillite frauduleuse de la firme d'industrie textile Nordwolle AG, provoque une ruée des déposants des autres grandes banques allemandes. L'absence de coordination entre les grands établissements financiers allemands, en proie à une concurrence exacerbée, ainsi que les difficultés de refinancement auprès de la Reichsbank, dont les réserves en or sont tombées sous le minimum statutaire, aggravent la crise bancaire. Le gouvernement Brüning décrète ainsi deux jours de fermeture de banques le 13 et 14 juillet, avant d'instaurer le contrôle des changes le 15 juillet. Seule la Reichsbank, par l'intermédiaire des *Devisenstellen*, était autorisée à vendre et acheter des devises étrangères ; le cours du Reichsmark était gelé à l'ancienne parité-or ; la fuite de capitaux et titres vers l'étranger strictement interdite³⁸⁵. Relevons au passage que la fuite de capitaux allemands vers des *safe haven* n'est pas un phénomène nouveau en 1931 ; dans les années précédentes, les capitaux allemands avaient déjà cherché refuge à l'étranger, en particulier auprès d'instituts néerlandais et suisses, et dans une moindre mesure belges³⁸⁶. Dans la foulée, en septembre 1931, de premiers accords de prorogation sont signés entre les débiteurs allemands et leurs créanciers internationaux, représentés sous la forme de comités

³⁸¹ Aldcroft, *op. cit.*, 1993, p. 73 ; James, *art. cit.*, in Pohl (éd.), *op. cit.*, 1993, p. 352.

³⁸² Clavin, *op. cit.*, 2000, p. 121.

³⁸³ Sur la crise bancaire allemande de 1931 : Karl Erich Born, *Die deutsche Bankenkrise 1931 : Finanzen und Politik*, München: Piper, 1967 ; Harold James, *The German Slump : Politics and Economics, 1924-1936*, Oxford: Clarendon Press, 1986, p. 283-323 ; Theo Balderston, «The banks and the gold standard in the German financial crisis of 1931», *Financial History Review*, vol. 1, n° 1, 1994, p. 43-68. Pour un débat récent sur les origines et la nature de la crise, voir : Thomas Ferguson, Peter Temin, «Made in Germany: The German currency crisis of July 1931», *Research in Economic History*, vol. 21, 2003, p. 1-53, Isabel Schnabel, «The German Twin Crisis of 1931», *The Journal of Economic History*, vol. 64, n° 3, 2004, p. 822-871, Christopher Kopper, «New perspectives on the 1931 banking crisis in Germany and Central Europe», *Business History*, vol. 53, n° 2, 2011, p. 216-229, Albert Fischer, «Die Bankenkrise von 1931. Anstoß zur staatlichen Bankenregulierung», in Dieter Lindenlaub, Carsten Burhop, Joachim Scholtysek (éd.), *Schlüsselergebnisse der deutschen Bankengeschichte*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2013, p. 257-269.

³⁸⁴ Gunther Aschhoff, *et al.* (éd.), *Deutsche Bankengeschichte*, Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, vol. 3, 1983, p. 105.

³⁸⁵ Stefan Frech, *Clearing : der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten*, Zürich: Chronos, 2001, p. 47.

³⁸⁶ James, *op. cit.*, 1986, p. 298-301.

nationaux. Le *Basler Abkommen*, initialement prévu pour six mois, sera de fait renouvelé jusqu'en 1939 ou 1945 selon les pays créanciers. Les créanciers s'engageaient à proroger les crédits à court terme consentis à un débiteur allemand, renonçant ainsi à exiger un remboursement des crédits à la date d'échéance. En contrepartie, ils obtenaient le maintien du versement des intérêts et commissions des crédits concernés³⁸⁷. Enfin, troisième forme d'intervention des autorités publiques allemandes dans la crise bancaire, l'État s'implique dans la reconstruction des grandes banques affectées : il détient plus de 90% du capital de la banque issue de la fusion de la Danat-Bank et la Dresdner Bank, la même part de la Commerz-Bank et plus de 30% de la Deutsche Bank et de la Disconto-Gesellschaft³⁸⁸. Cette socialisation des pertes du système bancaire s'accompagne souvent d'un renouvellement des instances dirigeantes. La reprivatisation des grandes banques se fera sous le régime national-socialiste.

Après l'Allemagne, c'est au tour de l'Angleterre de subir les contrecoups de la crise financière européenne. En plus des difficultés de certaines *merchants banks*, lourdement touchées par la baisse des échanges internationaux et engagées vers le financement du commerce allemand, la City est également fragilisée par des attaques contre la Livre sterling. Considérée comme surévaluée, la monnaie britannique subit des pressions ; la Banque d'Angleterre fait face à une diminution de ses réserves d'or. Le 21 septembre 1931, le gouvernement d'union nationale qui remplace le cabinet travailliste fraîchement démissionné décide de suspendre la convertibilité-or de la Livre sterling. Son change devient flottant et perd rapidement environ 25% de sa valeur face au dollar. L'abandon de l'étalon-or est suivi par 18 pays³⁸⁹. Fin 1932, seuls les États-Unis et le bloc-or, à savoir la Belgique, la France, les Pays-Bas, la Pologne et la Suisse, s'accrochent encore à l'étalon-or. Le régime monétaire international laborieusement rétabli en 1925 avait vécu.

La crise bancaire en Suisse

Contrairement au déroulement de la crise économique générale, qui déploie ses effets en Suisse de manière sournoise, avec un certain retard par rapport aux autres pays, la crise financière européenne se propage vers les banques helvétiques sans détour. Pour le dire rapidement, les difficultés des banques suisses sont proportionnelles à l'exposition internationale de leurs actifs, et en particulier de leurs crédits gelés dans les pays concernés par des moratoires de paiement. L'introduction en Allemagne, puis dans d'autres pays d'Europe centrale – en Autriche, en Hongrie ou en Pologne, du contrôle des changes est une source de grandes difficultés pour les établissements financiers qui y sont fortement engagés. Les crédits bloqués conduisent en effet à une dépréciation des créances, qui s'explique par la perte de rendement ainsi que par la perte de confiance qui suit la publication de l'ampleur des crédits octroyés³⁹⁰. Les banques tentent alors de réaliser rapidement leurs actifs pour enrayer la crise de confiance du public et les retraits des déposants. La liquidation à perte des avoirs gelés ou la liquidation d'actifs rémunérateurs

³⁸⁷ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 159-161 ; Suzanne Peters, «Les "Stillhalteabkommen" et les banques suisses (1931-1945). Quatorze années de prorogation des créances bancaires suisses», Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 1999, p. 34-38.

³⁸⁸ Fischer, *art. cit.*, in Lindenlaub, Burhop, Scholtyssek (éd.), *op. cit.*, 2013, p. 262.

³⁸⁹ Crafts, Fearon, *art. cit.*, in Crafts, Fearon (éd.), *op. cit.*, 2013, p. 18. Voir aussi : Liaquat Ahamed, *Lords of finance : the bankers who broke the world*, London: W. Heinemann, 2009, p. 422-450.

³⁹⁰ Ehram, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 88.

dépend de la rentabilité de la banque concernée. Les instituts financiers qui, au cours du boom des années 1920, avaient démesurément octroyé des crédits à des clients étrangers, étaient les plus affectés par la crise financière déclenchée en 1931. Les taux de croissance impétueux qu’avaient connus les bilans des grandes banques suisses entre 1921 et 1930 – 178% pour la Banque Commerciale de Bâle, 144% pour la Banque Fédérale, 117% pour le Crédit Suisse – provenaient en grande partie de l’extension des activités internationales de ces instituts³⁹¹.

Les investissements excessifs durant la seconde moitié des années 1920 étaient liés aux profits substantiels qui étaient escomptés dans ces opérations. Le rendement moyen des emprunts étrangers est en effet nettement supérieur à celui des emprunts suisses, de l’ordre de 7% pour les premiers contre 5% pour les seconds en 1929³⁹². Comme le relève l’ancien directeur général de la BNS Max Iklé dans son étude sur le développement de la place bancaire suisse, les transactions financières entre la Suisse et l’Allemagne qui fleurissent au cours des années 1920 étaient d’une importance capitale pour les banques helvétiques :

« Ainsi affluèrent d’Allemagne en Suisse des fonds considérables, qui furent à leur tour déposés en Allemagne, car ils ne trouvaient pas d’utilisation dans notre propre pays »³⁹³.

Les financiers suisses pouvaient alors tirer profit de la différence entre les taux d’intérêt pratiqués en Allemagne et ceux du marché suisse. Cette extension démesurée de l’exportation de capitaux vers l’Allemagne et l’Europe centrale n’était pas dénuée de risques. Les banquiers suisses ont eu tendance à transformer leurs crédits commerciaux en crédits industriels d’investissement fixe, plus fortement immobilisés³⁹⁴. La politique de crédit déséquilibrée poursuivie dans les années 1920 a donc contribué de manière décisive à la gravité de la crise.

A l’été 1931, lorsque les avoirs étrangers sont gelés en Allemagne et que les premiers accords de prorogation sont négociés, les capitaux suisses occupent une place non négligeable parmi les créances internationales. Les banques suisses détiennent à mi-juillet 16% des crédits prorogés (1047 millions de francs), ce qui plaçait la Suisse en troisième position derrière les Etats-Unis (36%) et la Grande-Bretagne (20%), mais devant les Pays-Bas ou la France³⁹⁵.

Du point de vue des banques suisses, les crédits allemands bloqués représentent donc un risque substantiel : les fonds propres (capital et réserves ouvertes) des grandes banques de fin 1931, s’élevant à 1.2 milliard de francs, couvrent à peine les montants concernés par

³⁹¹ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 273.

³⁹² Cf. Sancey, *op. cit.*, 2004, graphique 9, p. 125 ; Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 161.

³⁹³ Max Iklé, *Die Schweiz als internationaler Bank- und Finanzplatz*, Zürich: Orell Füssli, 1970, p. 32-33. Cit. originale : « So strömten beträchtliche Gelder aus Deutschland in die Schweiz, die von den Banken wiederum in Deutschland abgelegt wurden, da im eigenen Land keine Verwendung bestand ».

³⁹⁴ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 34. Daniel Bodmer (1917-1980), après une dizaine d’années au secrétariat de l’ASB, deviendra secrétaire (1956-1976), puis membre (1976-1980) de la Commission fédérale des banques. Voir aussi Claudius Terrier, « Les grandes banques commerciales sous l’influence de la crise », *Bulletin de l’Association suisse des Experts-comptables*, n° 10, 1936, p. 24.

³⁹⁵ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 158-159. Willi Loepfe confirme cette estimation à partir d’archives allemandes : Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 85-86.

des accords de prorogation³⁹⁶. Ce risque sur la dette à court terme allemande n'affecte évidemment pas tous les établissements dans la même mesure. Ce sont en premier lieu les huit grandes banques, à savoir, par ordre décroissant d'importance en termes de bilan en 1931, le Crédit Suisse, la Société de Banque Suisse, la Banque Populaire Suisse, l'Union de Banques Suisses, la Banque Fédérale, la Banque Commerciale de Bâle, le Comptoir d'Escompte de Genève et la Banque Leu, qui sont touchées. La suite de ce sous-chapitre a donc pour but d'examiner, d'un point de vue quantitatif, les dynamiques de changement de la place bancaire suisse au cours des années 1930. Nous aborderons donc successivement l'évolution de la somme des bilans, du compte pertes et profits et du nombre de liquidations et de reprises.

La morphologie du paysage bancaire suisse est ainsi chamboulée par la grave crise des années 1930. Celle-ci atteint essentiellement les grandes banques, en raison de leur plus fort enchevêtrement international. C'est ce qui ressort des graphiques 3.4 et 3.5, qui mettent en évidence le renversement sous l'effet de la crise, des dynamiques internes au système bancaire suisse. Tandis que le groupe des grandes banques avait, en 1928, dépassé pour la première fois les banques cantonales par la taille de ses bilans, la tendance s'inverse sous l'effet de la crise après 1931. Le groupe des banques cantonales connaît une forme de stabilité et le volume de son bilan cumulé croît jusqu'en 1937 : en termes réels, les bilans des banques cantonales connaissent une augmentation de 40% entre 1929 et 1937. Certains instituts cantonaux atteignent même des dimensions comparables aux grandes banques commerciales. Fin 1936, la Banque cantonale de Zurich devient le plus grand établissement de Suisse avec un bilan de 1.4 milliard de francs, et devance la Société de Banque Suisse³⁹⁷ ; d'autres établissements, comme la Banque cantonale vaudoise, ont également un volume d'affaires digne d'une grande banque³⁹⁸. Même si, comme nous le verrons, d'autres banques cantonales, comme celles de Neuchâtel, des Grisons et de Berne, connaissent des difficultés durant la deuxième phase de la crise bancaire et doivent faire appel aux autorités publiques pour assainir leur situation, le groupe des établissements cantonaux sort renforcé de la crise des années 1930. Une des raisons qui expliquent cette tendance est la garantie étatique dont bénéficient ces banques publiques ou semi-publiques³⁹⁹. Leur importance augmente à la fois de manière relative au groupe des grandes banques, mais également en termes absolus, puisque certains des retraits de capitaux dont souffrent les grandes banques sont déposés dans les banques cantonales⁴⁰⁰. En temps de crise, les déposants se tournent vers des établissements considérés comme plus sûrs, et la baisse de confiance à l'égard des grandes banques se

³⁹⁶ *Statistisches Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes : Manuel statistique du marché financier suisse*, Zürich: Schulthess, 1944, p. 157.

³⁹⁷ Theo Keller, *Das Verhältnis der Banken zur Industrie : mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz*, St. Gallen: Fehr, 1937, p. 118. Sur la Zürcher Kantonalbank, voir : Andreas Russenberger, «"Die Welt ist aus den Fugen geraten" : die Unternehmenstheorie der Zürcher Kantonalbank in der Zwischenkriegszeit (1919-1939) unter besonderer Berücksichtigung der frühen dreissiger Jahre», Zürich, 1996.

³⁹⁸ Sur la Banque cantonale vaudoise, voir : Samuel Beroud, «La Banque cantonale vaudoise, 1918-1939 : le rôle d'une banque semi-publique entre crises économiques, tensions politiques et concurrence interbancaire», Mémoire de Master, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2011. Voir également : Alfred Hartmann, *Der Konkurrenzkampf zwischen den schweizerischen Grossbanken und Kantonalbanken*, Zürich: Kommerzdruck- und Verlags AG, 1947.

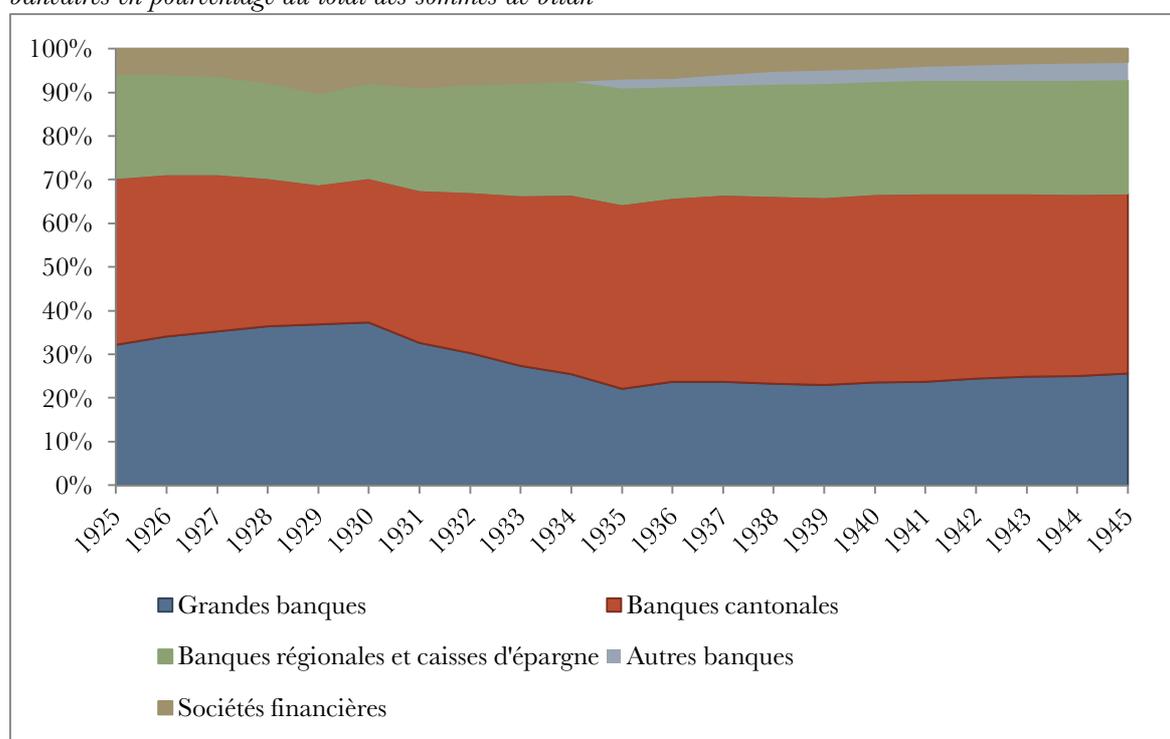
³⁹⁹ Ehrsam, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 89.

⁴⁰⁰ Keller, *op. cit.*, 1937, p. 118. Sur la concurrence entre banques cantonales et grandes banques dans le domaine de l'attraction des fonds de tiers, voir : Hartmann, *op. cit.*, 1947, p. 65-121.

reporte ainsi positivement pour les banques cantonales. Il s'agit là d'une tendance générale à l'international durant les années 1930 : dans tous les grands pays européens, les plus petits établissements (caisses d'épargne, banques locales publiques, etc.) gagnent des parts de marché dans le domaine des dépôts, au détriment des grandes banques⁴⁰¹.

Les grandes banques helvétiques, quant à elles, connaissent un puissant recul, et sont les principales victimes de la crise bancaire des années 1930. En francs courants, la somme des bilans des grandes banques passe de 8.5 milliards de francs en 1930 à 4.1 milliards de francs en 1935. En termes réels, cela correspond à une baisse de 40%. En considérant l'ensemble des banques helvétiques, la contraction de la somme des bilans entre 1930 et 1935 est de l'ordre de 17% en francs nominaux : ils enregistrent une baisse de 21.2 milliards à 17.5 milliards.

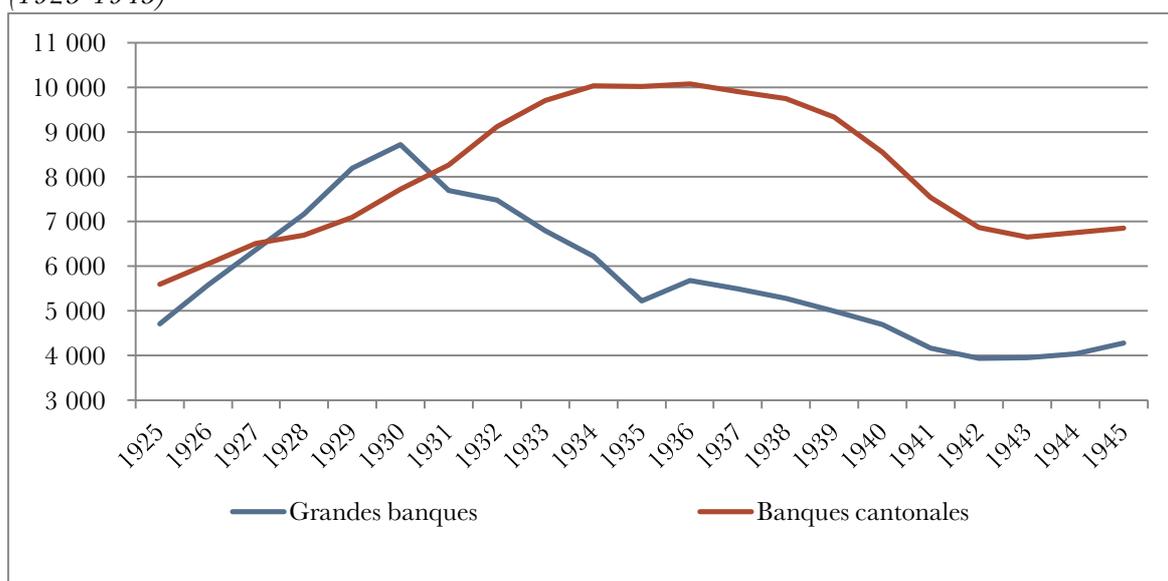
Graphique 3.3 : Evolution du système bancaire suisse pendant la crise (1925-1935) : parts des groupes bancaires en pourcentage du total des sommes de bilan



Source : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tab. O.13, p. 818-819.

⁴⁰¹ James, *art. cit.*, in Pohl (éd.), *op. cit.*, 1993, p. 355-356.

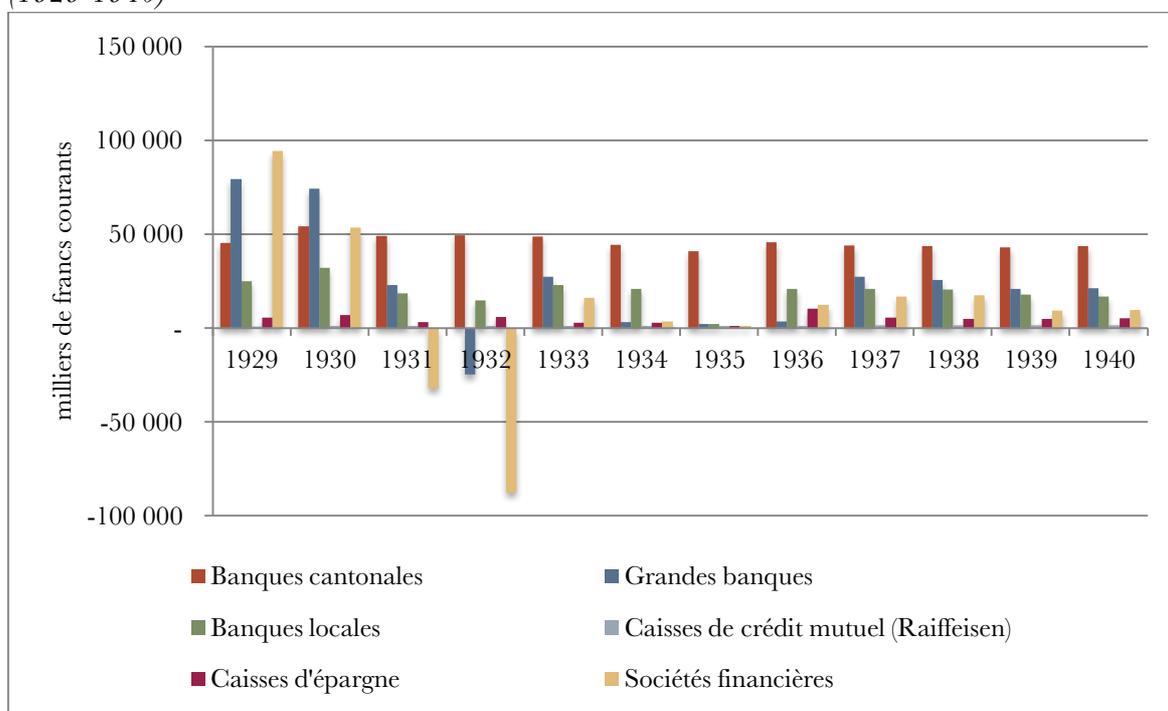
Graphique 3.4 : Bilans des grandes banques et des banques cantonales, en millions de CHF de 1929 (1925-1945)



Source : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tab. O.13, p. 818-819, tab. H.23, p. 504.

La fluctuation des bénéfices enregistrés au cours des années 1930 confirme la tendance esquissée par l'évolution des bilans. Selon les chiffres fournis par la BNS, établis à partir des comptes profits et pertes transmis par les banques, les grandes banques souffrent gravement de la crise, tandis que les banques cantonales connaissent une évolution plus stable.

Graphique 3.5 : Evolution des bénéfices nets (selon le compte de profits et pertes), par groupe bancaire (1929-1940)



Source : BNS, *Das schweizerische Bankwesen im Jahre...*, Zürich : Orell Füssli, 1929-1940 (Gewinn- und Verlustrechnung).

Le graphique 3.5 montre clairement que les banques cantonales parviennent à maintenir des bénéfices nets constants au cours de la période, fluctuant entre 54 millions en 1930 et 43 millions en 1939 (francs nominaux)⁴⁰². Les grandes banques, en revanche, voient leurs bénéfices nets passer de 74.4 millions en 1930 à 2.1 millions en 1935 – en termes réels, la chute est à peine moins marquée, les bénéfices de 1935 ne représentant que 3.5% des ceux de 1930. Elles enregistrent même des pertes de 24.6 millions en 1932. Les résultats de 1934 à 1936 se soldent par un bénéfice presque insignifiant. Quant aux sociétés financières, souvent fortement liées aux grandes banques, elles subissent également de lourdes pertes en 1931 et 1932, respectivement de 32.2 et 87.7 millions. Cette chute spectaculaire trouve son explication principale dans la contraction des crédits internationaux et le gel des avoirs des établissements financiers suisses en Allemagne et en Europe centrale. Ainsi, les pertes et amortissements bruts, c'est-à-dire sans tenir compte de recettes bancaires, s'élèvent pour 1932 au total de 260 millions de francs, dont 138 millions à la charge des sociétés financières et 90 millions à la charge des grandes banques⁴⁰³. Dans l'ensemble, les bénéfices nets de toutes les banques en Suisse, à l'exception des sociétés financières, passent de 168.5 millions nominaux en 1930 à 47.1 millions en 1935 – en termes réels, une baisse de 65%.

Si l'on observe la courbe du nombre de banques et de la structure bancaire, on constate que la crise des années 1930 n'a pas provoqué, en apparence, une forte concentration bancaire. Le nombre d'établissements qui entrent en liquidation est sans commune mesure avec la grande purge qui affecte par exemple le système bancaire américain pendant la Grande dépression ; près de 10'000 établissements, sur un total de 25'000 banques commerciales américaines, ont suspendu leurs activités entre 1929 et 1933⁴⁰⁴. Même à l'échelle de la Suisse, d'autres périodes, comme les années 1910-1914 ou 1921-1924, connaissent une plus forte mortalité bancaire⁴⁰⁵. Selon la Statistique historique de la Suisse, le nombre total de banques, n'incluant pas les banquiers privés, est même très stable durant les années 1930, oscillant entre 357 (1934) et 365 (1936)⁴⁰⁶. D'après les données fournies par le spécialiste des banques suisses Franz Ritzmann, pendant la période 1929-1945, 116 établissements disparaissent, suite à une liquidation, une faillite ou une reprise, tandis que 100 nouvelles banques sont fondées. Sur la seule décennie des années 1930, 92 raisons sociales sont supprimées (62 sans compter les sociétés financières)⁴⁰⁷. Comme il ressort du graphique 3.6, la grande majorité des instituts qui font faillite durant l'ensemble de la période est classée dans les catégories des sociétés financières (27%), des banques locales (24%), et des autres banques (18%). Les grandes banques n'apparaissent qu'à trois occasions dans le graphique : en 1931, avec la fusion entre le Comptoir d'Escompte de Genève et l'Union financière de Genève, en 1934, lors de la faillite de la Banque d'Escompte suisse, et en 1945, avec les reprises de la Banque

⁴⁰² Nous avons choisi d'exprimer les chiffres sur les bénéfices et pertes bancaires en valeur nominale, c'est-à-dire sans tenir compte de l'inflation – ou plutôt de la déflation en l'occurrence. Plutôt que l'évolution diachronique, c'est ici la comparaison entre les différents groupes bancaires à un moment donné qui nous intéresse en premier lieu.

⁴⁰³ BNS, *Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1932*, Zürich : Orell Füssli, 1933, p. 35.

⁴⁰⁴ Kris James Mitchener, «Bank Supervision, Regulation, and Instability during the Great Depression», *The Journal of Economic History*, vol. 65, n° 1, 2005, p. 152-185, p. 152.

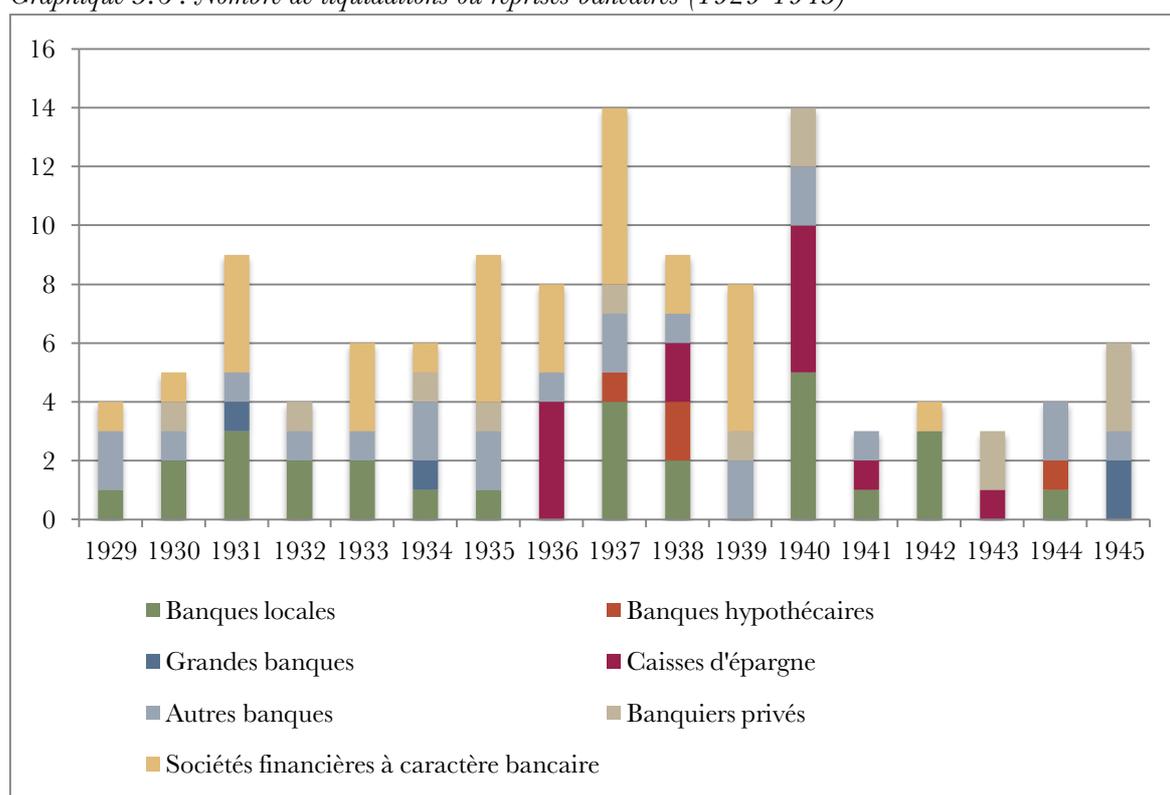
⁴⁰⁵ Ritzmann, *op. cit.*, 1973, p. 108-115.

⁴⁰⁶ Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, Tab. O.13, p. 818.

⁴⁰⁷ Ritzmann, *op. cit.*, 1973, p. 108-115.

Commerciale de Bâle par la Société de Banque Suisse et celle de la Banque Fédérale par l'Union de Banques Suisses. Cette représentation, qui enregistre les départs de la liste des banques, ne reflète pas du tout l'ampleur de la crise bancaire, puisqu'elle ne tient pas compte de la dimension des instituts concernés. De plus, ces données ne font figurer que les cas qui ont mené à la disparition d'une raison sociale, mais occultent les nombreuses occurrences de difficultés bancaires qui ont pu être résolues par une opération d'assainissement interne, ou par une intervention de sauvetage externe.

Graphique 3.6 : Nombre de liquidations ou reprises bancaires (1929-1945)



Source : Calculé par l'auteur d'après Franz Ritzmann, *Die Schweizer Banken. Geschichte – Theorie – Statistik*, Bern ; Stuttgart: Haupt, 1973, p. 356-364.

Il est difficile d'évaluer avec certitude l'ampleur des pertes subies par les banques suisses durant la crise des années 1930. Le chiffre le plus fréquemment avancé par la littérature est celui d'un total de 1.4 milliard de pertes et amortissements entre 1931 et 1937, soit 7% de la somme des bilans de toutes les banques en 1931. Cette estimation a été à l'origine calculée par Paul Rossy, et publiée en 1937 dans la retranscription d'une conférence⁴⁰⁸. Ce même Rossy a également établi les pertes subies par les actionnaires et déposants de six grandes banques entre 1931 et 1937. Voici les résultats auxquels il aboutit :

⁴⁰⁸ Paul Rossy, «Die Reorganisation des schweizerischen Bankwesens», *Schweizerische Bankpersonal-Zeitung*, n° 6-7, 1937, p. 1-3. Claudius Terrier (1893-1977), professeur d'économie à l'Université de Genève, avance le chiffre de 1.1 milliard de pertes pour la période 1931-1936 (dont 68% à la charge des grandes banques et 16% imputables aux banques cantonales). Cf. Claudius Terrier, «Risques, pertes et réserves des Banques suisses», in Association suisse des experts-comptables A.S.E (éd.), *Journées d'études bancaires*, Genève: E. Delachaux, 1937, p. 45-62, p. 45-46.

Tableau 3.1 : Pertes subies par les actionnaires et les déposants de six grandes banques fin 1937 (en millions de francs)

Banque	Pertes		Total	Bilan fin 1930	Pertes totales en % du bilan
	Actionnaires	Déposants			
Banque d'Escompte Suisse	165	85	250	677	36.9
Banque Leu & Co. AG	33	31	64	416	15.4
Banque Populaire Suisse	195		195	1680	11.6
Basler Handelsbank	55		55	835	6.6
Union de Banques Suisses	40		40	983	4.1
Banque Fédérale S.A.	33		33	854	3.9
Total	521	116	637	5445	

Sources : Paul Rossy, *Die Reorganisation des schweizerischen Bankwesens*, 1937, cité in Ehrsam, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 90.

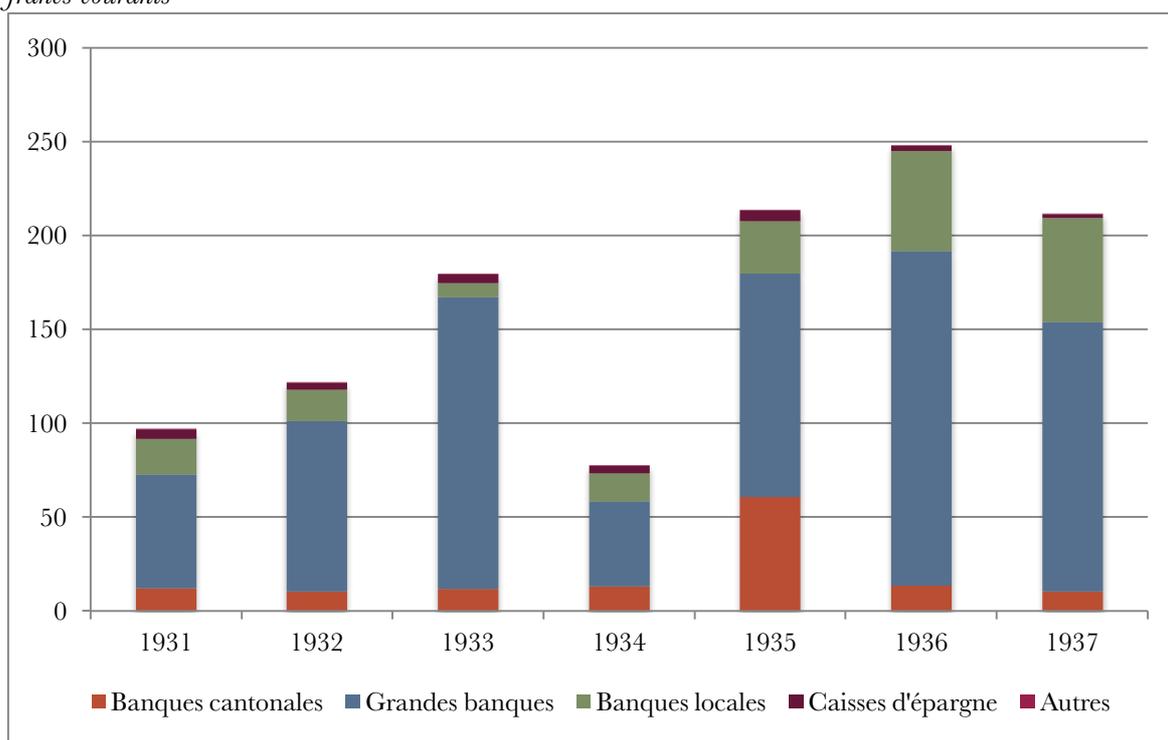
Dans l'ensemble, si l'on rapporte ces chiffres au total de 1.4 milliard de pertes, on constate qu'un peu moins de la moitié des pertes subies entre 1931 et 1937 par la place bancaire suisse ont atteint les actionnaires et déposants des six grandes banques suisses, sur un total d'environ 360 établissements. Il apparaît aussi clairement que les instituts qui ont essuyé les plus lourdes pertes par rapport à leur bilan, à savoir la Banque d'Escompte Suisse, la Banque Leu et la Banque Populaire Suisse, sont également celles qui ont fait l'objet des plus importantes opérations d'assainissement de la part des autorités publiques.

A partir des données publiées par Daniel Bodmer, on peut également ventiler les chiffres des pertes bancaires par catégorie de banques⁴⁰⁹. Il en ressort, comme le montre le graphique 3.7, que les huit grandes banques (sept après la faillite de la Banque d'Escompte en 1934) subissent les plus lourdes pertes entre 1931-1937. En moyenne sur l'ensemble de la période, elles sont responsables de 67.7% des pertes, contre 16.8% pour les banques locales et 11.9% pour les banques cantonales. Avançons encore un bémol sur l'ensemble des chiffres fournis par la BNS. Ceux-ci ne donnent qu'une image imparfaite des pertes essuyées par les banques. Il s'agit là des pertes manifestes telles qu'elles apparaissent dans les comptes profits et pertes. Mais ces données ne tiennent pas compte des amortissements qui ont été effectués en touchant aux réserves internes des établissements. Or, comme le montre Tobias Straumann dans son analyse de la comptabilité interne de la Schweizerische Rückversicherungsgesellschaft, un établissement financier pouvait très bien traverser une période de forte crise sans subir de pertes dans sa comptabilité publique, en puisant profondément dans ses réserves latentes pour couvrir des pertes extraordinaires⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Bodmer n'indique pas clairement ces sources. On peut cependant affirmer que ses données proviennent de la publication annuelle de la BNS, *Das schweizerische Bankwesen im Jahre...*, qui à partir de 1933, inclut un tableau sur les assainissements et amortissements.

⁴¹⁰ Tobias Straumann, «The Discreet Charm of Hidden Reserves: How Swiss Re Survived the Great Depression», in Piet Clement, Harold James, Hermann Van der Wee (éd.), *Financial Innovation, Regulation and Crises in History*, London: Pickering & Chatto, 2014, p. 55-64. La *Schweizerische Rückversicherungsgesellschaft*, entreprise de réassurance aujourd'hui connue sous le nom de Swiss Re, est fondée en 1863 en partie par la Basler Handelsbank et le Crédit Suisse.

Graphique 3.7 : Pertes et amortissements bancaires, par catégorie de banque (1931-1937), en millions de francs courants



Source : Daniel Bodmer, *L'intervention de la Confédération dans l'économie bancaire suisse*, Bâle: National-Zeitung, 1948, p. 199-200.

On constate également, à l'analyse du graphique 3.7, que du point de vue des pertes et amortissements la crise se prolonge jusque dans la seconde moitié des années 1930. Notons au passage que l'évolution diachronique à l'année près n'est pas pertinente avec ces données. En effet, selon la date à laquelle les dirigeants bancaires décident de procéder à une mesure d'assainissement ou à enregistrer les amortissements dans leurs comptes profits et pertes, les conséquences comptables sont visibles sur une année ou sur l'autre. Il faut malgré tout remarquer à partir du graphique 3.7 une certaine tendance dans l'évolution de la crise bancaire au cours des années 1930. Tandis que les pertes des premières années sont presque exclusivement du ressort des grandes banques (74% entre 1931 et 1933), la seconde moitié voit l'extension de la crise à des établissements majoritairement orientés vers le marché intérieur, puisqu'entre 1934 et 1937, les banques locales, les banques cantonales – en particulier celle de Neuchâtel – et les caisses d'épargne comptent pour 35% des pertes. Nous reviendrons plus loin sur les différentes formes, au cours de diverses phases, que prend la crise bancaire en Suisse.

Après avoir mesuré l'ampleur de la crise, il reste à en déterminer les principales causes. En ce qui concerne le groupe des grandes banques, il apparaît qu'il existe un lien entre le poids des engagements d'un établissement bancaire suisse dans des avoirs soumis à restrictions de transfert en Allemagne et en Europe centrale d'une part, et sa difficulté à surmonter la crise bancaire⁴¹¹. Aussi les huit grandes banques existantes en 1931 connaissent-elles des trajectoires inégales au cours du marasme financier. Le tableau 3.2

⁴¹¹ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 81-82.

indique nettement à quel point le degré d'exposition aux crédits gelés en Allemagne variait d'un institut à l'autre.

Tableau 3.2 : Actifs des grandes banques suisses placés à l'étranger et soumis à des restrictions de transfert fin 1934 (en millions de francs courants)

Banque	1	2	3	4	5	6
	Bilan	Dépôts	Fonds propres	Avoirs à l'étranger	Dont soumis à des restrictions de transfert	Avoirs soumis à des restrictions de transferts en % du bilan
Banque Commerciale de Bâle	415.9	297.8	90.3	224	153	36.8
Banque Fédérale	435.2	301.3	106.5	172	143	32.9
Banque Leu	307.2	243.9	46.6	102	84	27.3
Union de Banques Suisses	557.8	420.3	112.3	190	115	20.6
Crédit Suisse	1'145.8	889.5	205.2	?	200	17.5
Banque Populaire Suisse	937.0	730	200	176	144	15.4
Société de Banque Suisse	1'198.8	955.5	200.1	?	150	12.5

Sources : Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 81. Colonnes 1, 2 et 3 : Rapports de gestion des banques concernées, 1934.

La colonne 6 du tableau 3.2, qui exprime le montant des placements à l'étranger soumis à des restrictions de transfert relativement au bilan de chaque banque, donne une image explicite de la charge de ces crédits gelés. Les avoirs bloqués de la Banque Commerciale de Bâle, la Banque Fédérale et la Banque Leu pèsent très lourd dans leur bilan respectif. En revanche, chez les deux plus grandes banques, la Société de Banque Suisse et le Crédit Suisse, et dans une moindre mesure, chez l'Union de Banques Suisses, les actifs gelés constituent un cinquième ou moins du bilan. La Banque Populaire Suisse, disposant d'un large réseau de succursales et plutôt active sur le marché domestique, est, de ce point de vue, relativement ménagée.

Cette diversité d'engagements dans les économies affectées par des moratoires de paiements se retrouve dans les réactions des banques à la crise⁴¹². Les établissements aux reins les plus solides, bénéficiant d'importantes réserves, étaient capables d'atténuer ce choc externe en effectuant des amortissements de leurs investissements douteux, et en liquidant parfois à perte leurs avoirs gelés. D'autres établissements, comme la Banque Commerciale de Bâle et la Banque Fédérale, ont dû maintenir leurs avoirs problématiques jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ce n'est qu'avec leur absorption par deux autres grandes banques en 1945, respectivement la SBS et l'UBS, que la Banque Commerciale de Bâle et la Banque Fédérale purent assainir leurs crédits dépréciés, hérités de la crise financière européenne des années 1930.

Dans l'ensemble, parmi les huit établissements qui composent le groupe des grandes banques en 1931, seuls les deux plus grands – le Crédit Suisse et la Société de Banque Suisse – parviennent à traverser la décennie mouvementée sans avoir recours à un assainissement apparent. La Banque d'Escompte Suisse, seule grande banque dont le siège est situé en Suisse romande, fait faillite en avril 1934, après plusieurs opérations de sauvetage infructueuses. La Banque Populaire Suisse ne doit son salut qu'à l'intervention

⁴¹² Sur ce point et ce qui suit : *ibid.*, p. 81-82.

massive de la Confédération en novembre 1933. La Banque Commerciale de Bâle et la Banque Leu, quant à elles, sont en 1935 parmi les premières bénéficiaires des nouvelles procédures d'assainissements et de moratoires bancaires mis en place par la loi fédérale sur les banques ; dans le cas de la Banque Leu, un régime spécial est même promulgué par arrêté fédéral en avril 1936 pour faciliter sa réorganisation⁴¹³. L'Union de Banques Suisses, à deux reprises en décembre 1933 et en février 1936, opère un rachat de ses propres actions et une réduction de capital pour surmonter ses difficultés⁴¹⁴. Enfin, la Banque Fédérale opte pour la même méthode en intensifiant sa politique de rachat de ses propres actions, avant de réduire son capital. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, rares sont les banques à survivre à la crise financière des années 1930 sans s'adresser à une instance publique ou paraétatique : Banque nationale suisse, Département fédéral des finances, Caisse de prêts de la Confédération (dès juillet 1932) ou Commission fédérale des banques (dès avril 1935).

Pour terminer cet aperçu des manifestations de la crise financière en Suisse, relevons encore que les facteurs déterminant les difficultés de chaque institut sont bien plus hétérogènes que ce que nous avons pu avancer ici. Les répercussions pour les banques suisses des mesures de moratoires bancaires, de contrôle de change et autres restrictions de transfert introduites en Allemagne et en Europe centrale ne constituent pas les seules causes de la crise bancaire helvétique. En plus des pertes enregistrées sur les dévalorisations des avoirs gelés, les banques font en effet face à un recul général du volume d'affaires, sous l'effet de la dépression économique. Celle-ci induit une diminution des dépôts bancaires domestiques, tandis que l'introduction du contrôle des changes à l'étranger implique souvent – du moins théoriquement – un rapatriement hors de Suisse des avoirs qui y sont investis. Plus largement, les difficultés conjoncturelles de certaines branches économiques se répercutent directement sur la place bancaire. L'insolvabilité d'entreprises débitrices signifie souvent de lourdes pertes pour les établissements financiers. Dans les régions fortement dépendantes d'un secteur économique, comme l'arc jurassien pour l'horlogerie, ou encore le tourisme dans la Riviera vaudoise, certaines banques locales souffrent proportionnellement à leurs engagements auprès de secteurs touchés par la crise. Le cas de la Banque cantonale neuchâteloise, qui doit être réorganisée sous les auspices du canton et de la BNS en 1935, ou encore la faillite de la Banque de Montreux, qui est liquidée avec le concours de la Banque cantonale vaudoise dès octobre 1932, en témoignent⁴¹⁵. Rappelons que sur la période 1931-1937, les banques locales sont en moyenne responsables de 16.7% des pertes totales enregistrées par la place bancaire suisse (cf. graphique 3.7). Dans le domaine des banques locales et régionales, l'intervention des pouvoirs publics – souvent moins retentissante que dans les cas qui vont nous occuper dans le sous-chapitre suivant – n'est pas à négliger. Les banques cantonales, quand leur propre santé financière le permet, jouent dans le contexte local un rôle stabilisateur et de prêteur de dernier ressort qui n'a été que très peu étudié par la littérature.

⁴¹³ La Banque Commerciale de Bâle avait antérieurement, en décembre 1933, décidé une réduction de capital de 100 à 75 millions de francs.

⁴¹⁴ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 244 ; Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 353. Notons au passage que la Commission fédérale des banques n'est pas informée par l'UBS de la réduction de capital de février 1936 et l'apprend par la presse. Cf. Ehrsam, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 115.

⁴¹⁵ Cf. Beroud, *op. cit.*, 2011, p. 166-173.

Quoi qu'il en soit, il faut se garder de noircir complètement le tableau des conséquences néfastes de la crise bancaire en Suisse, et ce pour deux raisons. D'une part, en comparaison internationale, la place financière suisse peut profiter des périodes d'instabilité internationale pour attirer des flux de capitaux à la recherche d'un refuge à l'abri des changements politiques. En témoigne, par exemple, l'important afflux de capitaux qui suit, en septembre 1936, la dévaluation du franc suisse. D'autre part, certains secteurs de l'industrie bancaire, orientés vers le marché intérieur, échappent aux difficultés suscitées par la dépréciation et au blocage de certains investissements étrangers. Nous avons déjà mentionné le renversement opéré au cours des années 1930 dans la dynamique de la concurrence entre banques cantonales et grandes banques. De même, les caisses Raiffeisen sont en plein essor au cours de la période ; le nombre de caisses passe de 510 en 1930 à 684 en 1940, tandis que le bilan total connaît aussi une croissance stable⁴¹⁶. En ce sens, la crise financière européenne met en branle un processus d'assainissements et de restructuration de la place bancaire suisse⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Arnold Edelmann, *L'Union suisse des caisses de crédit mutuel 1902-1952*, St-Gall: Union suisse des caisses de crédit mutuel (système Raiffeisen), [1953], p. 292-294.

⁴¹⁷ Cf. Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 126.

3.3 Intervention étatique dans le cadre des faillites bancaires : plan de sauvetage de la Banque d'Escompte, Caisse de prêts de la Confédération et Banque Populaire Suisse

Au-delà des grandes tendances de réorganisation de la place financière suisse esquissées ci-dessus, la crise bancaire en Suisse provoque également des difficultés spécifiques à certains établissements, et, face à l'imminence d'une crise de confiance généralisée, des interventions des pouvoirs publics. Dans ce sous-chapitre, nous présenterons donc le développement de l'interventionnisme étatique à la rescousse de banques entre 1931 et 1933. Plus précisément, les deux cas du Comptoir d'Escompte de Genève (devenu Banque d'Escompte Suisse après sa fusion avec l'Union financière en septembre 1931), et de la Banque Populaire Suisse seront exposés⁴¹⁸. Nous reviendrons également sur la constitution d'une nouvelle Caisse de prêts de la Confédération (*eidgenössische Darlehenskasse*) en juillet 1932, en tant qu'instrument fédéral d'assistance en faveur des banques défailtantes. Ces éléments sont essentiels pour comprendre l'émergence d'une surveillance étatique des banques, sur laquelle nous nous concentrerons dans le chapitre suivant.

Certains historiens considèrent la faillite de la Banque de Genève, qui doit fermer ses guichets le 11 juillet 1931 – soit deux jours avant la fermeture de la Danat-Bank, comme le premier symptôme helvétique de la contagion de la crise financière européenne⁴¹⁹. Un examen plus attentif de la situation de cet institut montre qu'il est très hasardeux d'établir un lien direct entre la crise bancaire internationale et les difficultés de la Banque de Genève⁴²⁰. Fondé en 1848 en tant qu'institut monétaire dans la foulée de la constitution de James Fazy, cet établissement d'envergure locale se rapproche d'une banque cantonale sous de nombreux aspects comme la participation de l'Etat au capital (25% en 1929) ou la nomination de certains membres du conseil d'administration par le gouvernement cantonal. La Banque de Genève connaît une forte expansion au cours des années 1920 ; suite à plusieurs augmentations, son capital s'élève à 20 millions de francs en 1929, tandis que son bilan double entre 1925 et 1930 pour atteindre 97 millions de francs⁴²¹. Cette expansion s'effectue, non pas vers les crédits internationaux, mais plutôt par l'ouverture de lignes de crédits au bénéfice des administrateurs mêmes de la banque, compensée par des engagements de plus en plus lourds auprès de la Banque nationale suisse, qui exige des renseignements plus détaillés sur les affaires de la banque dès la fin des années 1920⁴²².

S'il faut donc davantage lire le krach de la Banque de Genève en juillet 1931 comme le résultat d'une gestion aventureuse pendant les années 1920 que comme le premier chaînon de transmission de la crise européenne en Suisse, il n'en reste pas moins que ses

⁴¹⁸ Nous nous appuyons essentiellement sur la thèse de Jan Baumann : *ibid.*. Voir également Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 40-80 ; Werner Scheuss, *Der Zusammenbruch und die Liquidation der Schweizerischen Diskontbank : ein Kapitel Bankpolitik aus der Zwischenkriegszeit*, Winterthur: Keller, 1960.

⁴¹⁹ Bodmer, *op. cit.*, 1948 p. 40 ; Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 87.

⁴²⁰ Marc Alberisio, «Le krach de la Banque de Genève», Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2009, p. 43-45.

⁴²¹ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 150. Baumann ne précise pas si son calcul tient compte de la variation des prix ou non. Dans l'éventualité où ses chiffres ne sont pas déflatés, l'augmentation réelle entre 1925 et 1930 serait tout de même de 94%.

⁴²² Alberisio, *op. cit.*, 2009, p. 54-86.

difficultés donnent lieu à la première intervention étatique dans le domaine bancaire et au premier débat politique sur la crise bancaire dans les années 1930. Le 25 juin 1931 a lieu une première réunion de crise sur l'initiative de la BNS ; cette dernière suggère à la place financière genevoise de « laver son linge sale en famille » : le Comptoir d'Escompte, l'Union financière et la Banque de Dépôt et de Crédit acceptent d'octroyer un crédit de réescompte de 2 millions à la Banque de Genève⁴²³. Début juillet 1931, des conférences de sauvetage sont organisées. La question prend une dimension nationale puisque, en plus des acteurs genevois, le Département fédéral des finances et des douanes, la Société de Banque Suisse et le Crédit Suisse sont également invités. Un projet de sauvetage incluant la souscription par le Canton de Genève d'un nouveau capital-actions de 15 millions de francs, fourni par la Confédération sous la forme d'un prêt à quatre ans d'échéance à 4%, est alors prévu sous les auspices du Conseil fédéral⁴²⁴. De leur côté, les banques genevoises et suisses renforceraient la liquidité de la banque défailante en souscrivant à des bons de caisse. Enfin, la BNS accepte de maintenir les crédits de réescompte déjà accordés. Mais ce projet échoue devant les instances politiques cantonales. Le 10 juillet 1931, dans une session extraordinaire et à la suite d'un long débat, le Grand conseil genevois rejette l'action de sauvetage⁴²⁵. Les socialistes genevois, renforcés par des voix des chrétiens-sociaux, parviennent de justesse – 48 voix contre 47 – à refuser le projet de loi que soutiennent radicaux, conservateurs, et l'Union de Défense Economique (ancêtre de l'Union nationale frontiste). La Banque de Genève ferme définitivement ses guichets le lendemain. La liquidation de l'établissement se déroule sur une longue période de près dix ans et ne s'achèvera qu'en mai 1941⁴²⁶.

A l'été 1931, la faillite de la Banque de Genève – établissement d'importance somme toute modérée – est cependant le détonateur d'un processus de gestion de crise à l'échelon fédéral⁴²⁷. Le plan de sauvetage qui échoue constitue un prototype des mécanismes d'intervention de crise qui seront à l'œuvre ultérieurement. De plus, à la mi-juillet 1931, banquiers suisses et autorités fédérales craignent la contagion de la crise de confiance, par effet domino, à d'autres établissements financiers. En septembre, le conseiller fédéral Jean-Marie Musy, devant le Conseil national, exprime de la manière suivante le discrédit subi par la place financière:

« Jusqu'à l'affaire de la Banque de Genève, les banques suisses étaient considérées comme un rocher de bronze inébranlable. Dans une large mesure, l'économie générale de notre pays a profité de cette confiance dont nous jouissions. La brèche qu'on a faite dans la muraille de cette forteresse bancaire, à Genève, a eu des conséquences douloureuses et il est probable, je n'insiste pas, que d'autres profiteront de ce que nous avons perdu »⁴²⁸.

⁴²³ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 153.

⁴²⁴ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 43 ; Alberisio, *op. cit.*, 2009, p. 49.

⁴²⁵ Alex Spielmann, *L'aventure socialiste genevoise : 1930-1936 : de l'opposition à l'émeute, de l'émeute au pouvoir, du pouvoir à l'opposition*, Lausanne: Payot, 1981, p. 77-79. Michel Rey, *Genève 1930-1933 : la révolution de Léon Nicole*, Berne etc.: Lang, 1978, p. 69.

⁴²⁶ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 44-49 ; Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 156.

⁴²⁷ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 157.

⁴²⁸ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 25.09.1931, p. 664.

Le Comptoir d'escompte de Genève, seule grande banque de Suisse romande, fait figure de seconde victime de la crise de l'été 1931. Bodmer attribue une double origine aux retraits de fonds que subit le Comptoir d'escompte de Genève en juillet 1931⁴²⁹. Aux rumeurs sur les intérêts du Comptoir d'escompte dans la Banque de Genève défailante s'ajoutent celles sur l'importance de ses engagements immobilisés à l'étranger. Les dimensions et la nature des activités du Comptoir d'escompte, sans commune mesure avec celles de la Banque de Genève, laissaient présager d'une crise systémique. Fondé en 1855 et opérant d'abord comme banque commerciale locale, le Comptoir d'escompte connaît une expansion prodigieuse dans les opérations étrangères. Son bilan passe de 256 millions en 1920 à 472 millions en 1930, tandis que son capital-actions quadruple, en francs nominaux, passant de 15 millions en 1917 à 60 millions en 1928⁴³⁰. La banque étend également son réseau de succursales entre 1918 et 1922, notamment à Bâle et à Zurich⁴³¹. Du côté de l'actif, elle connaît un fort développement du poste des débiteurs bancaires, ce qui témoigne d'une politique d'expansion sous la forme de lourds engagements auprès de banques étrangères à court terme et à taux d'intérêt élevés⁴³². Cette expansion à l'étranger se fait essentiellement auprès de débiteurs d'Europe centrale et orientale : en Tchécoslovaquie, en Autriche et en Hongrie⁴³³. La Banque d'Escompte est donc fortement affectée par les mesures de restriction de transfert adoptées à l'été 1931.

Il convient de distinguer trois phases dans l'opération de sauvetage du Comptoir d'escompte de Genève de l'été 1931⁴³⁴. Dans un premier temps, pour prévenir une cessation de paiements, les autorités fédérales doivent intervenir dès le 17 juillet 1931, sous la forme d'un prêt de la Confédération à hauteur de 20 millions de francs, pour une durée de deux ans à un taux de 3.75%⁴³⁵. Deuxièmement, un consortium de garantie composé des huit grandes banques, sous l'égide de la BNS, est conclu le 12 août 1931. L'accord prévoit un mécanisme de solidarité entre les grandes banques qui permet de mobiliser auprès de la BNS des actifs gelés selon une répartition entre les banques membres du consortium. L'unique application concerne le Comptoir d'escompte, qui reçoit un crédit de 15 millions de francs. Troisièmement, à partir de négociations menées le 7 août 1931 entre les banquiers et les autorités politiques et monétaires de la Confédération, une fusion du Comptoir d'escompte avec l'Union financière genevoise est organisée⁴³⁶. Ce projet de fusion prévoit surtout une recapitalisation, ainsi qu'un

⁴²⁹ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 50.

⁴³⁰ Scheuss, *op. cit.*, 1960, p. 100-101. Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 144.

⁴³¹ Scheuss, *op. cit.*, 1960, p. 10.

⁴³² Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 145.

⁴³³ *Ibid.*, p. 147-148.

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 157-174.

⁴³⁵ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 51 ; Scheuss, *op. cit.*, 1960, p. 15.

⁴³⁶ L'Union financière genevoise, société fondée en 1890, constitue la plateforme commune des banquiers privés genevois. Son conseil d'administration est composé exclusivement d'associés de banques privées. Elle joue le rôle de centre de coordination pour l'opération d'émissions et de société faitière des banquiers privés genevois. Il s'agit donc plutôt d'une holding gérant un portefeuille de participations que d'une banque. Elle possède des sociétés filiales importantes, telles que la Société Financière Franco-Suisse et la Société Financière Italo-Suisse. Son bilan en 1930 s'élève à 110.8 millions de francs, pour un capital-actions de 50 millions de francs. Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 140-142.

élargissement de l'actionnariat. La recapitalisation implique une prise de participation des grandes banques alémaniques dans le nouvel établissement genevois : sur les 40 millions d'actions prioritaires nouvellement émises, 30 millions proviennent des poids lourds bâlois et zurichoïses – la Société de Banque Suisse et le Crédit Suisse⁴³⁷. Des représentants des deux grandes banques siègent par ailleurs dans le conseil d'administration de la banque issue de la fusion. La Banque d'Escompte Suisse voit le jour, après ratification de l'acte de fusion le 22 septembre 1931 lors d'une assemblée générale extraordinaire du Comptoir d'escompte.

La politique d'intervention des autorités fédérales (Département des finances et des douanes et directoire de la Banque nationale suisse) dans la crise bancaire se caractérise à l'été 1931 par la volonté de favoriser des plans de sauvetage permettant d'endiguer la contagion de la crise, tout en maintenant un mode opératoire peu coercitif, par pression morale. Les rencontres entre dirigeants bancaires et autorités fédérales poursuivent ainsi les relations informelles entretenues depuis les années 1920 autour des questions d'exportation de capitaux.

Malgré l'intervention combinée de l'été 1931, la situation de la nouvelle Banque d'Escompte Suisse s'aggrave. Les retraits de dépôts se poursuivent, en particulier de la part de créanciers étrangers⁴³⁸. Les banques cantonales également cherchent à retirer leurs placements à terme auprès de la Banque d'Escompte Suisse et retirent plus de 16 millions de francs entre août et novembre 1931⁴³⁹. Le conseiller fédéral Musy doit intervenir auprès des banques cantonales pour les inciter, dans un élan de solidarité, à maintenir leurs actifs dans la banque genevoise. Le 15 novembre 1931, un second plan d'assainissement est décidé entre dirigeants des banques commerciales et de la banque centrale. Au total, en décembre 1931, la Banque d'Escompte Suisse avait déjà bénéficié de 95 millions de francs suisses de fonds de soutien, sous diverses formes, dont 27 provenaient directement de la Confédération⁴⁴⁰. A titre de comparaison, l'« aide extraordinaire de crise » introduite en janvier 1932 par la Confédération, en tant que subventions fédérales aux caisses de chômage, s'élève à 20,5 millions de francs⁴⁴¹.

La Caisse de prêts de la Confédération

La crise de confiance de la place financière genevoise de l'été et de l'automne 1931 met en branle le processus qui inscrit à l'agenda politique les questions de contrôle bancaire, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. D'autre part, les difficultés persistantes de la Banque d'Escompte Suisse sont à l'origine de la mise en place d'une nouvelle Caisse de prêts de la Confédération (*eidgenössische Darlehenskasse*), après celle qui avait été active entre 1914 et 1924⁴⁴². Alors que les buts statutaires de la Caisse de prêts de la Confédération,

⁴³⁷ Sur la fusion Comptoir d'Escompte – Union financière : Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 160-165. Au final, les autres grandes banques alémaniques (Banque Fédérale, UBS, BCB, Leu, BPS) prendront également des participations dans le capital-actions de la future Banque d'Escompte, ce qui réduira la part de la SBS et du CS à 11,25 millions chacun.

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 177.

⁴³⁹ Scheuss, *op. cit.*, 1960, p. 28 ; Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 177-179

⁴⁴⁰ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 184.

⁴⁴¹ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 275.

⁴⁴² Sur la Caisse de prêts de la Confédération des années 1930 : Ernst Kull, «Sechs Jahre Darlehenskasse der Schweizerischen Eidgenossenschaft», *Journal de statistique et revue économique suisse*, vol. 74, n° 3, 1938, p.

établie par un arrêté fédéral du 8 juillet 1932, étaient définis assez largement, sa raison d'être pragmatique ne faisait pas de doute. Comme le formule Jan Baumann :

« La Caisse de prêts de la Confédération était l'instrument employé pour répercuter au moins partiellement les risques liés au financement de la Banque d'Escompte Suisse sur la Confédération. En outre, on établissait ainsi un outil préventif, par lequel on pouvait empêcher l'extension de la crise bancaire genevoise à l'ensemble du système financier helvétique, dans l'éventualité où une telle réaction en chaîne devait se produire »⁴⁴³.

Après les coûteuses tentatives d'assainissement sous la forme de pool de garantie bancaire accompagné d'investissements publics de l'été 1931, il s'agit de mettre en place une institution indépendante de la banque centrale pour permettre aux banques commerciales de mobiliser les actifs qui ne sont pas acceptés en réescompte par la BNS ou d'autres banques. Alors que Musy avait d'abord ouvertement exclu une telle solution devant le Conseil national en septembre 1931, il obtient de ses collègues un mois plus tard l'autorisation secrète d'entamer des travaux pour établir une caisse de prêts fédérale⁴⁴⁴. Les raisons de ce changement d'opinion sont difficiles à établir précisément. On peut émettre l'hypothèse que le discours prononcé publiquement devant le parlement avait aussi pour but de rétablir la confiance dans le système bancaire suisse.

La Caisse de prêts de la Confédération prend finalement forme en mai 1932, sous l'impulsion décisive de la BNS, tandis que la situation de la Banque d'Escompte Suisse empire. Les réflexions encore très théoriques de l'automne 1931 à ce sujet laissent place à un débat beaucoup plus urgent sur les moyens à mobiliser pour mettre sur pied une telle institution de secours. Qui fournirait le capital social de l'institution ? Qui assumerait la responsabilité des risques encourus ? La résistance des banques face aux projets initiaux du DFFD et de la BNS portait en partie sur ces questions. L'idée de ressusciter une institution du type de celle qui avait été à l'œuvre durant la Première Guerre mondiale pour surmonter la crise de liquidité de certaines banques s'impose alors. Une fois obtenue l'approbation du collège gouvernemental le 25 mai 1932 – à l'exception du conseiller fédéral PAB Rudolf Minger (1881-1955)⁴⁴⁵ –, Jean-Marie Musy entre en tractations avec la BNS pour dessiner les contours plus précis de la future institution. Un des points de friction entre le gouvernement et la banque centrale porte sur la proximité et la relation entre la future Caisse de prêts et la Banque nationale⁴⁴⁶. La Banque nationale refuse alors d'assumer la responsabilité de la nouvelle institution, contrairement à ce que souhaite le Département fédéral des finances. L'argument principal avancé par les dirigeants de l'institut monétaire consiste à souligner les lourdes charges qui leur incombent déjà. Au

333-351 ; Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 98-117 ; Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 98-100 ; Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 197-229.

⁴⁴³ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 198. Cit. originale : « Die eidgenössische Darlehenskasse war das Werkzeug, um die Risiken der Diskontbankfinanzierung wenigstens teilweise auf den Bund abzuwälzen. Zusätzlich wurde prophylaktisch ein Instrument geschaffen, mit dem man die Ausdehnung der Genfer Bankenkrise auf das gesamte helvetische Finanzsystem verhindern konnte, sofern es zu einer solchen Kettenreaktion je kommen sollte ».

⁴⁴⁴ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 25.09.1931, réponse de Jean-Marie Musy à diverses interventions parlementaires, p. 661. *Ibid.*, p. 207.

⁴⁴⁵ Le procès-verbal secret de la séance du Conseil fédéral est reproduit dans Mauro Cerutti (éd.), *Documents diplomatiques suisses*, Berne: Benteli, vol. 10 (1930-1933), 1982, n° 168, p. 383-389.

⁴⁴⁶ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 216-217.

terme de négociations intensives, la direction générale de la BNS, soutenue pour le Comité de banque, obtient finalement que la Caisse devienne une entité formellement distincte, disposant de sa propre personnalité juridique et de ses propres organes dirigeants.

Après un rapide débat au sein du gouvernement, le message du Conseil fédéral est transmis au Parlement le 24 juin 1932. La Caisse de prêts prévue dispose d'un fonds de garantie de 100 millions de francs, dont 75 millions à la charge de la Confédération et 25 millions à la charge des banques⁴⁴⁷. Les prêts consentis par la Caisse contre les valeurs gagées ne peuvent pas dépasser la limite globale de 300 millions ; ce montant sera réduit à 200 millions par le parlement. Cela signifie qu'au total la part étatique des risques encourus par la Caisse de prêts s'élève à 275 millions de francs⁴⁴⁸.

Au vu de l'importance des sommes en jeu, du contexte de la crise et de la politique de rigueur qui lui répond, l'approbation du Parlement n'était pas une mince affaire. Les procès-verbaux de la direction du Parti socialiste suisse indiquent par exemple que le projet y est reçu avec circonspection. Le président du parti, Ernst Reinhard (1889-1947) y voit « une subvention cachée au monde bancaire suisse »⁴⁴⁹, qu'il ne faut pas accepter sans obtenir en contrepartie la mise en place du contrôle bancaire. A cette même séance du 28 juin 1932, il déclare à ses collègues du Comité directeur : « Quoi qu'il en soit, il faut profiter de l'occasion pour faire de l'agitation de toutes nos forces en faveur du contrôle bancaire »⁴⁵⁰.

Une session extraordinaire du Parlement est organisée pour l'occasion du 4 au 8 juillet 1932. Le groupe socialiste, après avoir vainement proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral dans la commission du Conseil national, essuie aussi un échec au plénum lors du débat sur l'entrée en matière. Les députés socialistes souhaitent que les mesures de soutien soient liées « au contrôle des banques et à la réglementation du crédit »⁴⁵¹. Cette proposition de la minorité est rejetée par 102 voix contre 47. On lui rétorque que les mesures de contrôle bancaire n'ont pas empêché, aux Etats-Unis ou en Suède, de nombreuses faillites de banques. Ruggero Dollfus (1876-1948), conseiller national catholique-conservateur tessinois et membre du conseil d'administration de la Société de Banque Suisse⁴⁵², souligne également que la question de la constitution d'une Caisse de prêts est une matière bien plus urgente que la délicate discussion sur le contrôle bancaire. Il file la métaphore en comparant les tergiversations socialistes à l'attitude de villageois refusant l'intervention de pompiers lors de l'incendie d'un village :

« Un village est menacé par une terrible tempête. De tous côtés, la foudre risque de tomber sur les maisons. Le commandant des pompiers appelle ses hommes

⁴⁴⁷ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la création d'une caisse fédérale de prêts », 24.06.1932, *Feuille fédérale*, 1932, vol. 2, p. 156-175, ici art. 3, p. 171.

⁴⁴⁸ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 220.

⁴⁴⁹ Schweizerisches Sozialarchiv, Protokolle der Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, AR.1.110.21 (1932), 28.06.1932. Cit. originale : « Genauer betrachtet erscheint die projektierte Gründung als eine versteckte Subvention an die schweizerische Bankwelt ».

⁴⁵⁰ Schweizerisches Sozialarchiv, Protokolle der Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, AR.1.110.21 (1932), 28.06.1932. Cit. originale : « Jedenfalls muss die Gelegenheit ausgenutzt werden, mit aller Energie für die Bankenkontrolle zu agitieren ».

⁴⁵¹ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 04.07.1932, p. 387.

⁴⁵² Hans Bauer, *Schweizerischer Bankverein. 1872-1972*, Basel: Schweizerischer Bankverein, 1972, p. 478.

pour qu'ils sortent la pompe. Mais quelques habitants s'y opposent en disant qu'il faut au préalable décider si, en principe, les toits de chaume seront encore permis dans le village. On raisonnerait de la même façon si l'on voulait lier la question de la caisse de prêts à celle du contrôle des banques »⁴⁵³.

Le député socialiste bernois Ernst Reinhard (1889-1947) reprend la même image dans son intervention, estimant au contraire qu'un pompier ne peut pas se placer n'importe où pour éteindre un incendie, mais qu'il a besoin d'une organisation et d'instructions soigneusement planifiées⁴⁵⁴. Aux voix dissidentes de gauche viennent s'ajouter les protestations de quelques représentants de la paysannerie. Une minorité du groupe parlementaire PAB – fort de 30 députés – propose également de renvoyer le projet au Conseil fédéral et de refuser l'entrée en matière. Après un débat parlementaire relativement long pour la discussion d'un simple arrêté fédéral, à savoir quatre jours de délibérations totalisant une centaine de pages de procès-verbal, le projet de Caisse de prêts est adopté, doté de la clause d'urgence qui le soustrait à un éventuel référendum, par 94 contre 41 voix à la chambre du peuple et 28 contre 1 à la chambre des cantons⁴⁵⁵.

Le Conseil fédéral nomme ensuite rapidement le conseil d'administration de la Caisse de prêts de la Confédération, dont la composition exacte figure dans le tableau A.2 en annexe (cf. p. 694)⁴⁵⁶. Formé au total de onze membres, il reflète un certain équilibre entre branches économiques, affinités partisans et origines régionales. Cette composition initiale de la part de Jean-Marie Musy est ingénieuse. Sous couvert d'une représentation des diverses tendances politiques, puisque l'ancien leader de la Grève générale Robert Grimm et le député PAB, proche d'Ernst Laur, Richard König, y siègent, on distingue pourtant une forte délégation des dirigeants de banques et des assurances. La présence du Ministre de Suisse à Berlin indique la nécessité d'obtenir des compétences diplomatiques dans le domaine des crédits gelés en Allemagne⁴⁵⁷. Il faut aussi souligner l'absence de poids lourds de l'ASB au sein de ce conseil d'administration. Les procès-verbaux de la puissante association faîtière ne contiennent pas de discussions sur une éventuelle participation aux organes dirigeants de la Caisse de prêts ; en septembre 1932, l'ASB ratifie simplement l'acceptation de deux nouveaux membres : Dollfus et Rüfenacht, respectivement président et vice-président.

La Caisse de prêts, basée à Berne, amorce son activité dès le 25 juillet 1932 ; Musy participe régulièrement aux séances de son conseil d'administration. Au total, entre juillet 1932 et 1942, la Caisse de prêts a accordé des prêts pour un montant cumulé de 286.7 millions de francs, dont 77% (220.7 millions) au bénéfice des banques, 15% sur avoirs en clearing (44.1 millions), et 6% (17.6 millions) au bénéfice du commerce et de l'industrie⁴⁵⁸. Selon Paul Rossy, la Caisse de prêts aurait dû jouer un rôle plus important au cours de la

⁴⁵³ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 04.07.1932, Ruggero Dollfus, p. 395.

⁴⁵⁴ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 05.07.1932, Ernst Reinhard, p. 417.

⁴⁵⁵ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 06.07.1932, p. 470, Conseil des États, séance du 08.07.1932, p. 450. Sur le droit de nécessité dans les sauvetages bancaires, voir aussi : Andreas Kley, «Die UBS-Rettung im historischen Kontext des Notrechts», *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, vol. 130, n° 2, 2011, p. 123-138.

⁴⁵⁶ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 335, Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 20.07.1932 (sur proposition du DFFD du 19 juillet 1932).

⁴⁵⁷ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 225.

⁴⁵⁸ Statistisches Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes : Manuel statistique du marché financier suisse, *op. cit.*, 1944, p. 186.

crise. De nombreux établissements ont préféré surmonter la crise en se refinançant par le biais de lettres de gage à long terme et fort taux d'intérêt, pour éviter une ingérence de la Confédération⁴⁵⁹. Jan Baumann partage le diagnostic mitigé de Rossy en ce qui concerne l'activité de la Caisse de prêts auprès de la Banque d'Escompte Suisse. L'institut fédéral d'aide aux banques aurait en fait, par ses crédits, créé une forte dépendance de la part de la grande banque genevoise⁴⁶⁰. Au fur et à mesure que la banque genevoise déposait davantage d'actifs en gage auprès de la Caisse de prêts pour obtenir des crédits, elle perdait le contrôle sur ces actifs et sa marge de manœuvre diminuait.

La Caisse de prêts connaît un épilogue relativement long, avant de disparaître définitivement. Ce n'est qu'en septembre 1955 que le Parlement décide de liquider cette institution. Après liquidation en juin 1956, un excédent de 12.6 millions est dégagé, dont, conformément à l'arrêté de juillet 1932, trois quarts reviennent à la Confédération et un quart aux garants privés encore en activité⁴⁶¹. Malgré les avancées amenées par les travaux de Baumann et les quelques éléments soulignés ci-dessus, l'histoire de la seconde Caisse de prêts de la Confédération et de son fonctionnement précis reste encore à écrire et ouvre des perspectives de recherche intéressantes.

Le projet de secours de 1933-1934 et la liquidation de la Banque d'Escompte

Malgré l'assistance publique fournie par le biais de la Caisse de prêts à partir de juillet 1932, la situation de la Banque d'Escompte Suisse ne s'améliore guère. Résumons les évolutions principales qui séparent l'intervention de l'institution d'aide aux banques en juillet 1932 de la fermeture définitive des guichets en avril 1934. Cette phase est avant tout marquée par un projet d'assainissement et de réorganisation de la banque genevoise, élaboré dès fin 1932 et présenté au Parlement fédéral en avril 1933, qui échouera en avril 1934⁴⁶². Ce projet consiste en un paquet de mesures censé assurer la pérennité de l'établissement en difficulté. Il prévoyait premièrement une recapitalisation à hauteur de 35 millions, dont 20 millions émargent au budget de la Confédération. Deuxièmement, il intègre un moratoire sur les dépôts effectués par les grandes banques et les banques cantonales, qui sont prolongés jusque fin 1934. Troisièmement, 30 millions de capitaux nouveaux, répartis entre l'Etat fédéral (15 millions), les banques (10 millions) et le canton de Genève (5 millions) doivent aider à améliorer la liquidité de la Banque d'Escompte Suisse. Enfin, les conditions d'octroi de crédits de la Caisse de prêts sont assouplies ; le plafond des prêts augmenté. Avec cette nouvelle intervention de sauvetage, le montant des capitaux investis par les autorités publiques (Confédération, banques cantonales et Caisse de prêts de la Confédération) auprès de la Banque d'Escompte Suisse atteint la somme considérable de 100 millions de francs⁴⁶³. Jamais la Confédération n'avait consenti un investissement aussi massif pour venir au secours d'une société privée aux perspectives d'avenir incertaines⁴⁶⁴.

⁴⁵⁹ Rossy, *art. cit.*, 1937.

⁴⁶⁰ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 228.

⁴⁶¹ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 15.06.1956, séance 12, p. 529.

⁴⁶² Sur cette réorganisation : Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 55-63 ; Scheuss, *op. cit.*, 1960, p. 32-49 ; Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 243-301.

⁴⁶³ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 246.

⁴⁶⁴ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 317.

Sans entrer dans les détails de l'élaboration du projet de secours d'avril 1933, relevons que celui-ci suscite un vif débat au sein du collège gouvernemental. Il fait en effet partie des nombreux dossiers sur lesquels s'accroît l'opposition entre le chef du Département des finances, le catholique-conservateur fribourgeois Jean-Marie Musy, et le ministre de l'Économie publique et président de la Confédération en 1933, le radical argovien Edmund Schulthess. Ce dernier, dès fin janvier 1933, remet en question le plan d'assainissement ébauché par Musy. Schulthess défend sa position de rejet en proposant une lecture peu optimiste du bilan de la banque genevoise. Musy rétorque en insistant sur les conséquences catastrophiques d'une liquidation, et en établissant un lien direct entre la sauvegarde de la Banque d'Escompte, « l'intérêt national » et la stabilité de toute la place financière suisse⁴⁶⁵. Il convient donc de souligner que dès janvier-février 1933, dans le cadre de négociations entre dirigeants bancaires et décideurs politiques, Edmund Schulthess, futur président de la Commission fédérale des banques, entre en conflit avec la majorité des banquiers, qui sont alors favorables au projet de soutien de Musy. Lors de la séance du Conseil fédéral du 11 février 1933, le soutien à la Banque d'Escompte est maintenu. Alors que Schulthess mobilise un argumentaire antisémite en accusant les nombreux débiteurs juifs de la Banque d'Escompte Suisse d'être des partenaires commerciaux peu fiables, le radical vaudois Marcel Pilez-Golaz (1889-1958) insiste sur « le côté politique du problème », à savoir les dangers de déstabilisation politique, à Genève comme dans toute la Suisse, que pourrait avoir une fermeture de la banque⁴⁶⁶. On craint une répétition des événements du 9 novembre 1932 à Genève, à savoir la fusillade par une compagnie de l'armée suisse, dans le cadre d'une manifestation ouvrière contre le fascisme, faisant 13 victimes et 65 blessés parmi les manifestants⁴⁶⁷. Une majorité du Conseil fédéral se rallie à l'opinion de Musy et valide le projet du DFFD.

L'action de secours présentée aux Chambres en avril 1933 passe la rampe, malgré un débat parlementaire animé. Par 87 voix contre 46, l'assainissement est accepté par le Conseil national. L'opposition socialiste et celle des parlementaires libéraux anti-interventionnistes ne suffisent pas à renverser la majorité bourgeoise, par ailleurs fort peu enthousiaste, qui vote le projet presque « par défaut »⁴⁶⁸. A Genève également, le Grand Conseil à majorité bourgeoise donne son blanc-seing au sauvetage de la Banque d'Escompte. Après un court répit, l'établissement genevois est à nouveau secoué à l'automne 1933 sous l'effet conjugué de deux événements⁴⁶⁹. L'éclatement de la crise de la Banque Populaire Suisse en octobre 1933, d'une part, ébranle la confiance à peine restaurée dans les capacités de paiement des établissements helvétiques et déstabilise les déposants. D'autre part, l'élection d'un gouvernement à majorité socialiste à Genève, avec à sa tête Léon Nicole en novembre 1933, remet en question la politique bienveillante à l'égard de la Banque d'Escompte Suisse du gouvernement précédent et en particulier la

⁴⁶⁵ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 263-264. Sur les antagonismes entre Musy et Schulthess, voir aussi: Daniel Sebastiani, «Jean-Marie Musy (1876-1952), un ancien conseiller fédéral entre rénovation nationale et régimes autoritaires», Faculté des Lettres, Université de Fribourg, 2004, p. 335-342.

⁴⁶⁶ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 266-269.

⁴⁶⁷ Sur les événements du 9 novembre 1932 et leurs conséquences : Jean Batou, *Quand l'esprit de Genève s'embrase : au-delà de la fusillade du 9 novembre 1932*, Lausanne: Éditions d'en bas, 2012.

⁴⁶⁸ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 280-290.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 294-295.

part du canton de Genève prévu par le plan d'assainissement d'avril 1933 (dépôt de 5 millions).

S'ensuit, durant les quatre premiers mois de 1934, un enchaînement de déconvenues qui vont sceller le sort de la banque genevoise. C'est tout d'abord un conflit avec la Caisse de prêts de la Confédération qui affaiblit la Banque d'Escompte. L'institut de secours mis en place par l'Etat fédéral en juillet 1932 interprète en effet de manière beaucoup plus restrictive que la banque genevoise les possibilités de refinancement prévues dans l'arrêté fédéral. La Caisse de prêts refuse en effet d'augmenter sa limite de crédit de 30 millions, sans recevoir en échange de nouvelles valeurs de garantie⁴⁷⁰. Le conflit oppose alors la Caisse de prêts non seulement à la banque en difficulté, mais également aux autres acteurs impliqués, en particulier la BNS. Les démarches des dirigeants de la Banque d'Escompte auprès du Conseil fédéral, accusant le conseil d'administration de la Caisse de prêts, sont d'ailleurs soutenues par la banque centrale et les autres banques créancières. « Ce serait l'établissement même, créé pour nous venir en aide, qui nous condamnerait à mort », estiment les administrateurs de la banque genevoise dans une lettre au Conseil fédéral de janvier 1934⁴⁷¹. Il faut préciser que les banques créancières, c'est-à-dire essentiellement les grandes banques, étaient bien représentées au sein des organes dirigeants de la Banque d'Escompte depuis leur renouvellement en mai 1933 ; il n'est donc pas surprenant de les voir tirer à la même corde⁴⁷². L'exécutif fédéral, en tant qu'instance d'arbitrage dans la différence d'interprétation, donne raison à la Caisse de prêts, qui, forte de ce soutien, maintient sa position restrictive. Le 11 avril 1934, le refus définitif de la Caisse de prêts force la Banque d'Escompte à faire appel aux 30 millions de dépôts promis par la Confédération, le canton de Genève et les banques commerciales dans le cadre du plan d'assainissement. Or, à Genève, le nouveau gouvernement à majorité socialiste refuse à son tour, le 29 avril 1934, de fournir le dépôt de 5 millions à la Banque d'Escompte Suisse⁴⁷³. Le refus des autorités genevoises fait suite à une sorte d'ultimatum adressé par les dirigeants de la banque défailante, incluant la menace – qui sera mise à exécution – de fermer les guichets si le canton ne fournit pas le dépôt en question. Le déséquilibre des finances publiques genevoises rend la question très délicate ; les autorités cantonales menant par ailleurs des négociations avec la Confédération pour obtenir un crédit-relais de 10 millions. La défection du canton de Genève entraîne l'annulation des engagements conditionnels de la part de la Confédération (15 millions) et des banques privées (10 millions) au dépôt de 30 millions. Le lundi 30 avril 1934, la Banque d'Escompte Suisse dépose son bilan auprès du juge cantonal. Aux éléments mentionnés ci-dessus, il faut ajouter un facteur secondaire qui participe au dénouement funeste de la grande banque genevoise. Avec la démission de Jean-Marie Musy, annoncée le 22 mars 1934, la Banque d'Escompte Suisse perd en effet son défenseur le plus acharné

⁴⁷⁰ Scheuss, *op. cit.*, 1960, p. 51.

⁴⁷¹ Copie d'une lettre du conseil d'administration de la Banque d'Escompte Suisse au Conseil fédéral, 13.01.1934, archives UBS AG/SBV, 655/5. Cité par Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 299.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 293.

⁴⁷³ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 62-63 ; Scheuss, *op. cit.*, 1960, p. 52-53.

à la tête de l'Etat fédéral ; son absence lors des négociations finales peut avoir joué en la défaveur de l'établissement genevois⁴⁷⁴.

La liquidation de la Banque d'Escompte Suisse se révélera être un processus long et délicat⁴⁷⁵. Les autorités fédérales tentent dès 1934 de mettre au point une action au bénéfice des petits déposants. Les avoirs jusqu'à 3000.- francs sont remboursés prioritairement en partie contre l'abandon de la créance de la Confédération⁴⁷⁶. Dès 1935, la liquidation de la banque se fera sous le nouveau régime introduit par la loi sur les banques du 8 novembre 1934. En vertu de son article 36, une procédure de faillite plus adaptée aux banques, qui comptent parfois plusieurs milliers de créanciers, est mise en place. La liquidation ne prend fin qu'en 1949.

Selon Jan Baumann, l'échec du sauvetage de la Banque d'Escompte Suisse s'explique essentiellement par deux raisons⁴⁷⁷. D'une part, les sombres perspectives de rétablissement économique rendaient un assainissement à long terme de moins en moins réaliste. D'autre part, les changements dans la configuration politique ont diminué le capital de soutien dont bénéficiait la banque genevoise. Pour les autorités fédérales et cantonales, malgré les nombreux efforts déjà consentis, le maintien artificiel de l'établissement ne se justifiait plus. Dans ce contexte, la décision de l'exécutif genevois à majorité socialiste de refuser le dépôt de 5 millions ne constitue pas la cause profonde de l'échec du sauvetage, mais plutôt un prétexte opportun pour justifier un retrait généralisé des mesures de soutien.

La façon dont l'affaire est décrite dans le rapport annuel de l'Association suisse des banquiers, publié en juillet 1933 soit avant son dénouement d'avril 1934, est pourtant révélatrice d'une tentative de déresponsabiliser les dirigeants de la banque genevoise, tout en accusant l'activité des politiciens de gauche :

« La Banque d'Escompte Suisse a continué à souffrir d'une crise attisée par les passions politiques en rapport avec le krach de la Banque de Genève ; aussi, la réorganisation financière de l'été 1931 ne suffit-elle pas à restaurer la confiance ébranlée »⁴⁷⁸.

La Banque Populaire Suisse

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, dès le début de la crise bancaire en Suisse à l'automne 1931, la question d'une loi de contrôle des banques ressurgit à l'agenda politique. Sous pression en raison de l'adoption du second plan d'assainissement de la Banque d'Escompte Suisse, Jean-Marie Musy fait préparer un premier projet de loi en février 1933. Les problèmes de la Banque Populaire Suisse, qui éclatent au grand jour en octobre 1933, marquent un véritable saut qualitatif dans le processus d'élaboration d'une loi sur les banques. En raison de l'investissement massif pour recapitaliser la Banque Populaire Suisse que le Conseil fédéral doit faire passer au parlement, le projet de loi de surveillance des banques connaît à la fois un renforcement de ses dispositions et une

⁴⁷⁴ Sur la démission de Jean-Marie Musy : Chantal Kaiser, *Bundesrat Jean-Marie Musy : 1919-1934*, Freiburg: Universitätsverlag, 1999, p. 216-250 ; Sebastiani, *op. cit.*, 2004, p. 391-408.

⁴⁷⁵ Scheuss, *op. cit.*, 1960, p. 56-64.

⁴⁷⁶ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 64.

⁴⁷⁷ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 316-318.

⁴⁷⁸ Rapport annuel de l'Association suisse des banquiers sur le XXIème exercice du 1^{er} avril 1932 au 31 mars 1933, p. 39.

accélération de sa discussion. Comme il constitue un tournant dans l'aboutissement du contrôle bancaire en Suisse, le projet d'assainissement de la Banque Populaire Suisse fait l'objet d'une brève synthèse ici⁴⁷⁹.

Contrairement à la Banque d'Escompte Suisse, la Banque Populaire Suisse bénéficie d'une image lui donnant le statut de banque de la classe moyenne et de « grande banque des petites gens »⁴⁸⁰. Fondée en tant qu'association en 1869 à Berne, la Banque Populaire Suisse se distingue des autres instituts du groupe des grandes banques par plusieurs aspects. Elle est, depuis 1877, organisée sous la forme d'une société coopérative et non d'une société anonyme. Alors que son siège est situé dans la capitale politique et non dans une des principales places financières de Suisse, elle dispose de plus d'un important réseau de succursales – fort de 75 unités en 1931 – qui s'étend à toutes les régions du pays. Son rayon d'activité diffère également. Elle est à l'origine spécialisée dans le drainage des épargnes d'un large public et l'octroi de petits et moyens crédits, notamment sous forme de prêts hypothécaires ou prêts de cautionnement. Son modèle d'entreprise se situe donc entre celui des banques cantonales et celui des grandes banques commerciales. En termes de sommes de bilan, la Banque Populaire Suisse fait figure de poids lourd de la finance helvétique. Depuis le tournant du siècle, elle se positionne au troisième rang des grandes banques suisses, derrière la Société de Banque Suisse et le Crédit Suisse, avant de dépasser ce dernier entre 1921 et 1929. En 1930, avec un bilan de 1.683 milliards de francs, la Banque Populaire Suisse, talonne de près ses deux concurrentes⁴⁸¹. Le gouverneur de la Banque d'Angleterre, Montagu Norman, n'hésite d'ailleurs pas à qualifier la BPS de « probably the largest co-operative bank in the world »⁴⁸². Dans la seconde moitié des années 1920, à la suite de sérieuses pertes subies pendant la crise de reconversion dans la broderie, l'hôtellerie et l'horlogerie, elle cherche à compenser ce recul en s'orientant plus nettement vers les opérations internationales, à plus gros rendements⁴⁸³. Les crédits de comptes-courants à la fois très risqués et très lucratifs octroyés pendant cette période sont à l'origine de ses difficultés durant la crise bancaire des années 1930. Comme le dit le message du Conseil fédéral adressé au Parlement en novembre 1933 :

« Le fait que la banque populaire suisse, de par sa forme coopérative, son organisation et la structure de son bilan, n'était pas outillée pour traiter les affaires étrangères, d'autant plus qu'elle ne possédait pas les relations nécessaires et les directeurs stylés pour ce genre d'opérations, a indubitablement aggravé ses pertes dans une forte mesure »⁴⁸⁴.

Les bénéfices enregistrés sur les opérations étrangères à haut rendement ayant servi à compenser les pertes subies dans l'après-guerre, la constitution de nouvelles réserves est

⁴⁷⁹ Sur l'assainissement de la Banque Populaire Suisse : Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 319-471. Voir aussi Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 68-81 ; Ehrsam, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, en part. p. 87-101.

⁴⁸⁰ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 320.

⁴⁸¹ Les sommes de bilan sont extraits des rapports annuels des banques correspondantes.

⁴⁸² BoE Archive, OV63/1, Letter from Montagu Norman to Leslie Lefaux on Swiss banking law, 17.01.1935.

⁴⁸³ Les pertes sont évaluées en 1922 à 50 millions de francs. Cf. « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la participation financière de la Confédération à la réorganisation de la banque populaire suisse », 29.11.1933, *Feuille fédérale*, vol. 2, n° 50, p. 809-831, ici p. 814.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 815.

négligée. L'absence d'un réseau d'affaires international compromet également l'expansion menée au cours de la seconde moitié des années 1920. Ce déficit organisationnel pousse la BPS à s'engager dans des affaires jugées moins intéressantes par ses concurrentes, et entraîne d'importantes pertes sur investissements⁴⁸⁵. Au moment de l'éclatement de la crise, à la mi-juillet 1931, les engagements étrangers de la BPS s'élèvent à 386 millions de francs, soit environ 28% de son bilan, dont plus de la moitié en Allemagne⁴⁸⁶. Malgré cette réorientation massive vers un modèle de grande banque commerciale active à l'international, la Banque Populaire Suisse est encore présentée, au moment de son sauvetage par l'Etat fédéral, comme une banque des petits épargnants. Il est vrai que, fin octobre 1933, 225'000 de ses carnets d'épargne sur un total 350'000, soit 64%, sont inférieurs à 500 francs⁴⁸⁷. Il faut donc souligner la situation paradoxale de cet établissement qui, comme les autres grandes banques suisses, connaît des difficultés suite à de trop forts engagements internationaux désormais gelés, mais qui bénéficie en même temps d'un fort capital de soutien politique en raison de l'importance de son extension territoriale et du nombre de ses petits épargnants et sociétaires. C'est avec cet argument que le message du Conseil fédéral conclut son plaidoyer en faveur du sauvetage de la banque : « il est peu de familles suisses qui ne soient, d'une façon ou d'une autre, en relations avec la banque populaire »⁴⁸⁸.

Dès fin septembre 1931, à Zurich, la Banque Populaire Suisse connaît une première vague de retraits. L'institut réagit en introduisant des limitations de remboursement sur les carnets d'épargne et de dépôts ; de longues files se forment devant ses succursales zurichoises⁴⁸⁹. Rappelons que ces événements se déroulent en parallèle au débat sur les banques au Conseil national du 25 septembre 1931, où il est plutôt question des difficultés de la place financière genevoise. En réaction à ces premiers signes de faiblesse, un changement est opéré à la tête de la banque bernoise : Alfred Hirs (1889-1978), vice-directeur du premier département de la BNS, est nommé directeur général de la BPS avec l'accord du Conseil fédéral. La nomination est prévue comme une solution intérimaire de gestion de crise, mais durera pour finir onze ans avant qu'Alfred Hirs ne retourne à la banque centrale, cette fois en tant que membre du directoire. Seconde intervention : sur demande de Musy, le Conseil fédéral accorde à la fin de l'année 1931 un dépôt de 10 millions⁴⁹⁰. Alors que la situation de la Banque Populaire Suisse ne s'est guère améliorée depuis l'automne 1931, les dirigeants de la banque décident au printemps 1932 d'ajourner les démarches d'assainissement, encouragés dans ce sens par les autorités politiques et monétaires du pays. Il s'agit, pour la BNS, d'éviter de mettre en évidence publiquement un second foyer de crise bancaire, en plus de la situation compromise de la Banque d'Escompte Suisse à Genève. Cette tactique de retardement est menée de manière délibérée. Elle a également pour fonction de faire retomber les critiques portées contre l'absence d'une surveillance bancaire étatique. Ne pas ouvrir un second grand

⁴⁸⁵ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 231.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 233.

⁴⁸⁷ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la participation financière de la Confédération à la réorganisation de la banque populaire suisse », 29.11.1933, *Feuille fédérale*, vol. 2, n° 50, p. 809-831, ici p. 816.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 828.

⁴⁸⁹ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 327-330.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 334.

chantier d'assainissement permet à la banque centrale d'éviter d'entrer dans une crise bancaire d'ordre systémique, et d'autre part de remettre à plus tard, au gré du développement conjoncturel futur, les négociations sur une loi de contrôle bancaire.

A l'automne 1933, l'assainissement de l'établissement devient incontournable. La situation financière est telle que les bénéfices attendus ne suffisent plus à couvrir les amortissements les plus urgents. La stratégie à suivre est claire : il s'agit de réduire les engagements internationaux douteux et de renforcer la forte position sur le marché domestique des petits et moyens crédits⁴⁹¹. Un assainissement sans aide extérieure étant jugé irréalisable, la Banque Populaire Suisse se tourne vers le Conseil fédéral et la Banque nationale. Après les expériences mitigées d'autres formes d'assistance dans le cas de la Banque d'Escompte Suisse en 1931, en particulier par la constitution de pools bancaires et consortium de garantie, la grande banque bernoise sollicite directement une aide étatique sous la forme d'une prise de participation. La réaction gouvernementale, en fort contraste avec la situation plus équivoque dans le cas de la Banque d'Escompte Suisse, est unanimement favorable à un soutien de la Banque Populaire Suisse. Le rapport de Musy sur la marche à suivre ne laisse pas de place au doute :

« D'autre part, il est hors de question, pour la délégation du Conseil fédéral et de la direction générale de la Banque nationale, d'abandonner à son sort la Banque Populaire ; les conséquences financières, économiques et politiques seraient incalculables. Le soutien extraordinaire de la Confédération semble donc être inévitable. Pour que l'aide ne nécessite pas des moyens démesurés, il faut rétablir la confiance du public par une action d'assainissement rapide »⁴⁹².

Malgré quelques réserves de la part de Marcel Pilet-Golaz et Rudolf Minger, le principe d'une contribution de la Confédération à la réorganisation de la Banque Populaire Suisse n'est pas contesté par le collègue gouvernemental. La Banque nationale suisse soutient vigoureusement l'objectif d'un assainissement rapide, tout en insistant sur le fait qu'elle obtient ses informations comptables sur la BPS indirectement – c'est-à-dire par l'intermédiaire de dirigeants de la BPS, à l'instar de Hirs, proche de la BNS – et qu'elle n'engage aucunement sa responsabilité⁴⁹³. Alors qu'à la même époque, comme nous l'avons vu, d'autres grandes banques suisses – l'UBS et la Banque Commerciale de Bâle – procèdent à des réductions de capital, l'assainissement de la Banque Populaire Suisse est plus profond. Il prévoit d'une part la réduction de moitié du capital social – 93 au lieu de 186 millions –, au détriment des sociétaires, puisque la valeur des parts sociales serait divisée par deux. D'autre part, une recapitalisation sous la forme d'une prise de participation de la Confédération en souscrivant pour 100 millions de parts sociales au capital social de la Banque Populaire Suisse.

Les événements conduisant à l'aboutissement de cette solution s'accélérent nettement sous la pression médiatique. La parution d'un article dans la *National-Zeitung* – quotidien bâlois

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 348-351.

⁴⁹² AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 343, Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 18.10.1933, n° 1630. Cit. originale : « Anderseits halten es die Delegation des Bundesrates und das Direktorium der Nationalbank für ausgeschlossen, die Volksbank ihrem Schicksal zu überlassen; die finanziellen, wirtschaftlichen und politischen Folgen wären unabsehbar. Die ausserordentliche Hilfe des Bundes scheint daher unabwendbar zu sein. Damit die Hilfeleistung nicht ungemessene Mittel erfordere, ist es nötig, dass das Vertrauen des Publikums durch eine rasche Sanierungsaktion gesichert werde ».

⁴⁹³ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 359.

fondé en 1842 de tendance radicale-démocratique – du 18 novembre 1933 révélant le projet gouvernemental de renflouement de la grande banque force le Conseil fédéral à agir rapidement⁴⁹⁴. En attendant la publication d'un message à l'Assemblée fédérale en vue de concrétiser le projet d'assainissement, la Caisse de prêts et la BNS doivent intervenir pour soulager la trésorerie de la BPS, mise à mal par les révélations de l'intervention étatique imminente⁴⁹⁵.

Le message du Conseil fédéral publié le 29 novembre 1933 développe le plan d'assainissement en deux volets décrits ci-dessus. La prise de participation massive de l'Etat est cependant liée à deux conditions : le Conseil fédéral doit obtenir une représentation « suffisante » dans les organes dirigeants de la banque, il se réserve de plus le droit d'examiner les responsabilités de l'ancienne direction dans la gestion de l'entreprise⁴⁹⁶.

La discussion parlementaire qui suit, rapidement menée entre le 2 et le 8 décembre 1933, est placée sous le signe du consensus⁴⁹⁷. Alors que les débats de juillet 1932 sur la constitution de la Caisse de prêts dans le cadre du soutien à la Banque d'Escompte Suisse avaient donné lieu à de vifs échanges, notamment entre représentants socialistes et le ministre des finances catholique-conservateur Jean-Marie Musy, la discussion sur le projet d'assainissement de la BPS est beaucoup moins polémique. Ce contraste est avant tout dû à la plus grande unanimité qui régnait sur la nécessité de soutenir la Banque Populaire Suisse. La position du groupe socialiste à cet égard est significative. Alors qu'il s'était opposé, en juillet 1932, à l'entrée en matière sur le projet de sauvegarde de la banque genevoise, il soutient cette fois-ci le projet, tout en proposant quelques amendements, dont le rejet par la majorité bourgeoise ne remet pourtant pas en question l'acceptation par la gauche du projet d'ensemble. Ainsi, tant dans la commission que dans le plénum, les députés socialistes proposent par exemple une étatisation intégrale de la Banque Populaire Suisse, au lieu d'une simple prise de participation au capital social. Cette proposition, systématiquement rejetée, vise à créer à l'échelon fédéral une banque publique. D'autres interventions socialistes, demandant par exemple un examen des responsabilités de l'ancienne direction à la fois en procédure civile et pénale, sont acceptées. Nationalisée ou non, la Banque Populaire Suisse bénéficie du soutien des députés socialistes. L'importance des petits épargnants qui seraient affectés par une faillite de l'établissement n'est sans

⁴⁹⁴ Il est difficile d'élucider clairement les raisons de cette « indiscretion commise » par le quotidien bâlois, selon les termes employés par Musy. Les procès-verbaux du Conseil fédéral du 20.11.1933 révèlent en revanche que l'opération de la *National-Zeitung* était préméditée : après avoir retiré 200'000 francs de la BPS, un rédacteur du journal engage un photographe pour guetter, au lendemain de l'article incriminé, une éventuelle formation d'un run devant la succursale bâloise de la BPS. Le Conseil fédéral examine la possibilité d'engager des poursuites judiciaires contre le journal (et donc au profit de la banque), mais y renonce suite à une enquête préliminaire du DFJP. AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 344, Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 20.11.1933, n° 1791.

⁴⁹⁵ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 375-376.

⁴⁹⁶ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la participation financière de la Confédération à la réorganisation de la banque populaire suisse », 29.11.1933, *Feuille fédérale*, vol. 2, n° 50, p. 809-831, ici p. 827.

⁴⁹⁷ Sur le débat parlementaire autour de la réorganisation de la BPS en décembre 1933 : Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 382-396.

doute pas étrangère au positionnement du groupe socialiste sur la question ; les trois quarts des carnets d'épargne de la banque seraient inférieurs à 100 francs⁴⁹⁸.

A l'autre extrémité de l'hémicycle, quelques voix dissidentes se font également entendre. Plus précisément, lors du débat au Conseil des Etats, certains représentants conservateurs s'inquiètent de l'extension que prend l'interventionnisme fédéral dans l'économie privée par cet investissement massif. Ainsi, le sénateur valaisan catholique-conservateur Raymond Evéquo (1863-1945) déclare-t-il : « Pour empêcher ce que je considère comme un mal, à savoir la fermeture des guichets de la Banque Populaire Suisse, on commet, à mes yeux, une faute plus grave encore : c'est celle de la création en réalité d'un établissement bancaire fédéral nouveau »⁴⁹⁹. Ces protestations de principe chez les adversaires de « l'étatisation fédérale » ne donnent pas lieu à des actions ; Evéquo vote d'ailleurs comme l'ensemble de ses collègues l'entrée en matière.

Relevons encore au passage que la question de la loi sur les banques en préparation est souvent évoquée dans les débats parlementaires. Robert Grimm, rapporteur de la minorité socialiste, estime ainsi que l'intervention au bénéfice de la Banque Populaire Suisse est rendue nécessaire par la négligence dont ont fait preuve les autorités fédérales, en ne remettant pas au préalable de la sécurité et de l'ordre dans le monde bancaire⁵⁰⁰. Le tribun socialiste est rejoint sur ce point par le représentant du PAB, le Bernois Friedrich Siegenthaler (1872-1942), qui réclame l'instauration d'un contrôle bancaire sévère. L'absence d'une loi bancaire qui aurait pu donner un droit de regard à l'Etat est considérée comme une des causes de la situation urgente et délicate dans laquelle se trouvent certaines grandes banques. C'est ainsi que le groupe socialiste dépose le 4 décembre 1933 une motion exigeant du Conseil fédéral un projet de loi de surveillance bancaire qui puisse être discuté au Parlement à la session de mars 1934⁵⁰¹. Cette intervention pousse Musy à préciser son calendrier d'élaboration d'une loi sur les banques, il promet qu'il fera des propositions aux Chambres d'ici au 15 janvier 1934. Satisfaits, les députés socialistes retirent leur motion.

Quant à l'argumentation du Conseil fédéral, elle se révèle assez simple. Elle consiste, dans le discours de Jean-Marie Musy, à établir des liens de connexité entre divers phénomènes : la défaillance de la Banque Populaire Suisse, la généralisation d'une crise de confiance et une panique bancaire, la ruine du crédit de la Confédération et celle du franc suisse. Cet argumentaire est couronné de succès puisque « l'arrêté fédéral concernant la participation de la Confédération au capital social de la banque populaire suisse » est accepté à l'unanimité le 8 décembre 1933.

Comme l'ont relevé de nombreux commentateurs, la prise de participations de l'Etat fédéral dans une entreprise privée à hauteur de 100 millions représentait un investissement massif. Pour Philipp Müller, il s'agit de « l'intervention publique la plus importante en termes financiers dans l'économie privée helvétique depuis l'étatisation des

⁴⁹⁸ Selon l'exposé du rapporteur du Conseil national, le radical saint-gallois Bruno Pfister (1889-1955). *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 04.12.1933, p. 747.

⁴⁹⁹ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil des Etats, 07.12.1933, p. 407.

⁵⁰⁰ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 05.12.1933, p. 756-757.

⁵⁰¹ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 06.12.1933, p. 782.

chemins de fer au tournant du XX^e siècle »⁵⁰². Rapportée au budget de l'Etat fédéral, cette somme constitue un montant considérable. Elle équivaut à plus du quart des recettes de la Confédération en 1933 (410 millions), ou à plus d'un cinquième de ses dépenses (482 millions)⁵⁰³.

Suite à ce renflouement, la Confédération devait encore renouveler la direction de la Banque Populaire Suisse. L'arrêté fédéral prévoyait d'ailleurs que le Conseil fédéral, en tant que sociétaire majoritaire de la coopérative, nomme la majorité de membres du conseil d'administration. Le choix du Conseil fédéral pour prendre les rênes de la nouvelle BPS se porte sur l'ancien conseiller fédéral radical zurichois Robert Haab (1865-1939), ancien directeur général des CFF (1912-1917), puis chef du Département fédéral des postes et des chemins de fer (1918-1929). Haab est également membre du conseil d'administration de la Société de Banque Suisse depuis 1929 et de la Rentenanstalt depuis 1930. Les éventuels conflits d'intérêts entre la position de président du conseil d'administration de la BPS et celle de membre de celui de la SBS, soulevée par la presse socialiste, n'inquiètent guère le collège gouvernemental⁵⁰⁴. Le choix des dix autres membres – sur un total de 21 – nommés par le Conseil fédéral tient compte, conformément à l'arrêté fédéral, des principaux milieux économiques du pays. La composition exacte de ce conseil d'administration remanié figure dans le tableau A.3 en annexe (cf. p. 694). Parmi les onze administrateurs sur 21 nommés par le gouvernement, on compte donc deux radicaux, deux catholiques-conservateurs, deux socialistes, un représentant du Parti paysans, artisans et bourgeois, auquel il faut ajouter un second paysan bernois. Sur les trois autres membres sans couleur politique évidente, on compte un représentant de la Banque cantonale de Zurich et un représentant du Crédit Suisse. Notons enfin la présence étonnante d'une femme dans ce cénacle : Jeanne Schwyzer. Ce choix est sans doute lié à l'importance des sociétaires féminines dans la Banque Populaire Suisse ; elles constituent en effet la moitié des sociétaires de la coopérative⁵⁰⁵. Sans même tenir compte des dix autres administrateurs nommés l'Assemblée générale de la coopérative, soulignons que les milieux économiques conservent une influence prépondérante. Les deux plus grandes banques, le Crédit Suisse et la Société de Banque Suisse, sont représentées. La SBS, en plus du nouveau président du conseil d'administration Robert Haab, possède une certaine influence sur la gestion courante de la coopérative bernoise. En effet, un de ses anciens directeurs, John Alfred Meyer (1890-?), est parachuté à la tête de la direction générale de la BPS en janvier 1934, au grand dam d'Alfred Hirs, l'ancien banquier central appelé à la rescousse en 1931 qui convoitait également le poste de président de la direction générale, mais demeure simple directeur général⁵⁰⁶.

La composition de cette liste d'administrateurs nous intéresse également sous un autre aspect. Elle révèle, de même que les nominations à la tête de la Caisse de prêts de la Confédération en juillet 1932, la formation d'une sorte de réseau d'experts financiers proche de l'administration fédérale. Avec ces deux nominations qui précèdent la

⁵⁰² Müller, *op. cit.*, 2010, p. 317.

⁵⁰³ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 425.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 397-398.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 344.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 401-404.

formation de la Commission fédérale des banques dont il sera question plus bas, le Conseil fédéral est confronté à une problématique similaire : mettre en place un comité équilibré tenant compte d'une part des compétences en matière financière, d'autre part de critères politiques, économiques et régionaux. Il n'est d'ailleurs pas indifférent que deux des administrateurs de la BPS nommés en janvier 1934 – Emil Walch et Albert Züst, se retrouveront, un an plus tard, élus parmi les membres de la Commission fédérale des banques. Comme le note d'ailleurs Baumann, la recomposition du conseil d'administration et de la direction de la BPS en décembre 1933 porte la marque de la médiation décisive d'Edmund Schulthess, l'homme même qui deviendra président de la première Commission fédérale des banques⁵⁰⁷.

Du point de vue financier, la situation de la BPS reste délicate après l'investissement massif de la Confédération. Le bilan poursuit sa baisse – 1.15 milliard fin 1933 contre 1.683 milliard trois ans plus tôt ; les engagements étrangers représentent encore 182 millions, dont la moitié est concernée par des restrictions de transfert⁵⁰⁸. Tandis que les enquêtes sur la responsabilité civile et pénale de ses anciens dirigeants s'enlisent, la Banque Populaire Suisse doit subir un second assainissement en 1937. En effet, alors qu'en chiffres absolus, les engagements étrangers douteux ont connu une forte baisse, en termes relatifs, ils représentent, fin 1936, toujours un cinquième du bilan total⁵⁰⁹. En décembre 1936, les dirigeants de la banque bernoise entreprennent les négociations avec le Conseil fédéral en vue d'un assainissement de bilan. Les banquiers envisagent d'effectuer une réduction de capital, au détriment de la part étatique du capital social, afin d'employer les capitaux libérés pour liquider des créances dévalorisées. Cette opération devrait se faire, pour eux, en contournant le parlement. Le gouvernement et la banque centrale n'approuvent pas entièrement ce projet. Ils s'opposent à l'idée d'une réduction de capital subie uniquement par les parts étatiques ; les sociétaires doivent passer à la caisse également. C'est cette solution qui est finalement retenue et validée par le Conseil fédéral le 29 janvier 1937 : le capital social est réduit de 190 à 95 millions de francs, de manière paritaire entre la Confédération et les sociétaires individuels⁵¹⁰. Enfin, entre octobre 1946 et février 1948, une reprivatisation d'une partie du capital social de la BPS encore en mains de la Confédération est opérée. En 1993, la Banque Populaire Suisse est rachetée par le Crédit Suisse.

Epilogues

Les épisodes contrastés des interventions de l'Etat fédéral dans les sauvetages de deux grandes banques – la Banque d'Escompte Suisse et la Banque Populaire Suisse – sont riches en enseignements sur le développement chaotique d'une politique fédérale de stabilisation du système bancaire. Dans le cas de la grande banque genevoise, il faut souligner d'une part l'inefficacité de la méthode des petits pas qui caractérise les interventions d'assainissement entre l'été 1931 et le dépôt de bilan d'avril 1934. La succession de diverses étapes de sauvetage – dépôt de la Confédération, constitution d'un consortium de garantie des banques commerciales, création de la Caisse de prêts de la

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 403.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 422.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 447.

⁵¹⁰ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 362, n° 192. Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 06.01.1934.

Confédération, puis enfin l'extension de ses conditions d'octroi de crédits – s'est révélée inopérante. D'autre part, les perspectives de survie à long terme de la Banque d'Escompte étaient prétéritées par le manque de consensus politique sur la nécessité de maintenir à flot l'établissement⁵¹¹. Ni au sein du Conseil fédéral, ni parmi les représentants du peuple, et encore moins parmi les instances politiques genevoises, ne régnait l'unanimité sur la viabilité de la banque et, partant, sur les bienfaits d'un nouvel assainissement. La Banque Populaire Suisse, grâce à son étiquette de banque de la classe moyenne installée dans le pays entier auprès d'une clientèle très large, était placée, en termes d'enjeu politique, dans une bien meilleure position. L'identification de la clientèle de cette banque avec un électorat très prisé par les partis politiques lui octroyait d'emblée un capital de soutien très important. La comparaison entre les débats parlementaires dans les deux cas, en juillet 1932 et décembre 1933, montre clairement que la Banque Populaire Suisse, considérée comme *too big to fail*, bénéficiait d'une assistance considérable de la part des autorités fédérales. Les facteurs politiques priment sur les déterminants économiques pour comprendre les destins divers des deux instituts⁵¹².

D'un point de vue quantitatif, l'interventionnisme fédéral à la rescousse des établissements bancaires se distingue des mesures entreprises dans d'autres domaines, en particulier la politique sociale, par l'importance de moyens mis à disposition. Philipp Müller et Sébastien Guex avancent les sommes de 200, respectivement 230 millions, pour chiffrer les montants injectés par l'Etat fédéral entre 1931 et 1935 pour aider les instituts financiers⁵¹³. En nous limitant aux deux investissements majeurs durant cette période – BES et BPS, la part cumulée de la Confédération aux opérations de sauvetage dépasse en effet 200 millions. En faveur de la Banque d'Escompte Suisse, on obtient un total de 102.25 millions, en ajoutant aux 27.25 millions de dépôts jusqu'en décembre 1931 les 75 millions de participations à la Caisse de prêts de la Confédération. En ce qui concerne la Banque Populaire Suisse, la prise de participation au capital social s'élève à 100 millions de francs. Il est cependant trompeur d'évoquer la somme totale, étant donné que les différents investissements revêtent différentes formes. Tandis qu'une partie du capital social public de la BPS sera perdu lors de la réduction de capital opérée en 1937, d'autres financements fédéraux ne se font pas à perte, comme dans le cas de la Caisse de prêts de la Confédération.

Enfin, il faut insister sur l'importance de la dynamique réciproque entre trois phénomènes : l'avènement de crises bancaires, l'appel à l'aide des pouvoirs publics, et la question d'une mise en place d'une surveillance étatique des banques. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les liens de causalité entre ces manifestations sont très clairs. Retenons pour l'instant deux choses.

Premièrement, que les crises bancaires retentissantes des années 1931-1934 agissent en Suisse comme de formidables accélérateurs de la mise en place d'une législation bancaire. Cela apparaît de manière plus évidente encore lorsqu'une intervention de l'Etat nécessite la ratification par un organe législatif donnant lieu à un débat public. Pour Jean-Marie

⁵¹¹ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 478-483.

⁵¹² *Ibid.*, p. 473-483. Pour un parallèle entre les crises bancaires des années 1930 et la recapitalisation de l'UBS AG en 2008, cf. Kley, *art. cit.*, 2011.

⁵¹³ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 737 ; Guex, *art. cit.*, in David, Mathieu, Schaufelbuehl (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 157.

Musy, la validation d'un assainissement bancaire devant l'Assemblée fédérale est un exercice délicat ; l'approbation des députés pour la mise à disposition de deniers publics ne pouvant être obtenue qu'au prix de promesses quant au contrôle réglementaire des banques.

Deuxièmement – et c'est là un phénomène sans doute moins universel – dans le cas de la Banque d'Escompte Suisse, la dynamique fonctionne aussi dans le sens inverse. La question d'une législation bancaire y joue également le rôle d'une menace que Jean-Marie Musy agite auprès des milieux bancaires pour exiger leur coopération dans le sauvetage de banques concurrentes. Muni de cet épouvantail, le conseiller fédéral parvient à obtenir des banques encore saines la constitution d'un consortium de garantie. Autrement dit, du point de vue du Département des finances et des douanes, l'instrumentalisation des avant-projets de loi bancaire est double. D'un côté, elle agit comme un moyen de pression pour stimuler une forme de « solidarité de place » de la part des dirigeants bancaires. De l'autre, elle est utilisée auprès des courants d'opinion favorables à une régulation bancaire comme une monnaie d'échange contre le renflouement étatique des banques défailtantes.

4 L'élaboration de la législation bancaire de novembre 1934 : un parcours d'obstacles (1931-1934)

Les spécialistes s'accordent à le dire : les crises jouent un rôle moteur dans l'instauration ou la modification de régimes de régulation bancaire :

« Crises often lead policy makers to make changes to banking regulations. Following crises, reforms aimed at making the banking system more resistant to crises are politically popular; at the same time, interest groups take advantage of the sentiment in favor of reform to advance their own agendas. »⁵¹⁴

La citation de Grossman souligne les deux interprétations majeures du concept de régulation. En tant que réponse à un dysfonctionnement économique, elle viserait à corriger des défaillances du marché (*public interest theory*). Dans la seconde partie de la citation, l'auteur oriente aussi l'idée de régulation vers une interprétation différente. L'intervention politique serait également un champ où pourraient s'exprimer des intérêts particuliers, et ainsi créer d'autres déséquilibres (*private interest theory*).

Sans partager les conclusions fonctionnalistes de cette approche théorique de la régulation, nous constatons qu'elle trouve cependant une application concrète dans le cas de la loi bancaire suisse du 8 novembre 1934. Comme souvent, nous verrons qu'un certain écart sépare les motivations, objectifs et discours officiels des législateurs d'une part, et les procédures d'élaboration, les rapports de force et le résultat législatif d'autre part.

Ce chapitre a pour objet de retracer les dynamiques qui marquent la conception de la loi fédérale sur les banques, entre les premières réflexions gouvernementales de septembre 1931, à la suite de l'éclatement de la crise financière européenne, et l'adoption du texte au Parlement le 8 novembre 1934. Notre récit est structuré autant par les circonstances internes à la procédure législative (formation de commission d'experts, débats parlementaires, etc.), que par des événements externes qui influencent considérablement les négociations politiques (crises bancaires, mesures de sauvetage étatiques).

Il est d'ailleurs frappant de constater à quel point la chronologie de la crise bancaire en Suisse et celle de l'élaboration de la loi sur les banques s'entrecroisent. Le tableau 4.1 synthétise les principales étapes de l'évolution de ces deux phénomènes. La juxtaposition d'une chronologie propre aux événements de la crise bancaire en Suisse et une autre recensant l'avancement des avant-projets de loi bancaire souligne une étroite corrélation entre les deux phénomènes. Il y a en fait trois étapes successives dans la dialectique entre défaillances bancaires, intervention de la Confédération et élaboration d'un projet de loi.

⁵¹⁴ Grossman, *op. cit.*, 2010, p. 61.

Tableau 4.1 Chronologie de la crise bancaire en Suisse et de l'élaboration de la loi fédérale sur les banques (1931-1935)

Crise bancaire en Suisse		Elaboration de la loi sur les banques	
11.07.1931	Fermeture des guichets de la Banque de Genève	01.09.1931	Rapport interne du DFFD : le contrôle bancaire n'est pas nécessaire
22.09.1931	Formation de la Banque d'Escompte Suisse (GE), à la suite de la fusion du Comptoir d'Escompte de Genève et de l'Union Financière Genevoise.	25.09.1931	Débat sur le contrôle des banques au Conseil national, réponse négative de Jean-Marie Musy à 5 interventions parlementaires.
		25.10.1931	Elections fédérales : pas de nette progression des socialistes, ni des PAB
		28.11.1932	Echec des négociations entre les banques et la BNS sur la transmission périodique de bilans détaillés
		24.01.1932	Projet de révision du Code des obligations d'Adolf Jöhr
08.07.1932	Création, par arrêté fédéral, de la Caisse de prêts de la Confédération, à la suite d'un débat parlementaire. Approbation du Conseil fédéral dès le 25.05.1932		
26.01.1933	Le Conseil fédéral approuve le plan de réorganisation de la Banque d'Escompte Suisse, qui doit être accompagné d'un projet de loi sur le contrôle des banques	17.02.1933	Premier projet de loi sur les banques officiel rédigé par Eduard Kellenberger
		14.03.1933	Première réunion de la commission d'experts chargée de discuter le projet de loi fédérale sur les banques
13.04.1933	Arrêté fédéral sur la réorganisation de la Banque d'Escompte Suisse (en préparation depuis octobre 1932)	02.05.1933	Interruption des travaux de la commission d'experts après seulement 3 séances
		28.05.1933	Rejet en votation populaire de la « Lex Musy », qui visait à réduire les salaires des fonctionnaires fédéraux
13.10.1933	Proposition d'assainissement de la Banque Populaire Suisse transmise au Conseil fédéral	06.11.1933	Nouvel avant-projet de loi « renforcé » rédigé par le DFFD
		28.11.1933	Reprise des discussions au sein d'une commission d'experts élargie
08.12.1933	Arrêté fédéral sur la participation de la Confédération au capital de la BPS (100 millions de francs) approuvé par le Parlement		
19.12.1933	Réduction de capital de la Banque Commerciale de Bâle (de 100 à 75 mios) et de l'Union de Banques Suisses (de 100 à 80 mios)	15.12.1933	Formation et discussions de la sous-commission d'experts
		02.02.1934	Ratification du projet par le Conseil fédéral, transmission au Parlement et publication du message

29.04.1934	Fermeture des guichets de la Banque d'Escompte Suisse	13.02.1934	Première réunion de la commission du Conseil des Etats
		22.03.1934	Démission de Jean-Marie Musy du Conseil fédéral
		13.06.1934	Début des débats au plénum du Conseil des Etats
		20.08.1934	Première réunion de la commission du Conseil national
		18.09.1934	Début des débats au plénum du Conseil national
		08.11.1934	Adoption de la loi fédérale sur les banques par l'Assemblée fédérale
		04.01.1935	Première réunion de la commission d'experts chargée d'élaborer le règlement d'exécution
		26.02.1935	Règlement d'exécution (ordonnance) promulgué par le Conseil fédéral
		01.03.1935	Entrée en vigueur de la loi sur les banques

En septembre 1931, la thématique du contrôle bancaire apparaît à l'agenda politique helvétique sous l'effet de la faillite de la Banque de Genève et de l'éclatement de la crise financière européenne à l'été 1931. Pour diverses raisons, une solution d'autorégulation, c'est-à-dire l'extension de conventions entre la banque centrale et les banques privées, ainsi que l'introduction d'une forme minimale de régulation bancaire dans le droit des sociétés sont privilégiées.

La deuxième étape a pour toile de fond la crise de la Banque d'Escompte Suisse, basée à Genève. La mise sur pied de la Caisse de prêts de la Confédération, en juillet 1932, puis surtout, le second plan d'assainissement de la Banque d'Escompte Suisse de janvier 1933, incluant une recapitalisation par l'Etat central à hauteur de 20 millions de francs, provoquent un revirement au sein du Département des finances. La solution d'une simple réforme du Code des obligations est abandonnée ; un projet de loi spéciale sur les activités bancaires doit être présenté pour obtenir l'aval du Parlement sur le sauvetage de la banque genevoise. Entre janvier et mai 1933, les premiers avant-projets officiels sont rédigés et une commission d'experts réunie.

Enfin, se produit, en novembre 1933, la troisième étape d'émergence d'une loi fédérale sur les banques. Après une longue interruption qui laissait presque supposer un abandon du projet, les travaux d'élaboration sont sortis de leur torpeur dans le contexte de la crise d'une autre grande banque, la Banque Populaire Suisse. Parallèlement à la ratification par l'Assemblée fédérale d'une prise de participation à la grande banque d'un montant colossal de 100 millions de francs, le Département des finances décide de reprendre l'élaboration du projet de loi. Ce dernier connaît plusieurs renforcements et la composition de la commission d'experts s'élargit au profit de délégués du mouvement ouvrier et de la paysannerie.

On constate donc la reproduction, à trois reprises en l'espace de trois ans, d'un même cycle de régulation⁵¹⁵. L'éclatement d'un foyer de crise financière nécessite l'appel au

⁵¹⁵ La notion de *regulatory dialectic* ou *regulatory cycle* connaît un fort développement dans le cadre des travaux sur la *reregulation* au cours des années 1980. Cf. Edward J. Kane, «Interaction of Financial and Regulatory Innovation», *The American Economic Review*, vol. 78, n° 2, 1988, p. 328-334.

secours de l'Etat, ce qui, à son tour, incite l'administration publique à introduire des mesures réglementaires. Le cycle s'achève par l'enlisement ou l'adoption du projet de régulation, avant qu'une nouvelle crise n'amorce le prochain cycle. La reprise de cette théorie de la régulation dans le contexte de l'élaboration de la loi fédérale sur les banques dans les années 1930 permet de mettre en avant un trait caractéristique particulier, qui n'a que rarement été souligné⁵¹⁶. Il est en effet significatif que la répétition à trois reprises d'une demande d'assainissement bancaire soit nécessaire pour voir le principe d'une réglementation bancaire s'imposer. Ce n'est qu'avec l'aggravation progressive de la crise bancaire et, partant, les différents paquets de sauvetage ficelés par le Département des finances que la pression politique en faveur d'une régulation bancaire a pu vaincre la résistance, non seulement des milieux intéressés, mais également celle des représentants de la puissance publique. Les nombreuses manœuvres, rétractations et hésitations observées chez Jean-Marie Musy et ses collaborateurs au cours de la période 1931-1933, montrent bien qu'ils n'éprouvent que peu de sympathie à imposer aux banques une loi dont elles ne veulent pas. Une des caractéristiques de la législation qui en résultera, soit son orientation très libérale et peu interventionniste, trouve donc son origine dans la position ambiguë de ses auteurs. Pour Musy, comme en grande partie pour les dirigeants de la BNS, la loi fédérale sur les banques est soutenue bon gré mal gré, avec comme objectif fondamental de limiter les responsabilités étatiques liées à l'instauration d'un contrôle. Devant la petite commission d'experts, le conseiller fédéral fribourgeois présente, avec la finesse d'analyse qu'il affectionne, à la fois l'origine et le fondement idéologique du projet de loi discuté :

« De toutes parts on a sollicité la Confédération de renflouer le Comptoir d'Escompte de Genève, l'Union financière de Genève et la Banque Populaire Suisse. Il faut choisir [entre] le système du libéralisme total, auquel on a renoncé, ou bien laisser intervenir l'Etat et le renseigner en temps voulu. Le contrôle des banques est la solution intermédiaire entre le libéralisme complet et l'étatisme. »⁵¹⁷

Reprenons désormais les principales étapes de l'évolution survolées ci-dessus dans une analyse plus détaillée.

4.1 Stratégies d'évitement (1931-1933) : renforcement du contrôle interne des banques, *gentlemen's agreement*, transmission des bilans à la BNS et réforme du Code des obligations

Durant une première phase, on assiste à un jeu tactique entre les représentants bancaires, les autorités fédérales et les dirigeants de la banque centrale d'une part et les milieux favorables à l'adoption d'une loi de contrôle bancaire, par ailleurs très hétérogènes, d'autre part. La pression politique et médiatique en faveur des mesures réglementaires à l'échelon national ne cesse de grandir à mesure que s'accumulent les nouvelles sur la mauvaise santé financière de certains instituts et les interventions subséquentes de soutien des autorités publiques. Face à cette contrainte, les acteurs centraux du processus

⁵¹⁶ Malik Mazbouri et Janick Marina Schaufelbuehl ont notamment mis en évidence la corrélation entre les deux phénomènes. Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015. L'identification précise de trois cycles de régulation successifs est inédite.

⁵¹⁷ ABNS, 1.3/1213, Protokoll der 4. Sitzung der Subkommission, 11.01.1934, p. 14.

maintiennent et développent, dans un premier temps, les stratégies d'évitement amorcées au cours des années 1920. L'Association suisse des banquiers, la Banque nationale suisse et le Département des finances présentent donc en septembre 1931 un front commun pour s'opposer à la mise en place d'une loi spécifique aux activités bancaires. En lieu et place d'une telle mesure, on explore diverses pistes : le renforcement du contrôle interne, la transmission volontaire d'informations comptables détaillées à la banque centrale – au besoin sous la forme d'un *gentlemen's agreement* –, ou encore une réforme du droit des sociétés commerciales, c'est-à-dire une révision du Code des obligations.

Fin août 1931, la question de la surveillance des banques ressurgit à l'agenda du Département des finances et des douanes. Rappelons que les mois de juillet et août 1931 avaient vu éclater au grand jour les difficultés du Comptoir d'escompte de Genève, et que diverses opérations d'assainissement avaient déjà été entreprises en quelques semaines. Plus précisément encore, Jean-Marie Musy, conseiller fédéral en charge des finances, anticipe pendant l'été la délicate rentrée politique à venir. Il sait déjà que lors de la session de l'Assemblée fédérale de septembre, plusieurs interventions parlementaires aborderont la crise bancaire genevoise et sonderont les intentions du gouvernement en la matière⁵¹⁸. Ce n'est donc pas de plein gré que le conservateur fribourgeois reprend cette question, mais sous une certaine pression. Il prend contact le 27 août avec les dirigeants de la banque centrale téléphoniquement. Dès le lendemain a lieu une réunion entre la direction générale de la BNS et des représentants des grandes banques. L'objectif est clair : cette conférence vise à examiner « la question de l'empêchement d'une législation bancaire, qui soumettrait les banques à une surveillance et un contrôle public »⁵¹⁹. Par cette expression même, on comprend qu'il ne s'agit pas d'un débat sur l'opportunité ou non d'une loi de surveillance bancaire, mais bien de savoir comment éviter la tenue d'un tel débat.

Quelles sont les mesures palliatives proposées par le gotha bancaire ? En lieu et place d'une réglementation bancaire, il s'agit de promouvoir une collaboration renforcée entre la banque centrale et les grandes banques commerciales. Ces dernières s'engagent à transmettre des bilans intermédiaires mensuels contenant les informations souhaitées. Plus précisément, deux points devraient faire partie des renseignements transmis : l'état de la liquidité et la répartition des risques⁵²⁰. Au cours des quatre derniers mois de 1931, les négociations en matière de contrôle bancaire tournent autour de l'établissement d'un schéma de bilan pour ces transmissions, qui serait formalisé par un *gentlemen's agreement*. Comme le dit le banquier privé bâlois Alfred Sarasin, à la fois président d'honneur de l'ASB (1927-1953) après avoir l'avoir dirigée (1917-1927), et président du Comité de la BNS (1927-1935), à ses collègues du comité de l'association bancaire le 11 septembre 1931 : « Quelque chose doit être fait à l'instant présent, rien que pour éviter une ingérence inutile de l'Etat dans le secteur bancaire »⁵²¹. Ces négociations restent confinées

⁵¹⁸ D'après le rapport du procès-verbal du directoire de la BNS. ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 27.08.1931, n° 689, p. 760.

⁵¹⁹ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 31.08.1931, n° 699, p. 774. Cit. originale : « die Frage der Verhinderung einer Bankgesetzgebung, die die Banken einer öffentlichen Aufsicht und Kontrolle unterstellen soll ».

⁵²⁰ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 27.08.1931, n° 689, p. 762.

⁵²¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 84^e séance, 11.09.1931, p. 9. Cit. originale : « Etwas muss im gegenwärtigen Moment geschehen, schon um eine unnötige Einmischung des Staates in das Bankgewerbe zu vermeiden ».

à un cercle très confidentiel. Leur résultat n'est pas destiné, dans un premier temps, à être rendu public.

Pendant que les banquiers organisent un accord non contraignant, le grand argentier de la Confédération est chargé de justifier, dans l'opinion publique, le choix de la non-intervention législative. Il commande un rapport sur la question à un collaborateur, Eduard Kellenberger, directeur suppléant de l'Administration fédérale des finances. Ce document de 12 pages, déjà cité plus haut dans le deuxième chapitre, et portant la date du 1^{er} septembre 1931, contient une sévère critique des diverses revendications, en Allemagne comme en Suisse, visant à instaurer une surveillance étatique des banques. Après les projets socialistes, Kellenberger s'attaque à celui de son ancien professeur à l'Université de Bâle, en affirmant que le projet Landmann de 1916 est « une loi-cadre [...] qui ouvrirait la voie à la socialisation du monde bancaire »⁵²². Kellenberger propose trois mesures en conclusion de son rapport : inciter les banques locales et moyennes à former ou à rejoindre un syndicat de révision, inviter les cantons qui ne connaissent pas encore cette pratique à adopter des lois sur les caisses d'épargne et enfin favoriser la conclusion d'un *gentlemen's agreement* entre la BNS et les grandes banques sur la transmission régulière d'informations. Notons au passage qu'après avoir vigoureusement combattu le principe même de la surveillance publique, Kellenberger sera l'un des protagonistes les plus actifs de l'élaboration de la loi, et qu'il dirigera entre 1946 et 1955 le secrétariat de la Commission fédérale des banques.

L'objectif du rapport interne de Kellenberger est aussi de fournir à Jean-Marie Musy un argumentaire pour s'opposer aux revendications de contrôle bancaire. Dès le 2 septembre, le sujet est soulevé au sein du Conseil fédéral⁵²³. Edmund Schulthess, chef du Département de l'économie publique, rappelle à ses collègues l'existence du projet Landmann qu'il avait commandé une quinzaine d'années plus tôt. Il propose que le Département des finances reprenne en main ce dossier et que les travaux de Landmann soient enfin diffusés à un public plus large. Musy rétorque qu'il s'est déjà attelé à cette tâche, en prévision des interventions parlementaires à venir. Le Fribourgeois distingue deux aspects : l'établissement des comptes et la surveillance générale des banques. Sur cette seconde question, Musy n'est pas enthousiaste : « Cette dernière tâche semble particulièrement délicate, parce que l'État aurait à assumer une énorme responsabilité avec la surveillance des banques »⁵²⁴. Les seules décisions prises sont la validation par le collège gouvernemental du passage de témoin entre Schulthess et Musy. Dans le contexte de la grande rivalité entre les deux hommes d'État, cette transmission du dossier « contrôle bancaire » peut surprendre⁵²⁵. A titre d'hypothèse, gageons que le traitement par le DFFD des questions relatives à la crise bancaire genevoise pendant l'été 1931 en faisait le successeur désigné pour prendre en charge une éventuelle réponse législative.

⁵²² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, Rapport de l'AFF sur « Bankenkontrolle » (Eduard Kellenberger), 01.09.1931.

⁵²³ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 330, Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 02.09.1931, n° 1480.

⁵²⁴ *Ibid.* Cit. originale : « Die letztgenannte Aufgabe erscheint ganz besonders heikel, weil der Staat mit der Ueberwachung der Banken eine ungeheure Verantwortung übernehmen müsste ».

⁵²⁵ Sur l'antagonisme entre Musy et Schulthess, par exemple autour du projet d'AVS de l'Argovien, voir : Sebastiani, *op. cit.*, 2004, p. 335-342.

Quelles qu'en soient les raisons exactes, le transfert du dossier « loi de contrôle bancaire » du Département de l'économie publique au Département des finances et des douanes, dirigé par un Jean-Marie Musy réputé moins « étatiste » et interventionniste que son rival argovien, réjouit les grands dirigeants bancaires. Alfred Sarasin déclare d'ailleurs en septembre 1931 :

« Nous devons être heureux que le mouvement actuel relatif à la surveillance bancaire soit dans les mains de M. le conseiller fédéral Musy. Monsieur Musy est convaincu qu'aucun contrôle étatique ne peut éviter des situations comme celles qui ont eu lieu à Genève »⁵²⁶.

Rappelons que Jean-Marie Musy n'est pas insensible aux desiderata de la place financière suisse. Avant d'entamer sa carrière politique fédérale, il avait dirigé un institut bancaire régional, le Crédit Gruyérien entre 1911 et 1919⁵²⁷. En 1912, en tant que chef des Finances cantonales fribourgeoises, il est devenu président du conseil d'administration de la Banque d'Etat de Fribourg, et membre du conseil de surveillance de la Banque cantonale fribourgeoise et de la Caisse Hypothécaire de Fribourg⁵²⁸. Il s'est également lié d'amitié avec Charles Schnyder von Wartensee (1874-1957), qui deviendra vice-président de la BNS (1920-1937). En 1913, Musy est nommé membre du Conseil de banque de la Banque nationale suisse. Enfin, dès 1917, il siège au conseil d'administration de la Rentenanstalt, grande compagnie d'assurances zurichoise proche du Crédit Suisse. Au moment de son élection au Conseil fédéral, en décembre 1919, Jean-Marie Musy, par ailleurs farouchement anti-socialiste, bénéficiait d'une forte intégration et d'un important réseau d'influence au sein des élites financières helvétiques.

Au lendemain des félicitations reçues au sein du comité de l'ASB, le conseiller fédéral fribourgeois renvoie l'ascenseur à l'Association suisse des banquiers lors de son discours devant son assemblée générale annuelle le 12 septembre 1931 à Lausanne⁵²⁹. Il y réaffirme son soutien à une solution d'autorégulation. Ce discours, révélateur de l'état d'esprit de l'homme d'Etat responsable de la mise en place de la surveillance bancaire en Suisse, mérite d'être cité amplement :

« Comme ce fut déjà le cas précédemment, à l'occasion de chaque crise importante, l'idée a surgi, dans certains milieux, d'instituer en Suisse le contrôle officiel des banques. Cette intéressante question doit être examinée avec calme et objectivité, c'est-à-dire sans parti-pris, au-dessus de toute préoccupation d'ordre politique et avec le désir et une volonté ferme d'appliquer dans ce domaine les mesures vraiment utiles qui nous vaudraient effectivement plus de sécurité. Constatons en premier lieu que le contrôle officiel des banques qui existe dans certains Etats n'a pas empêché de nombreuses défaillances et faillites retentissantes. S'il suffisait, pour assurer la prospérité d'une banque, de la soumettre au contrôle d'une fiduciaire, le problème serait facilement résolu. Mais

⁵²⁶ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 84^e séance, 11.09.1931, p. 9. Cit. originale : « Wie müssen froh sein, dass die jetzige Bewegung in Bezug auf die Bankenaufsicht in die Hände des Herrn Bundesrat Musy gelegt ist. Herr Bundesrat Musy ist überzeugt, dass keine staatliche Kontrolle Verhältnisse verhindern kann, wie sie in Genf eingetreten sind ».

⁵²⁷ Sebastiani, *op. cit.*, 2004, p. 95.

⁵²⁸ Guex, *op. cit.*, 1993, p. 261-262.

⁵²⁹ Les procès-verbaux des instances dirigeants l'ASB ne permettent pas de déterminer pourquoi Musy est précisément invité à s'exprimer à la Journée annuelle des banquiers. En revanche, son discours a été ajouté de manière impromptue au programme de la manifestation ; il n'y figurait pas encore en juillet 1931.

le personnel et le contrôle ne suffisent pas à garantir la bonne administration d'une banque. Le contrôle est nécessaire, il doit être sérieux, mais ne nous y trompons pas, il ne signifie pas tout. Ce qui reste la condition essentielle c'est une direction habile et probe. [...] La banque peut-elle, doit-elle être placée sous le contrôle officiel de l'Etat ? Cela ne paraît pas nécessaire. Le contrôle officiel de la banque n'est désirable ni pour l'Etat, ni pour la banque. Le contrôle officiel exigerait en effet la création d'un appareil très compliqué. Le contrôle matériel des opérations d'une seule grande banque exige la présence permanente et le travail ininterrompu d'un groupe important de spécialistes. [...] Ensuite, je redouterais la responsabilité formidable qui résulterait pour l'Etat de l'institution du contrôle officiel. Puis, l'intervention des contrôleurs officiels inquiéterait peut-être, à tort ou à raison, la clientèle qui attache une très grande importance à la discrétion sur laquelle elle veut pouvoir compter. La fuite des capitaux déposés dans nos banques qui pourrait être la conséquence de l'institution du contrôle officiel causerait à notre économie nationale un mal dont le peuple tout entier aurait à souffrir. »⁵³⁰

Plutôt que le « contrôle officiel », la voie à suivre pour Musy est précisément celle mise en avant par les cercles bancaires fin août 1931 : renforcement du contrôle par des fiduciaires privées en modifiant le droit des sociétés, et engagement des banques à transmettre à la Banque nationale des bilans mensuels détaillés. Le discours développé par le Fribourgeois recycle un argumentaire très classique. Après avoir remis en question l'efficacité préventive de toute norme restrictive, il joue sur la double crainte liée d'une part à d'hypothétiques retraits de capitaux en réponse à l'introduction de mesure de contrôle, d'autre part à l'alourdissement insupportable de la responsabilité de l'Etat. Retenons de cette prise de position qu'à l'automne 1931, malgré la sévère crise financière qui secoue l'Europe, le plus haut magistrat suisse responsable du dossier s'oppose à une surveillance des banques par l'Etat.

Certains de ses collègues du Conseil fédéral le suivent dans sa désapprobation publique à l'égard d'un contrôle des banques. Dans son allocution à la journée officielle du Comptoir Suisse à Lausanne, Heinrich Häberlin (1868-1947), radical thurgovien en charge du Département de justice et police, alors président de la Confédération, s'inscrit dans la même ligne argumentative. La *Gazette de Lausanne* rapporte le discours suivant :

« L'Etat peut, en effet, demeurer l'arbitre et édicter [...] des règles générales, par exemple sur la publicité des comptes. Mais l'immixtion directe de l'Etat dans l'administration, la suppression franche ou dissimulée du secret des banques seraient un remède pire que le mal. Par là, le rôle de l'Etat deviendrait superflu à bref délai, parce qu'il n'y aurait plus rien à contrôler, tout au moins en ce qui concerne les dépôts de tiers. »⁵³¹

Dans leurs allocutions publiques, les conseillers fédéraux cherchent à devancer d'éventuelles revendications en faveur d'une plus forte intervention de la Confédération dans le domaine bancaire. Cette anticipation tactique semble être coordonnée. Musy comme Häberlin peignent le diable sur la muraille, en présentant la régulation bancaire comme la première étape vers l'anéantissement de la prospérité financière du pays.

⁵³⁰ Association Suisse des Banquiers, Procès-verbal de la dix-huitième Assemblée générale ordinaire du 12 septembre 1931, p. 33-34. En partie cité par Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 353-354.

⁵³¹ D'après la retranscription du discours d'Heinrich Häberlin fournie dans la *Gazette de Lausanne*. [s.a.], « XIIe Comptoir Suisse. Journée officielle », *Gazette de Lausanne*, 18.09.1931.

Pourquoi ce remue-ménage autour de la question du contrôle bancaire vient-il troubler la rentrée de septembre 1931 ? Musy, et plus largement le Conseil fédéral, n'ont pas pris l'initiative pour faire ressurgir le projet Landmann des tiroirs de l'administration fédérale. L'impulsion provient en fait de cinq interventions parlementaires auxquelles le gouvernement devra répondre lors de la session de septembre. Ces cinq demandes, dont trois interpellations et deux postulats, sont toutes en lien avec la fermeture des guichets de la Banque de Genève survenue le 11 juillet 1931. Il est intéressant de relever que ces cinq interventions parlementaires couvrent un spectre politique relativement large. Deux d'entre elles – l'interpellation de Léon Nicole et le postulat d'Ernest-Paul Graber – proviennent de manière attendue des rangs socialistes⁵³². Plus surprenant, le postulat de Gustav Adolf Seiler (1875-1949), conseiller national et conseiller d'Etat de Bâle-Campagne du Parti démocratique progressiste puis radical, est soutenu par 41 représentants bourgeois (40 radicaux et 1 député PAB). Ce texte demande notamment au Conseil fédéral de présenter un rapport et des propositions en vue « de prendre des mesures législatives pour protéger les dépôts d'épargne et d'étendre, pour les banques qui acceptent des dépôts et d'autres fonds étrangers, les dispositions du droit des obligations sur la publicité »⁵³³. Pour sa part, l'interpellation de Philipp Schmid (1889-1972), radical zurichois et secrétaire de la Société Suisse des employés de commerce⁵³⁴, est munie de onze signatures provenant de radicaux, démocrates et PAB. Elle demande au Conseil fédéral de soumettre l'exportation de capitaux à une surveillance plus étroite et d'obliger les banques à publier des renseignements plus complets sur leur situation. Enfin, l'interpellation du chrétien-social genevois Jules-Edouard Gottret (1865-1953), cosignée essentiellement par d'autres membres du groupe conservateur-catholique, invite le gouvernement à venir en aide aux déposants de la Banque de Genève. Certes, les cinq interventions discutées les 24 et 25 septembre au Conseil national proposent toutes diverses orientations, tant sur le diagnostic de la situation que sur les mesures à prendre. Mais elles trouvent toutes leur origine dans les événements de l'été 1931 qui ont secoué la place financière genevoise, et demandent au Conseil fédéral de prendre position sur la question. Le fait que certaines des signatures proviennent des partis bourgeois complique donc considérablement la tâche de Jean-Marie Musy dans la réponse qu'il fournit devant la Chambre du peuple. Les représentants bancaires regrettent d'ailleurs également que les partis « modérés » suggèrent aussi une réglementation de l'épargne et ne combattent pas plus vigoureusement dans la presse les attaques « démagogiques » que subissent par exemple les banquiers genevois⁵³⁵. Sans surprise, le chef du Département des finances

⁵³² L'interpellation Nicole du 16 septembre 1931 est appuyée par 27 signatures de députés socialistes ; le postulat Graber peut compter sur 21 co-signataires de son parti.

⁵³³ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 24.09.1931, p. 639. Sur Gustav Adolf Seiler, voir sa notice biographique in Sancey, *op. cit.*, 2004, p. 449.

⁵³⁴ Ancien employé de banque (1908-1918), Philipp Schmid-Ruedin est un représentant de l'aile gauche du Parti radical (membre du Parti démocratique zurichois). Cf. Michael Gehrken, *Im Zeichen einer wahrhaft eidgenössischen Solidarität : Krise und Stabilisierung des Freisinns zwischen 1929 und 1947*, Bern: Selbstverlag, 2002. Sur le rôle de Schmid-Ruedin comme opposant aux milieux économiques dans la révision du droit des sociétés, notamment sur la question de la constitution d'un fonds de réserve, voir Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 596-610. Il votera également en faveur de l'initiative de crise en mars 1935 (Müller, *op. cit.*, 2010, p. 589).

⁵³⁵ Cf. par exemple les déclarations du secrétaire de l'ASB, Max Vischer (1888-1975), devant le comité de l'ASB, le 11 septembre 1931 : « Sogar von der freisinnig-demokratischen Partei wird eine Sparkassengesetzgebung und die gesetzlich Statuierung vermehrter Publizitätsvorschriften postuliert werden. » AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 84^e séance, 11.09.1931, p. 13.

repréprend devant le Conseil national les arguments qu'il avait servis à la réunion annuelle des banquiers une quinzaine de jours plus tôt. Sur la question de la surveillance des banques, il distingue trois voies à suivre : celle du contrôle officiel par l'Etat, qu'il exclut à cause de la « terrible responsabilité » qui serait ainsi imposée à la Confédération, celle du contrôle par une fiduciaire, qu'il rejette chez les grandes banques en raison du double travail qui en résulterait et de l'inquiétude qui naîtrait chez les déposants face à cette « inquisition », enfin l'approche qu'il préconise, celle d'un meilleur échange d'informations entre les banques et la Banque nationale⁵³⁶. Le débat sur les banques de septembre 1931 s'achève par un résultat peu contraignant pour le gouvernement. Tandis qu'il n'est pas donné de suite aux interpellations, les deux postulats sont acceptés et feront l'objet d'un rapport du Conseil fédéral.

En plus de la pression politique institutionnelle au sein de l'Assemblée fédérale, la question du contrôle bancaire devient aussi un sujet de débat médiatique au cours de l'été 1931. Le 19 août 1931, l'économiste socialiste Fritz Marbach (1892-1974) publie dans la *Berner Tagwacht* une série de revendications sur le thème du contrôle bancaire. Marbach demande notamment une représentation étatique dans les conseils d'administration des banques, l'adhésion des banques à des syndicats de révision, une extension de la transparence comptable, un contrôle des crédits communs, ou encore l'institution d'un office de contrôle des émissions⁵³⁷. L'influence directe de l'Etat dans la gestion des banques a également pour but, selon les vœux socialistes, de pouvoir orienter l'octroi des crédits, par exemple en faveur de la petite clientèle négligée. Il semble qu'une partie de ces revendications soient développées en parallèle à l'étranger. Les syndicats allemands et la Fédération syndicale internationale formeraient alors des recommandations similaires⁵³⁸.

La réaction de la *Neue Zürcher Zeitung* aux propositions socialistes ne se fait pas attendre. Dans un long article à la une de son édition du soir, le grand quotidien, souvent porte-parole du radicalisme et de l'économie zurichois, s'en prend aux postulats socialistes⁵³⁹. « Mit Speck fängt man Mäuse » (On n'attrape pas les mouches avec du vinaigre) résume l'article en commentant la volonté de fournir des crédits à des chômeurs ou des ouvriers. Quelques jours plus tard, la *NZZ* revient sur la thématique dans un double article intitulé « Der Staat und die Banken ». Le ton est cette fois-ci moins réprobateur ; le quotidien libéral, tout en fustigeant les tenants du « contrôle bancaire » étatique se risque même à formuler quelques propositions. Il faut améliorer la publicité par la transmission périodique des bilans à la banque centrale. Cette amélioration doit se faire par la voie de l'autorégulation, en établissant des conventions collectives entre banques. « L'Etat pourrait dans ce cas se limiter à assurer que toutes les informations pertinentes qui

⁵³⁶ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 25.09.1931, p. 662-663.

⁵³⁷ Cité in Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 91.

⁵³⁸ Selon le rapport de Kellenberger, les syndicats socialistes allemands (*freie Gewerkschaften*) devançant leurs homologues suisses en adressant en août 1931 au ministère de l'économie des revendications en vue de créer un *Bankenamt*. Sur la Fédération syndicale internationale, voir Geert van Goethem, *The Amsterdam International : the world of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913-1945*, Aldershot ; Burlington: Ashgate, 2006, p. 44-47.

⁵³⁹ [s.a.], « Sozialistische 'Bankenkontrolle' », *Neue Zürcher Zeitung*, 28.08.1931, Abendausgabe, n° 1628.

proviennent de l'autocontrôle soient transmises à l'institut monétaire »⁵⁴⁰, conclut la *Neue Zürcher Zeitung*. Au fond, le journal zurichois reproduit à quelques nuances près le raisonnement suivi par le Conseil fédéral dans sa séance du 2 septembre 1931. On retrouve le même son de cloche dans le *Journal de Genève*, le porte-voix de la grande bourgeoisie et de la haute banque du bout du lac. Le futur directeur du quotidien, Jean Martin (1879-1962), dans un article intitulé « Le contrôle des banques », condamne ceux qui « sont persuadés que du jour où des fonctionnaires et des politiciens se mêleraient des affaires de banque tout irait pour le mieux dans le meilleur des mondes. [...] Les étatistes cherchent à exploiter la crise actuelle pour faire triompher leur point de vue : c'est la structure même de l'Etat qu'ils mettent ainsi en danger »⁵⁴¹. La voie à suivre, au contraire, est celle des propositions « sages » et « mûrement pesées » de Jean-Marie Musy : une mission de surveillance confiée à la Banque nationale, exercée par la remise périodique de bilans détaillés.

Quelle est la stratégie de défense du monde bancaire face à cette pression politique et ses répercussions médiatiques ? Le constat de départ est relativement clair : tous les banquiers sont opposés à une législation fédérale spécifique à l'activité bancaire. Parmi les raisons évoquées pour justifier ce refus, l'une est exprimée avec une surprenante clairvoyance par Max Brugger (1882-1945), administrateur-délégué de la Banque Commerciale de Bâle :

« Nous sommes tous contre une loi bancaire. Une loi sur les banques, pour être efficace, devrait entraîner une ingérence étatique malvenue dans les affaires. Si on n'allait pas aussi loin, la sécurité ne serait pas accrue »⁵⁴².

Plus que l'opposition de principe à une législation, qui est récurrente chez les banquiers, l'intérêt de cette prise de position réside dans l'affirmation qu'une ingérence de l'Etat est nécessaire pour obtenir une régulation bancaire efficace. La tactique à adopter est également définie au cours de la séance du Conseil de l'ASB du 11 septembre 1931. Il faut, dans un premier temps, entrer en négociation avec la Banque nationale pour discuter d'un schéma de bilan pour la transmission volontaire de renseignements sur la liquidité et sur la qualité des actifs étrangers. Ces négociations s'étendraient certainement sur plusieurs mois. Ainsi, la réponse matérielle du Département des finances aux interventions parlementaires pourrait être reportée jusqu'au printemps 1932. C'est dans ce sens que Brugger espère gagner du temps : « Si nous pouvons obtenir par des consultations avec la Banque nationale qu'une décision définitive soit reportée à plus tard, nous avons déjà gagné beaucoup »⁵⁴³. Alfred Sarasin, dont la double casquette de membre du Comité de l'ASB et de président du Comité de la BNS en fait un personnage central du processus, rejoint Brugger sur ce point. Remettre ce débat à plus tard

⁵⁴⁰ [s.a.], « Der Staat und die Banken » (suite), *Neue Zürcher Zeitung*, 04.09.1931, n° 1670. Cit. originale : « Der Staat könnte sich in diesem Falle darauf beschränken, dafür zu sorgen, daß alle wichtigen Informationen, die sich aus dieser Selbstkontrolle ergeben, an das Noteninstitut weitergeleitet würden ».

⁵⁴¹ J[ean] M[artin], « Le contrôle des banques », *Journal de Genève*, 18.09.1931.

⁵⁴² AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 84^e séance, 11.09.1931, p. 10. Cit. originale : « Alle sind gegen ein Bankgesetz. Ein Bankengesetz, das wirksam sein soll, müsste eine unliebsame staatliche Einmischung in die Betriebe bringen. Ginge man nicht so weit, so würde die bisherige Sicherheit nicht gesteigert ».

⁵⁴³ *Ibid.* Cit. originale : « Wenn wir durch Fühlungnahme mit der Nationalbank erreichen können, dass eine endgiltige [sic] Beschlussfassung auf spätere Zeiten verschoben wird, so ist schon viel gewonnen ».

permettrait un règlement facilité du dossier. Le premier axe de la stratégie des banquiers est donc d'opter pour une tactique dilatoire.

Parallèlement se dessine, dans les discussions internes entre représentants bancaires, une autre dynamique. De premières dissensions surgissent. La position des délégués des grandes banques se distingue de celle des autres groupes de banques (banques cantonales, banques locales, banquiers privés). Les grandes banques sont les premières visées par la transmission des bilans avec la BNS – elles sont d'ailleurs les seules invitées à la première conférence avec la banque centrale de fin août 1931. De plus, il est notoire que la situation de certaines grandes banques est considérablement affectée par les restrictions de transfert sur leurs opérations internationales. A ce titre, elles cherchent d'une part à convaincre les autres groupes bancaires du bien-fondé de la démarche entreprise avec l'institut monétaire. D'autre part, elles tentent d'étendre à tous les groupes bancaires l'application d'une éventuelle convention sur la transmission des bilans. Le directeur de la Banque Commerciale de Bâle, Max Brugger (1882-1945), l'exprime clairement : « La soumission de tels bilans ne doit pas être limitée à une catégorie spécifique de banques »⁵⁴⁴. Cette volonté de présenter un front bancaire uni face à l'institut d'émission se heurte à la résistance des banques cantonales. Vexés de ne pas avoir été conviés à la conférence de fin août 1931, les représentants des banques cantonales sont très réservés quant à leur engagement dans la voie d'une convention avec la BNS. Les autres groupes bancaires ne s'impliquent que très peu. L'unique porte-parole des banques locales et régionales dans le Conseil de l'ASB, Robert Suter, est prêt à accepter la remise de bilans détaillés périodiques à la BNS, mais à intervalles moins réguliers (fréquence trimestrielle). Les banquiers privés, quant à eux, se tiennent à l'écart de la discussion, étant donné que leur situation dans l'éventuelle convention n'a pas été tranchée par la Banque nationale. Ces désaccords internes sont confirmés par la transcription, dans le procès-verbal, d'une décision qui n'est pas prise à l'unanimité, ce qui est plutôt rare. En effet, seuls 10 des 19 membres du comité de l'ASB présents soutiennent la proposition Jöhr visant à annoncer à la BNS la volonté des banques de collaborer à un projet de schéma de bilan à transmettre⁵⁴⁵.

Alors que les élections fédérales du 25 octobre 1931 se profilent, la question du contrôle bancaire devient un sujet de campagne pour les socialistes suisses. Lors du congrès national de septembre 1931, le contrôle bancaire figure en bonne place parmi les promesses électorales du Parti socialiste suisse. Parmi les résolutions de la campagne de l'automne 1931, on retrouve certaines des idées avancées dans la *Berner Tagwacht* par Fritz Marbach. Le PSS exige la transition vers une économie planifiée. Il propose comme modalités le catalogue de mesures suivantes : « la prise d'influence de l'État sur les structures économiques monopolistiques privées et leur contrôle public, la surveillance étatique du capital financier dans l'intérêt de protéger les épargnes du peuple confiées aux banques, l'établissement des caisses postales d'épargne publiques pour assouplir les liens

⁵⁴⁴ *Ibid.* Cit. originale : « Die Einreichung solcher Bilanzen soll nicht auf eine bestimmte Kategorie von Banken beschränkt sein ».

⁵⁴⁵ Les autres membres s'abstiennent. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 84^e séance, 11.09.1931, p. 12.

de dépendance de l'Etat envers la domination et la dictature du capital financier [...] »⁵⁴⁶. Pour les socialistes suisses, le contrôle bancaire, au même titre que la lutte contre les trusts et les cartels – les deux questions figurants souvent côte à côte – est considéré comme une étape dans l'adaptation de l'économie suisse vers la planification⁵⁴⁷.

Les élections fédérales du 25 octobre 1931 se concluent par une remarquable continuité : les forces en présence restent stables. Alors que la députation totale au Conseil national a été réduite de 198 à 187 pour la nouvelle législature, les radicaux passent de 58 à 52 sièges, et poursuivent l'érosion de leur représentation entamée en 1919, mais restent la première force politique du pays⁵⁴⁸. Les catholiques-conservateurs (de 46 à 44 sièges), et les PAB (de 31 à 30 députés) se maintiennent également. Le Parti socialiste possède désormais, avec 49 sièges au lieu de 50, la deuxième députation à la Chambre du Peuple. Le PSS, selon la répartition des mandats par canton, perd un siège à Berne et en Thurgovie, mais en gagne un à Genève. Le Conseil des Etats reste très largement dominé par les partis bourgeois, puisque les socialistes, en 1931, ne reprennent que deux des 44 sièges de la Chambre des cantons, contre respectivement 19 et 18 aux radicaux et catholiques-conservateurs. Il s'agit donc d'un résultat en demi-teinte pour le PSS, qui espérait obtenir une plus large victoire. Après avoir fait un bilan mitigé du résultat des élections fédérales devant ses camarades de la direction du parti, le président du PSS Ernst Reinhard annonce qu'il faudrait « tenir les promesses » de la campagne et « s'occuper » des questions du contrôle bancaire et des cartels⁵⁴⁹. Son collègue, le vice-président Konrad Ilg (1877-1954) rétorque que quelques banques devraient encore faire faillite avant que la population suisse ne soit « mûre » pour leur étatisation. Ces tergiversations parmi les dirigeants socialistes révèlent le caractère peu abouti des revendications faites au cours de la campagne de l'automne 1931 : il n'y a pas d'unanimité sur la suite concrète à donner aux promesses électorales.

La remarquable stabilité qui caractérise les rapports de force politiques issus de la campagne fédérale d'octobre 1931 semble aussi avoir exercé une influence sur l'attitude des grandes banques dans le dossier de la transmission de bilans détaillés à la Banque nationale⁵⁵⁰. A la fin du mois de novembre 1931 a lieu un revirement de la part des grandes banques, qui surprend les responsables de la banque centrale. Le président du directoire, Gottlieb Bachmann avoue sa désillusion dans une lettre au conseiller fédéral Musy : « la Banque nationale n'a temporairement plus rien à faire avec cette affaire de

⁵⁴⁶ Schweizerisches Sozialarchiv, Protokolle der Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, AR.1.110.20 (1931), « Resolution zu den Nationalratswahlen » [s.d.]. Cit. originale : « Durch die Einflussnahme des Staates auf die privatmonopolistischen Wirtschaftsgebilde und ihrer öffentlichen Kontrolle, durch die staatliche Beaufsichtigung des Finanzkapitals im Interesse des Schutzes der den Banken anvertrauten Spargelder des Volkes, durch die Errichtung von staatlichen Postsparkassen zur Lockerung des Abhängigkeitsverhältnis des Staates von der Herrschaft und der Diktatur des Finanzkapitals [...] ».

⁵⁴⁷ Sur les conceptions de la crise financière au sein du PSS, et les revendications à ce sujet, voir : Scheiben, *op. cit.*, 1987, p. 118-119.

⁵⁴⁸ Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tab. X.6, p. 1044 ; voir aussi Office fédéral de la Statistique (éd.), *Atlas politique de la Suisse. Elections au Conseil national (1911-2011) et votations populaires fédérales (1866-2012) : cartes interactives et données*, Neuchâtel, 2012.

⁵⁴⁹ Schweizerisches Sozialarchiv, Protokolle der Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, AR.1.110.20 (1931), séance du 03.11.1931, p. 179.

⁵⁵⁰ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 93.

bilans »⁵⁵¹. Des mois de négociations et de travail pour établir un schéma de bilan sont réduits à néant, se plaint le président de la Banque nationale. En effet, les représentants du Crédit Suisse, de la Société de Banque Suisse et de la Banque Commerciale de Bâle sont revenus sur leurs engagements et refusent de communiquer à la banque centrale leurs créances étrangères. Ils avancent des difficultés techniques dans la distinction entre actifs suisses et étrangers et une violation du secret bancaire⁵⁵². Introduire une distinction entre la clientèle étrangère et suisse (classée alphabétiquement) représenterait un surcroît de travail et des frais de gestion superflus. Ce n'est donc pas le principe d'une communication générale des bilans globaux avec la BNS, mais la volonté de fournir des données détaillées sur les engagements par pays, qui pose problème aux grandes banques. Sans ces informations particulières, toute la démarche est inutile pour la banque centrale. Très amer face à ce dénouement décevant, Bachmann relève encore qu'il est très gênant, dans le cadre de négociations avec des partenaires internationaux, en Autriche ou en Hongrie, de devoir apprendre l'ampleur des engagements des banques suisses par la partie adverse, sans pouvoir vérifier les données. Enfin, il émet l'hypothèse que les résultats des élections à l'Assemblée fédérale ont suscité cette réorientation dans l'attitude des grandes banques : la stabilité du rapport de force politique aurait donc renforcé la position des grandes banques dans leurs négociations avec les autorités publiques et monétaires.

L'échec des négociations sur la transmission des bilans détaillés incite la BNS à entreprendre des démarches moins conciliantes à l'égard des banques commerciales. Dans la foulée, le 2 décembre 1931, Ernst Weber (1881-1967), directeur général de la Banque nationale, écrit à Jean-Marie Musy pour demander, au nom du directoire, l'introduction d'une loi fédérale sur les caisses d'épargne, qui remplacerait les différentes lois cantonales, et assurerait une meilleure protection des épargnants⁵⁵³.

Au cours du mois de janvier 1932, les dossiers « contrôle bancaire » et « transmission des bilans à la BNS » connaissent une évolution singulière. Dans la seconde question, celle des remises de bilans, un accord est finalement atteint entre représentants des grandes banques et l'institut d'émission. Cet accord est d'une portée largement réduite par rapport aux discussions de l'automne 1931. De trimestrielle, la transmission de bilans détaillés devient semestrielle et ne concerne plus que les grandes banques. De plus – et c'est là le cœur du problème –, la BNS renonce à exiger la communication d'une annexe au schéma de bilan contenant les chiffres sur les actifs étrangers : « Partant de la considération qu'il est préférable d'obtenir quelque chose plutôt que rien et que le nouveau schéma de bilan permet tout de même un bien meilleur aperçu de la structure des banques que le schéma précédent, l'intervenant [n.d.a. il s'agit de Gottlieb Bachmann] a renoncé à exiger de

⁵⁵¹ AFB, E6100(A), 1000/1910, vol. 4, « Banken-Zwischenbilanzen » (dossier n. 286), lettre de Gottlieb Bachmann à Jean-Marie Musy, 28.11.1931. Cit. originale : « die Nationalbank hat zunächst einmal in dieser Bilanzsache nichts mehr zu tun ».

⁵⁵² Pour une problématisation de la question de l'élaboration de statistiques officielles en Suisse, en particulier sur la balance des paiements: cf. Sébastien Guex, Janick Marina Schaufelbuehl, «Les vertus de l'ignorance. Enjeux et conflits autour des statistiques sociales et économiques en Suisse au XXe siècle», *Economies et Sociétés*, vol. 44, n° 9, 2011, p. 1555-1574, p. 1561-1565.

⁵⁵³ ABNS, 1.3/1212, 131.21 « Gesetzgebungsverfahren zum Bankengesetz vom 8. Nov. 1934 », Lettre d'Ernst Weber à Jean-Marie Musy, 02.12.1931.

remplir le formulaire annexe »⁵⁵⁴. L'arrangement conclu prend donc la forme d'un pis-aller. Les dirigeants de la banque centrale sont pourtant satisfaits sur deux points : d'une part, l'accord n'inclut pas la publication par l'institut monétaire des données recueillies, d'autre part, la transmission des bilans reste une affaire strictement interne entre la Banque nationale et les banques qui n'affecte pas la question du contrôle bancaire et le Département des finances⁵⁵⁵. Il était important pour les banquiers centraux que l'arrangement demeure un accord strictement privé qui n'implique pas de responsabilité vis-à-vis du public : non seulement pour éviter le travestissement des comptabilités si elles étaient destinées à être publiées, mais aussi pour ne pas endosser une responsabilité dans toute cette affaire.

Parallèlement, le dossier du contrôle bancaire, que la Banque nationale cherche à isoler de celui de la transmission des bilans, connaît une avancée. Face à la réticence des grandes banques, Musy « prend en considération », en janvier 1932, la mise en place d'une loi bancaire⁵⁵⁶. C'est alors qu'intervient la seconde stratégie d'évitement échafaudée par les milieux bancaires, après la tactique dilatoire mise en action par une discussion infructueuse sur la transmission de bilans détaillés. Si une solution législative ne peut plus être contournée par un accord non-contraignant avec la banque centrale, alors elle doit prendre la forme de l'introduction de quelques dispositions particulières dans le Code des obligations. C'est ce qui ressort du rapport de la conférence du 14 janvier 1932 que fournit le procès-verbal du directoire de la BNS :

« Tandis que M. le Conseiller fédéral Musy a en vue la création d'une véritable loi sur les banques, une autre opinion tend à ce que les dispositions sur la façon de porter au bilan, la production des comptes, etc. soient simplement étendues dans le Code des obligations »⁵⁵⁷.

Cette « autre opinion » est en fait celle des banquiers les plus influents, et en particulier Adolf Jöhr, le directeur général du Crédit Suisse. En effet, moins de dix jours plus tard, Jöhr fait parvenir à Jean-Marie Musy un projet de révision du Code des obligations en vue d'un contrôle bancaire⁵⁵⁸. Quelques mois plus tard, en septembre 1932, Adolf Jöhr se vante d'ailleurs d'avoir su convaincre Musy d'examiner la voie d'une révision du Code des obligations⁵⁵⁹. En quoi consiste la solution alternative proposée par le dirigeant de la grande banque zurichoise⁵⁶⁰ ? La révision de certaines dispositions du droit des sociétés

⁵⁵⁴ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 14-15.01.1932, n° 33. Cit. originale : « Von der Erwägung ausgehend, dass es besser sei, etwas statt gar nichts zu erhalten und dass das neue Bilanzschema doch einen weit besseren Einblick in die Struktur der Banken ermöglicht als das bisherige Schema, hat der Sprechende auf das Verlangen nach Ausfüllung der Beilage verzichtet ».

⁵⁵⁵ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 14-15.01.1932, n° 33.

⁵⁵⁶ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 07.01.1932, n° 23 : « [...] Herr Bundesrat Musy selbst eher der Schaffung eines eigentlichen Bankgesetzes (Ueberwachung durch Treuhandgesellschaften) geneigt wäre [...] ».

⁵⁵⁷ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 14-15.01.1932, n° 34. Cit. originale : « Während Herr Bundesrat Musy die Schaffung eines eigentlichen Bankgesetzes im Auge hat, ging eine andere Meinung dahin, dass einfach im Obligationenrecht die Bestimmungen über Bilanzierung, Rechnungsablegung etc. erweitert werden sollten. »

⁵⁵⁸ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 17, dossier n° 66 « Bankengesetz und Revision Obligationenrecht », Entwurf Jöhr, Vorschläge für eine Revision des Obligationenrechts hinsichtlich der Bankenkontrolle, 24.01.1932 (9 pages).

⁵⁵⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 89^e séance, 10.09.1932, p. 8-9.

⁵⁶⁰ Cf. Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 100-101.

doit viser à renforcer la responsabilité des organes dirigeants des banques. Elle ne concerne que les banques organisées sous la forme de sociétés anonymes, sociétés en commandite ou coopératives ; les banques cantonales (de droit public) et les banquiers privés (sociétés individuelles ou collectives) en sont exclus. Jöhr renonce aussi à toute mesure sur la publicité des comptes – qui est réglée par les *gentlemen's agreements* –, à la réglementation des dépôts d'épargne, ainsi qu'à la mise en place d'un office de surveillance étatique. Selon le directeur général du Crédit Suisse, les immixtions étatiques ont toujours failli à leur tâche. Dans un secteur bancaire qui a besoin de liberté d'action, elles représentent un danger de bureaucratisation⁵⁶¹. Le cœur du projet réside dans la révision fiduciaire, effectuée par une association de révision ou une société fiduciaire reconnue par le Conseil fédéral – les réviseurs individuels sont exclus, car ils sont plus susceptibles de succomber à la tentation d'être moins rigoureux. Il faut limiter la portée de l'adage « wess' Brot ich ess', dess' Lied ich sing ! » (Qui paie les violons, donne le ton), en assurant l'indépendance de la révision. De plus, le rapport de révision doit être communiqué confidentiellement au conseil d'administration, pour renforcer sa responsabilité et éviter l'édulcoration des rapports qui seraient destinés à publication. Jöhr conclut sa description des bienfaits de la révision fiduciaire par une réserve de poids :

« Un point qui est souvent source de préoccupation lors des inspections par des contrôleurs extérieurs à la banque est la protection de la confidentialité. Il est donc impératif de déterminer dans la loi les responsabilités à ce sujet. Une sanction de droit pénal contre de telles ruptures de confiance serait urgemment souhaitable, mais ne peut pas être introduite dans le cadre de la révision du Code des obligations »⁵⁶².

L'obligation d'ouvrir les livres de comptes à des réviseurs externes représenterait une menace pour le secret bancaire. Face à ce constat, Jöhr appelle de ses vœux des sanctions pénales contre la violation de la discrétion. Mais il est face à un dilemme : des dispositions pénales protégeant le secret bancaire ne peuvent pas être entreprises dans le cadre du droit des sociétés. Or, c'est la voie privilégiée pour obtenir une réglementation moins contraignante. Cette première mention, dans le cadre de l'élaboration de la loi sur les banques de 1934, de l'objet qui en deviendra l'élément le plus célèbre, se comprend aussi sous l'angle de la forme législative à privilégier. Du point de vue des banquiers, l'un des rares avantages d'une loi fédérale spécifique aux banques par rapport à une révision du Code des obligations, réside dans la possibilité de renforcer la protection du secret bancaire.

Rappelons encore que la stratégie d'évitement des milieux bancaire consistant à favoriser une réglementation minimale dans le droit des sociétés n'est pas nouvelle en 1932. Nous l'avons vu, lors de la discussion du projet Landmann en 1914, puis dans le cadre de la

⁵⁶¹ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 17, dossier n° 66 « Bankengesetz und Revision Obligationenrecht », Entwurf Jöhr, Vorschläge für eine Revision des Obligationenrechts hinsichtlich der Bankenkontrolle, 24.01.1932, p. 4. Cit. originale: « Solche staatlichen Bankinspektionen haben praktisch noch immer versagt. Der Staat soll aber richtigerweise nicht Verantwortlichkeit übernehmen, denen er seinem Wesen nach doch nicht gewachsen ist. Jede staatliche Einmischung in das Bankwesen bringt die Gefahr der Schematisierung und Bürokratisierung. ».

⁵⁶² *Ibid.*, p. 8. Cit. originale : « Ein Punkt, der bei Revisionen durch bankfremde Kontrolleure regelmässig zu Bedenken Anlass gibt ist die Wahrung der Diskretion. Es ist daher unerlässlich, hiefür [sic] im Gesetze schon die Verantwortlichkeiten festzustellen. Eine strafrechtliche Ahndung solcher Vertrauensbrüche wäre dringend wünschenswert, lässt sich aber im Rahmen der Obligationenrechtsrevision nicht unterbringen ».

révision du droit des actionnaires en 1921-1922, l'Association suisse des banquiers avait pris position dans ce sens (cf. chap. 2.1.2 et 2.2.1).

Il devient en outre de plus en plus clair que la Banque nationale suisse, après les déceptions autour de la question de la communication des actifs étrangers des grandes banques, refuserait de jouer un rôle dans une éventuelle surveillance fédérale des banques. Cela ressort très clairement des discussions de janvier 1932 tenues au sein du directoire de la BNS. En la présence exceptionnelle d'Eduard Kellenberger, représentant de l'Administration des finances, les dirigeants de la banque centrale arrivent au constat suivant :

« Alors que le représentant du Département des finances exprime l'opinion qu'un certain contrôle est attendu de la part de la Banque nationale, la direction générale [de la BNS] est d'avis qu'elle ne peut en aucun cas assumer la responsabilité, parce que la Banque nationale n'est pas en mesure d'examiner les bilans ou les engagements des banques quant à leur solvabilité »⁵⁶³.

Une semaine plus tard, alors qu'il est cette fois question de savoir quelle autorité sera chargée de superviser les rapports des sociétés fiduciaires, si ceux-ci révèlent des difficultés, la BNS se distancie à nouveau clairement de toute implication dans le contrôle bancaire. Le choix d'une instance de supervision « pose des difficultés pratiques, puisque ni la banque d'émission ni le Département fédéral des finances ne peuvent ou ne veulent accepter une quelconque responsabilité »⁵⁶⁴.

Ces deux facteurs, à savoir l'élaboration par un banquier influent d'un projet détaillé de révision du Code des obligations et le refus de la Banque nationale de prendre en charge une éventuelle surveillance bancaire organisée dans une loi spéciale, semblent avoir suscité un second revirement au sein du Département des finances. Musy, qui depuis janvier 1932 n'était pas fondamentalement opposé à une loi bancaire, annonce le 8 juin 1932 dans la discussion du rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1931, qu'il poursuit désormais la voie d'une intégration de dispositions sur la révision fiduciaire dans la refonte du Code des obligations⁵⁶⁵. Ce projet rencontre l'opposition du groupe socialiste, qui estime non seulement que la notion de ce que Musy comprend comme « contrôle bancaire » est trop limitée, et qu'une simple révision du Code des obligations ne suffit pas.

Dans le cadre des discussions sur la révision du Code des obligations, en juin 1932, ce revirement ne tarde pas à trouver une manifestation concrète. Ernst Thalmann (1881-1938), radical bâlois rapporteur de la Commission du Conseil des Etats, qui sera également rapporteur lors de l'élaboration de la loi sur les banques, tente en effet d'intégrer dans l'article 717 amendé du Code des obligations une disposition rendant la révision fiduciaire obligatoire pour les sociétés faisant appel au public pour obtenir des

⁵⁶³ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 07.01.1932, n° 23. Cit. originale : « Während der Vertreter des Finanzdepartements der Meinung Ausdruck gibt, dass doch von der Nationalbank eine gewisse Kontrolle erwartet werde, ist das Direktorium der Auffassung, dass sie unter keinen Umständen eine Verantwortung übernehmen könne, weil die Nationalbank gar nicht in der Lage sei, die Bilanzen bzw. die Engagements der Banken auf ihre Bonität zu prüfen ».

⁵⁶⁴ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 14-15.01.1932, n° 33. Cit. originale : « ergeben sich jedoch praktische Schwierigkeiten, indem weder die Notenbank noch das eidgenössische Finanzdepartement irgendwelche Verantwortung übernehmen können oder wollen ».

⁵⁶⁵ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 08.06.1932, p. 246-248.

fonds dont le capital-actions est supérieur à 5 millions de francs⁵⁶⁶. Plus précisément, Ernst Thalmann reprend mot pour mot une proposition de Max Staehelin (1880-1968), ancien directeur de la Schweizerische Treuhandgesellschaft puis président de la Société de Banque Suisse. Mais la commission du Conseil national supprime les dispositions proposées par le banquier bâlois. Le Code des obligations ne servira pas de réglementation subsidiaire à un contrôle bancaire.

Entre juin et septembre 1932, l'actualité politique dans le domaine bancaire est, nous l'avons vu, monopolisée par la crise de la Banque d'Escompte Suisse et la mise sur pied de la Caisse de prêts de la Confédération. Souvenons-nous qu'en cherchant à obtenir le blanc-seing du Parlement pour la Caisse de prêts, Musy avait quelque peu modifié sa vision des choses sur la forme que devrait prendre le contrôle des banques : « il me paraît très difficile d'insérer dans le Code fédéral des obligations les dispositions que le Département des finances a préparées pour régler le contrôle matériel des banques »⁵⁶⁷. D'après Jöhr, cette ultime volte-face de Musy sur la question est liée à la démarche des Bâlois Thalmann-Staehelin au Conseil des Etats, qui ont eu lieu sans le consentement du conseiller fédéral fribourgeois et l'auraient donc pris par surprise⁵⁶⁸.

Il y a sans doute encore trois raisons qui permettent de comprendre la valse-hésitation que mène Jean-Marie Musy entre septembre 1931 et septembre 1932 sur le choix entre une loi spéciale sur les banques ou l'intégration de dispositions dans le Code des obligations révisé. Ce qui semble avoir fait pencher la balance en faveur d'une loi spéciale réside d'une part dans le renforcement de la pression politique favorable à des mesures plus strictes de surveillance des banques, avec pour contrepartie la mise sur pied d'une Caisse de prêts de la Confédération en juillet 1932. Nous avons vu dans le chapitre précédent (cf. chap. 3.3) que les discussions parlementaires autour de la création de la Caisse de prêts, en juin 1932, avaient donné l'occasion au Parti socialiste de revendiquer l'introduction d'un contrôle des banques et la réglementation du crédit. D'autre part, l'élaboration d'une loi fédérale spécifique aux banques serait restée la compétence du Département des finances et des douanes, et donc sous le contrôle de Musy et Kellenberger, tandis que la révision du Code des obligations serait à la charge du Département de justice et police de Heinrich Häberlin. Troisièmement enfin, quelle que soit la forme précise que prendront les dispositions de régulation bancaire, Jean-Marie Musy cherche également en septembre 1932 à limiter autant que possible les discussions publiques et politiques sur le contrôle bancaire, pour ne pas déclencher une crise de confiance dans les établissements financiers helvétiques. Il semble donc qu'une combinaison de facteurs politiques internes et de craintes de répercussions externes sur la place financière suisse soit à l'origine des nombreuses pirouettes du ministre des finances fribourgeois.

A l'automne 1932, l'association de banquiers ne perd pas espoir de voir la solution d'une révision du Code des obligations triompher. En prévision d'une réunion avec Jean-Marie Musy le 23 septembre 1932, elle prépare un petit mémorandum résumant sa position sur

⁵⁶⁶ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil des Etats, séance du 22.06.1932, p. 327-328. Cf. Brühlmann, *op. cit.*, 1935, p. 12 ; Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 624.

⁵⁶⁷ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 05.07.1932, Jean-Marie Musy, p. 435.

⁵⁶⁸ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 89^e séance, 10.09.1932, p. 9.

la question⁵⁶⁹. Il faut éviter une législation spéciale, qui symboliserait un vote de défiance à l'égard du monde bancaire, qui serait une loi d'occasion élaborée en temps de crise. Le directeur de la Banque Commerciale de Bâle Max Brugger estime que les banques ont fait suffisamment d'efforts en acceptant la transmission de bilans : « Si malgré tout quelque chose doit se produire, notre association devrait exprimer le souhait de renoncer à une législation spéciale et d'opter pour la voie du Code des obligations »⁵⁷⁰. Lors de la prochaine réunion de l'ASB, le 10 octobre 1932, le compte-rendu de l'entrevue avec le ministre des Finances est peu optimiste pour les banquiers. Selon Musy, le Parlement ne se contentera pas de dispositions dans le Code des obligations, mais exigera une loi spécifique. La position des banquiers reste inchangée. Adolf Jöhr, directeur général du Crédit Suisse, résume la stratégie à adopter :

« Il faut naturellement chercher à pousser M. Musy à envisager de nouveau la réglementation bancaire par une modification du Code des obligations. Les banques cantonales et les banquiers privés, pour autant que ces derniers ne soient pas organisés sous la forme de sociétés anonymes ou de coopératives, resteraient préservés. Les autres banques n'auraient qu'à se soumettre à une révision fiduciaire, ce que n'importe quelle banque peut supporter »⁵⁷¹.

Les avantages de la voie du droit des sociétés sont exprimés clairement. Elle ne toucherait qu'une partie des établissements financiers, et ce dans une mesure acceptable. Le second aspect de la stratégie est également rappelé par le secrétaire de l'Association suisse des banquiers, Max Vischer (1888-1975) : « En ce qui concerne le "contrôle bancaire" également, nous ferions probablement mieux d'aspirer à un traitement dilatoire de la question »⁵⁷².

Comme l'ont récemment souligné Mazbouri et Schaufelbuehl, privilégier l'intégration de dispositions dans le Code des obligations et adopter une attitude de temporisation sont donc les deux volets de la tactique des dirigeants de banque⁵⁷³. Si toutefois la première option d'une révision du droit des sociétés échoue, les banquiers prévoient déjà la prochaine étape. Ils demandent au conseiller fédéral Musy de consulter les milieux intéressés lors des travaux préliminaires⁵⁷⁴. Il s'agit là d'une requête pour ainsi dire superflue, puisque Musy n'a pas attendu cette exigence pour solliciter les conseils avisés de

⁵⁶⁹ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 16, « Memorandum der Schweizerischen Bankiervereinigung (Herrn Bundesrat Musy überreicht am 23. September 1932) ».

⁵⁷⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 89^e séance, 10.09.1932, p. 10. Cit. originale : « Muss trotzdem noch etwas geschehen, so soll unsere Vereinigung den Wunsch äussern, dass von einer Spezialgesetzgebung abgesehen und der Weg über das Obligationenrecht gewählt werde ».

⁵⁷¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 90^e séance, 05.10.1932, p. 6-7. Cit. originale : « Es muss natürlich danach getrachtet werden, Herrn Musy wieder zu bestimmen, die Bankengesetzgebung durch eine Ergänzung des Obligationenrechtes vorzusehen. Die Kantonbanken und die Privatbanken soweit Letztere nicht in Aktiengesellschaften und Genossenschaften organisiert sind, blieben unberührt. Die übrigen Banken hätten sich lediglich einer Treuhandrevision zu unterziehen, was jede Bank über sich ergehen lassen kann ».

⁵⁷² AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 90^e séance, 05.10.1932, p. 6. Cit. originale : « Auch was die 'Bankenkontrolle' anbetrifft, werden wir wohl am besten tun, eine dilatorische Behandlung der Angelegenheit anzustreben ».

⁵⁷³ Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015.

⁵⁷⁴ « Die Schweizerische Bankiervereinigung bittet Herrn Bundesrat Musy, ihr Gelegenheit zu geben, bei den Vorarbeiten in dem Sinne mitzuwirken, dass die sachverständigen Ratschläge der in erster Linie beteiligten Kreise angehört werden. » AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 16, « Memorandum der Schweizerischen Bankiervereinigung (Herrn Bundesrat Musy überreicht am 23. September 1932) ».

banquiers influents. Comme nous l'avons vu, Adolf Jöhr avait, dès janvier 1932, fait des propositions détaillées au ministre des Finances en vue d'une révision du Code des obligations. Le directeur du Crédit Suisse s'en justifie a posteriori auprès de ses collègues du Comité de l'ASB. Il s'agit là d'une simple étude, destinée à l'utilisation strictement personnelle de Musy. Conscient qu'un projet de loi sur les banques rédigé par le dirigeant d'une grande banque serait discrédité, Jöhr précise qu'il a évité de signer le document et qu'il serait préférable qu'une personnalité « neutre » écrive un projet officiel⁵⁷⁵. Dans le cadre de la rédaction de premiers avant-projets d'une loi bancaire (et non d'une révision du Code des obligations), il ne fait guère de doute que les milieux bancaires seraient à nouveau discrètement et précocement consultés.

Alors que la ligne de conduite des intérêts bancaires – privilégier l'autorégulation par transmission des bilans, l'insertion de dispositions sur la révision fiduciaire dans le Code des obligations, tout cela en temporisant – semble porter ses fruits, la détérioration de la crise bancaire à l'automne 1932 change la donne. La Banque d'Escompte Suisse, malgré le soutien de la Caisse de prêts de la Confédération, ne parvient qu'avec grandes difficultés à maintenir sa capacité de paiement⁵⁷⁶. Une nouvelle réorganisation de l'institut genevois est nécessaire, impliquant une recapitalisation à hauteur de 35 millions, dont 20 millions à la charge de la Confédération. Le projet, ficelé par le Département des finances fin 1932, nécessite l'approbation du Parlement. Anticipant l'opposition politique à laquelle se heurtera un nouveau renflouement étatique, après la mise en place mouvementée de la Caisse de prêts en juillet 1932, Jean-Marie Musy décide de préparer en parallèle un projet de loi de surveillance des banques. C'est ce qui ressort clairement des procès-verbaux du Conseil fédéral. Le 26 janvier 1933, Musy présente en effet toute l'entreprise à ses collègues de la manière suivante :

« Le projet de participation de la Confédération à la reconstitution du capital de la Banque d'escompte par conversion en actions de nos dépôts, à concurrence de 20 millions, sera soumis à l'approbation des Chambres en mars prochain. Simultanément, cette proposition sera accompagnée d'un projet de loi sur le contrôle des banques »⁵⁷⁷.

Le collège gouvernemental, malgré quelques réticences, valide l'ensemble du projet. C'est donc sous la pression de devoir obtenir l'approbation des députés pour le sauvetage de la Banque d'Escompte Suisse que Jean-Marie Musy opère un ultime revirement de stratégie. Le contrôle bancaire ne se fera pas dans le Code des obligations, mais dans une loi fédérale spécifique. Le conseiller fédéral fribourgeois donne à son collaborateur Eduard Kellenberger le mandat de rédiger un premier avant-projet de loi fédérale sur les banques⁵⁷⁸.

⁵⁷⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 90^e séance, 05.10.1932, p. 6.

⁵⁷⁶ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 229-242.

⁵⁷⁷ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 338, Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 26.01.1933, n° 119.

⁵⁷⁸ Voir le récit d'Adolf Jöhr, qui met également en relation l'élaboration d'un projet de loi sur les banques avec l'adoption par le Parlement de l'assainissement de la Banque d'Escompte Suisse. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB 93^e séance, 13.03.1933, p. 2.

4.2 Premiers avant-projets de loi émanant du Département des finances, puis mise en veille (printemps 1933)

Le coup d'envoi de ce qui deviendra effectivement la loi sur les banques du 8 novembre 1934 est donné le 26 janvier 1933, avec la validation des intentions de Jean-Marie Musy par le Conseil fédéral. Etant donné que le projet devrait pouvoir être présenté aux Chambres lors de la session de printemps (27 mars au 13 avril 1933), en même temps que la recapitalisation de la Banque d'Escompte Suisse, la rédaction des avant-projets progresse rapidement. Deux premiers avant-projets, l'un du 17 février 1933 signé par Eduard Kellenberger, l'autre du 19 février 1933 portant l'inscription manuscrite « Entwurf Jöhr » (projet Jöhr), sont produits en moins d'un mois. Les deux textes, constitués de 10 à 15 articles et ne dépassant pas la demi-douzaine de pages, possèdent la même teneur générale⁵⁷⁹.

Ils respectent le programme dressé par Jean-Marie Musy et se limitent à quelques dispositions⁵⁸⁰. En voici le contenu : la loi projetée s'applique aux entreprises pratiquant les opérations de banque et de caisse d'épargne en faisant appel au public pour obtenir des fonds. Ce champ d'application assez large inclurait donc en principe et sauf exception les banques cantonales et les banquiers privés. Les banques doivent se soumettre à une révision fiduciaire, exercée par des experts-comptables. Ces derniers, organisés sous forme de sociétés fiduciaires ou de syndicats de révision et indépendants de la banque à contrôler, doivent être reconnus par le Conseil fédéral selon des critères à établir. Les deux projets prévoient également la transmission de bilans bancaires détaillés à destination de la Banque nationale, selon une fréquence qui dépend de la taille des instituts. Les dépôts d'épargne sont protégés par un droit de gage et doivent être couverts par des actifs particulièrement sûrs. Enfin, une certaine régulation de l'exportation des capitaux (emprunts étrangers supérieurs à 5 millions de francs) est également présente ; tandis que le projet Kellenberger prévoit une procédure d'autorisation émanant du Conseil fédéral (*Bewilligungsverfahren*), la version Jöhr se contente d'un devoir d'information à destination de la BNS, la réalisation de l'opération internationale par la banque pouvant donner lieu à des objections de l'institut monétaire. Mais il existe encore d'autres légères différences. Par exemple, la révision fiduciaire obligatoire est annuelle chez Kellenberger, mais seulement bisannuelle chez Jöhr. Ce dernier inclut d'autre part des dispositions sur l'organisation interne des banques, à savoir l'obligation de distinguer clairement la véritable direction du conseil d'administration. Enfin, on remarque aussi que les deux textes diffèrent sur la définition des règles de confidentialité qui doivent faire l'objet de sanctions. Le projet Kellenberger, d'une part, met en place un secret professionnel, mais uniquement pour des communications indiscretes faites dans le cadre de la révision obligatoire : « Quiconque transmet à des tiers non autorisés des données découvertes dans le cadre de la révision fiduciaire, est puni d'un emprisonnement maximal de quatre mois

⁵⁷⁹ ABNS, 1.3/1214, « Vorentwurf. Bundesgesetz über die Beaufsichtigung der Banken und Sparkassen », 17.02.1933, et « Bundesgesetz über die Beaufsichtigung von Banken und Sparkassen (Entwurf Jöhr) », 19.02.1933.

⁵⁸⁰ D'après la lettre de Jean-Marie Musy au directoire de la BNS datée du 3 février 1933. ABNS, 1.3/1212.

ou d'une amende maximale de trente mille francs »⁵⁸¹. Chez Jöhr, le secret bancaire voit sa portée grandement étendue. « D'une amende de Fr. 100.- à Fr. 30'000.- ou d'un emprisonnement de 6 mois au maximum est puni quiconque, en tant que fonctionnaire ou employé de banque viole le secret bancaire au bénéfice de tiers non autorisés, et quiconque, en tant qu'expert-comptable ou assistant d'untel, transmet à des tiers non autorisés des données découvertes dans le cadre de la révision bancaire »⁵⁸². Dans la version du directeur général du Crédit Suisse, le secret bancaire s'applique non seulement aux réviseurs prévus par la loi, mais également aux employés d'une banque.

A partir de ces deux projets initiaux, une troisième mouture est préparée par le Département des finances, à peine une semaine plus tard⁵⁸³. Cette version, datée du 24 février 1933, privilégie sur presque tous les points de divergences la formulation adoptée par le projet Jöhr. Plus généralement, on remarque que ce projet n° 3 est plus souple sous de nombreux aspects. Par exemple, la révision fiduciaire obligatoire doit, si un inspectorat existe (ce qui est le cas chez les grandes banques), éviter les doublons avec le travail interne. Ce système, comme le note Gottlieb Bachmann dans son rapport sur la question au Comité de banque de la BNS, permettrait aux grandes banques de faire effectuer la révision obligatoire par des sociétés fiduciaires qui leur sont proches⁵⁸⁴. De plus, le bilan minimal à partir duquel un établissement financier est concerné par les mesures sur la transmission de bilans détaillés, ainsi que le montant minimal pour l'entrée en vigueur des dispositions sur l'exportation de capitaux ont été augmentés. Autre modification sur laquelle nous reviendrons, les experts-comptables autorisés à pratiquer la révision bancaire ne sont plus reconnus par le Conseil fédéral, mais par la Banque nationale. Enfin, nous remarquons une nouvelle extension du secret bancaire. Cette fois-ci, non seulement les réviseurs – comme dans le projet du 17 –, non seulement les employés de banque – comme dans la version Jöhr du 19 –, mais également « quiconque incite ces réviseurs et employés à violer le secret professionnel ou tente d'y inciter »⁵⁸⁵ sera puni par les sanctions pénales prévues. En l'espace d'une semaine et trois projets, ce qui deviendra le fameux article 47 protégeant le secret professionnel des banques a connu trois renforcements progressifs pour aboutir à peu de choses près à la formulation qui sera retenue dans le texte adopté. Le tableau 4.2 propose une synthèse de l'évolution des projets successifs.

⁵⁸¹ ABNS, 1.3/1214, « Vorentwurf. Bundesgesetz über die Beaufsichtigung der Banken und Sparkassen », art. 10, p. 4. Cit. originale : « Wer Tatsachen, die ihm bei der Treuhandrevision zu Kenntnis gekommen sind, unbefugten Dritten mitteilt, wird mit Gefängnis bis zu vier Monaten oder mit Busse bis zu dreissigtausend Franken bestraft ».

⁵⁸² ABNS, 1.3/1214, « Bundesgesetz über die Beaufsichtigung von Banken und Sparkassen (Entwurf Jöhr) », 19.02.1933, art. 10, p. 5. Cit. originale : « Mit Busse von Fr. 100 bis Fr. 30000 oder mit Gefängnis bis zu 6 Monaten wird bestraft wer als Beamter oder Angestellter einer Bank das Berufsgeheimnis gegenüber unbefugten Dritten verletzt, wer als Büchersachverständiger oder Gehilfe eines solchen durch die Bankrevision zu seiner Kenntnis gelangten Tatsachen unbefugten Dritten mitteilt ».

⁵⁸³ ABNS, 1.3/1214, « Vorentwurf des Finanz- und Zolldepartementes vom 24. Februar 1933. Bundesgesetz über die Beaufsichtigung der Banken und Sparkassen ».

⁵⁸⁴ « Die Bezeichnung des Revisionsorganes soll aus dem hiefür vorgesehenen Kreise durch die Bank selber erfolgen. Die Grossbanken hätten also die Möglichkeit, die Prüfung durch eine ihr nahestehende Treuhandgesellschaft durchführen zu lassen ». ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 01.03.1933, p. 100.

⁵⁸⁵ ABNS, 1.3/1214, « Vorentwurf des Finanz- und Zolldepartementes vom 24. Februar 1933. Bundesgesetz über die Beaufsichtigung der Banken und Sparkassen », art. 11, p. 4-5. Cit. originale : « Wer solche Beamten und Angestellte zur Verletzung des Berufsgeheimnisses verleitet oder verleiten sucht ».

Tableau 4.2 : Aperçu synoptique des premiers avant-projets de loi du DFFD, printemps 1933

	N°1 : 17.02.1933	N°2 : 19.02.1933 (Jöhr)	N°4 : 07.03.1933 ⁵⁸⁶
Champ d'application	Toutes les entreprises qui se procurent des capitaux publiquement par émission d'obligation ou carnets d'épargne	Toutes les entreprises qui pratiquent les opérations de banque ou de caisse d'épargne.	Banques, caisses d'épargne et sociétés fin., qui font appel aux détenteurs de capitaux. La BNS tranche en cas de doute.
Organisation interne	-	Champ d'activité délimité dans statuts. Séparation entre direction et conseil d'administration.	Idem que n°2.
Révision fiduciaire	Contrôle annuel par société indépendante des organes dirigeants de la banque et reconnue par le CF.	Contrôle bisannuel par société indépendante de la direction de la banque et reconnue par le CF. Contenu du rapport de révision précisé. Devoir de discrétion. Eviter double contrôle si banque possède un inspectorat.	Idem que n°2, sauf contrôle annuel et désignation des sociétés de révision par la BNS, selon critères du CF.
Publication des bilans	Banques avec bilan de 20 mios ou plus : publication des bilans trimestrielle	Banques avec bilan de 10 mios ou plus : publication des bilans trimestrielle	Banques avec bilan de plus 20 mios : publ. semestrielle ; plus de 100 mios : publ. trimestrielle.
Transmission des bilans à la BNS	Banques avec bilan de 300 mios ou plus : transmission trimestrielle à la BNS d'un bilan détaillé.	Banques avec bilan de 20 mios ou plus : transmission semestrielle à la BNS d'un bilan détaillé.	Banques avec bilan de plus de 100 mios : transmission semestrielle à la BNS de bilans spéciaux.
Exportation de capitaux	Emprunt étranger de 5 mios ou plus placé en CH : devoir d'information de la BNS et du CF. CF décide si opération peut être conclue.	Emprunt étranger de 5 mios ou plus placé en CH : devoir d'information de la BNS et du CF. Ceux-ci peuvent émettre des objections. Détail réglé dans GA.	Emprunt étranger de 10 mios ou plus placé en CH : avertir la BNS, qui peut émettre des réserves.
Protection de l'épargne	Dépôts d'épargne de CHF 3000 max. doivent être couverts par créances hypothécaires ou obligations d'Etat.	Dépôts d'épargne de CHF 3000 max. doivent être couverts à 70% par créances hypothécaires, obligations d'Etat, ou obligations d'une banque, société de transport ou d'électricité suisse d'une solvabilité notoire.	Dépôts d'épargne de CHF 3000 max. privilégiés en cas de faillite et couverts à 50% par idem que n°2.
Sanctions pénales	Jusqu'à 4 mois d'emprisonnement et/ou CHF 20'000-30'000 d'amende. Responsabilité renforcée des organes dirigeants.	Jusqu'à 6 mois d'emprisonnement et/ou de CHF 100 à 30'000 d'amende.	Jusqu'à 6 mois d'emprisonnement et/ou de CHF 100 à 30'000 d'amende. Responsabilité des organes dirigeants renforcée
Secret bancaire	Est punissable celui qui communique à des tiers non autorisés, des faits découverts pendant la révision.	Est punissable celui qui viole le secret professionnel en tant que réviseur ou employé de banque.	Est punissable idem que n°2, « ou tente d'inciter d'autres à le violer ».

Avant même la constitution d'une première commission d'experts officielle, Musy discute ce projet du 24 février lors d'une petite réunion à laquelle participent Jean-Marie Musy, Eduard Kellenberger (DFFD), un membre du directoire de la BNS, Adolf Jöhr (Crédit Suisse), Armand Dreyfus (directeur général de la Société de Banque Suisse, 1875-1942) et

⁵⁸⁶ L'avant-projet n° 3, daté du 24 février 1933, est si proche du texte n°2 que nous avons renoncé à le présenter dans ce tableau.

Arthur Wolf (Association des banques locales, 1884-1961)⁵⁸⁷. Les modifications exigées par ce comité très exclusif seront prises en compte avant le début de la procédure préparlementaire.

La Banque nationale suisse est informée des intentions du Département des finances dès le début du mois de février 1933. Dans sa lettre du 3 février 1933 au directoire de la BNS dans laquelle il demande de connaître la position des dirigeants de la banque centrale sur les points essentiels de l'avant-projet de loi bancaire, Musy annonce d'emblée vouloir s'assurer la collaboration du directoire de la BNS dans ce projet. La réaction de la banque centrale face au programme du Département des finances est fort peu enthousiaste.

Tant au sein du directoire que dans le comité de la BNS⁵⁸⁸, les avis sont presque unanimes pour rejeter toute attribution officielle dans la surveillance des banques instituées par la loi. La publication des bilans détaillés qui sont remis à la BNS, par exemple, n'est pas l'affaire de l'institut monétaire : « la Banque nationale, en tant que telle, ne devrait officiellement avoir rien à voir avec la publication des bilans par les autres banques »⁵⁸⁹. Comme l'explique sans ambages Bachmann, il faut sauvegarder la véracité des bilans transmis confidentiellement à la Banque nationale et éviter que la perspective d'une publication n'incite les banquiers à travestir leurs comptabilités. Autre point de friction, la question de la reconnaissance officielle des sociétés de révision. « La Banque nationale ne peut pas prendre en charge la désignation des organes de révision qu'on lui a attribuée, et ne peut assumer la responsabilité qui y est liée. Une autre instance doit être créée pour cela »⁵⁹⁰.

Cet avis est partagé par Alfred Sarasin, président du Comité de la BNS, qui confirme à ses collègues du comité que la banque centrale doit se tenir à l'écart de la nomination et du contrôle de l'activité des fiduciaires : « Ce ne peut pas être l'affaire de la Banque nationale de prendre en charge la désignation et la surveillance des sociétés fiduciaires. La Banque nationale recevrait ainsi une tâche pour laquelle elle n'est pas configurée, sans compter la lourde charge que cela constituerait pour la direction générale »⁵⁹¹. A l'argument de la trop grande responsabilité, Sarasin ajoute la question des attributions de la BNS qui ne correspondent pas à ce rôle et celle de la charge de travail trop importante. En déclarant que la Banque nationale n'est pas un « office fédéral », Gustav Schaller

⁵⁸⁷ ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 01.03.1933, p. 99. Cf. Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 105.

⁵⁸⁸ Le directoire ou direction générale (*Direktorium*), composé de 3 membres choisis par le Conseil fédéral, constitue le plus haut pouvoir décisionnel et exécutif de la BNS. Le Comité de banque (*Ausschuss*) est un organe de 7 membres qui se réunit 1-2 fois par mois, et dispose d'importants pouvoirs décisionnels. Cf. Guex, *op. cit.*, 1993, p. 45-58.

⁵⁸⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, lettre de Gottlieb Bachmann au Département fédéral des finances et des douanes, 20 février 1933. Cit. originale : « Die Nationalbank als solche sollte mit der Bilanzveröffentlichung der übrigen Banken offiziell nichts zu tun haben ».

⁵⁹⁰ ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 01.03.1933, p. 102. Cit. originale : « Die Nationalbank kann die ihr zugeordnete Bezeichnung der Revisionsorgane und die damit verbundene Verantwortung nicht übernehmen. Hiefür muss eine andere Instanz geschaffen werden ».

⁵⁹¹ ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 01.03.1933, p. 103-104. Cit. originale : « Es kann nun aber nicht die Sache der Nationalbank sein, die Bezeichnung und Beaufsichtigung der Treuhandgesellschaften zu übernehmen. Die Nationalbank erhielte damit eine Aufgabe, für die sie nicht eingerichtet ist, ganz abgesehen von der grossen Belastung, die daraus für das Direktorium entstehen würde ».

(1866-1945), ancien conseiller national radical lucernois et membre du Comité de la BNS, abonde dans le même sens.

Mais la question demeure de savoir quelle organisation prendra en charge l'admission et la surveillance des réviseurs si une loi sur les banques est mise en place. Dès février 1933, la Banque nationale étudie la question attentivement. En effet, même si elle ne veut pas assumer cette tâche directement, elle ne voit pas d'un bon œil que son pouvoir soit compromis par la mise en place d'une autorité concurrente. « D'autre part, si une telle législation bancaire aboutit, la Banque nationale a toutefois un certain intérêt à ce que ne soit pas créé un organisme de surveillance situé à côté ou au-dessus de la Banque nationale »⁵⁹², avance Bachmann. Les dirigeants de la Banque nationale ont donc procédé à un rapide examen de l'organisation de la surveillance bancaire en vigueur au niveau international. Les systèmes américain et scandinave sont rejetés, car jugés trop étatiques et ayant obtenu de mauvais résultats pendant la crise. L'agencement italien en vigueur depuis 1926, qui confie la surveillance à un département de la Banca d'Italia, est également repoussé, car il implique une charge officielle pour la banque centrale. Seule l'organisation allemande, incluant la mise en place d'un *Bankenkuratorium* lié à la *Reichsbank*, mais suffisamment indépendant, est jugée digne d'être prise en considération⁵⁹³. Chronologiquement, c'est donc bien la Banque nationale suisse qui a la première exploré la solution de la mise en place d'une commission spéciale, sur le modèle allemand, en tant qu'alternative à une prise en charge directe par la banque centrale. La stratégie des dirigeants de la BNS dans le cadre de l'élaboration de la loi sur les banques transparait de manière relativement claire. Il s'agit, d'une part, de rejeter l'attribution de nouvelles responsabilités de surveillance, et ainsi de favoriser la création d'une commission bancaire chargée d'assurer l'application de la loi⁵⁹⁴. D'autre part, la banque centrale entend profiter du cadre législatif pour pérenniser, voire étendre les compétences qu'elle a obtenues jusqu'alors par voie de conventions dans le domaine de l'exportation de capitaux et de la transmission de bilans détaillés.

Du côté de l'Association suisse des banquiers, les plans de bataille sont échafaudés le 13 mars 1933, à la veille de la première réunion de la commission d'experts. En premier lieu, la position de principe des représentants bancaires doit être définie : faut-il s'opposer d'entrée au projet de loi fédérale sur les banques ou doit-on plutôt chercher à influencer l'élaboration de la législation ? Henri Bersier (1870-1941), directeur de la Banque cantonale vaudoise, estime qu'il faut clairement exprimer le mécontentement face au projet, et à la manière dont il est présenté : « je ne puis approuver le procédé de l'autorité fédérale, qui consiste à vouloir mettre sur pied, avec une précipitation dangereuse, une loi qui, à mon avis, met en cause la question du secret des banques et soulève d'autres points

⁵⁹² ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 01.03.1933, p. 102. Cit. originale : « Andererseits hat nun aber die Nationalbank, wenn eine solche Bankgesetzgebung kommt, ein gewisses Interesse daran, dass nicht eine Aufsichtsorganisation geschaffen wird, die neben oder über der Nationalbank steht ».

⁵⁹³ Les discussions à ce sujet au sein du Comité BNS du 1 mars 1933 sont confirmées par une lettre Département fédéral de justice et police à Eduard Kellenberger (DFFD) du 4 mars 1933. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 16, Vorarbeiten BR & SNB 1933.

⁵⁹⁴ « Das Direktorium muss deshalb an seinem frühern Vorschlag betreffend die Schaffung einer Bankkommission, welche allein die sachgemässe Durchführung des Gesetzes sichert, mit allem Nachdruck festhalten. » ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 09.03.1933, n° 220.

extrêmement délicats »⁵⁹⁵. Staehelin (président de la SBS) et Jöhr (directeur général du Crédit Suisse) défendent au contraire une attitude plus pragmatique. Il serait même dangereux de se braquer dans une opposition de principe, ce qui pourrait renforcer la position des partis qui souhaitent un contrôle bancaire plus « rigoureux ». C'est la stratégie qui est finalement retenue. Une autre question difficile à trancher est celle du rythme auquel il convient de faire avancer les discussions au sein de la commission d'experts. D'un côté, Adolf Jöhr estime qu'en gagnant du temps, les intérêts bancaires pourraient se retrouver dans un rapport de force plus favorable, d'un autre côté, il faut aussi tenir compte du fait que le dossier est actuellement en mains de Jean-Marie Musy, un adversaire du contrôle étatique.

Un second point, de portée bien plus grande, fait débat au sein de l'association faîtière du monde bancaire. Il s'agit de la délicate question du champ d'application de la loi. Quels instituts doivent être soumis à la loi ? C'est en particulier le statut des banquiers privés d'une part et des banques cantonales d'autre part, qui fait débat. Les tensions internes au monde bancaire se ravivent et une certaine difficulté à agréger des opinions divergentes apparaît. Les représentants des banques cantonales revendiquent le non-assujettissement à la surveillance fédérale. Il en va pour eux du fédéralisme et de la souveraineté cantonale ; étant soumises aux lois cantonales qui les régissent, les banques cantonales n'ont pas besoin d'une réglementation fédérale, dont la constitutionnalité est d'ailleurs remise en question⁵⁹⁶. Cette position autonomiste des banquiers cantonaux avait été préalablement débattue et mise au point au sein de l'Union des banques cantonales suisses. Il existe en effet au sein des banquiers cantonaux des avis divergents quant à la stratégie à adopter pour obtenir un meilleur statut : les jusqu'au-boutistes souhaitent le maintien de la requête de l'exclusion intégrale des banques cantonales, tandis qu'une minorité privilégie l'acceptation d'un assujettissement partiel, compensé par de nombreuses dérogations⁵⁹⁷. Parmi cette minorité, les représentants de Bâle-Campagne (Albert Wirth, 1886-?) et Lucerne (Charles Blankart, 1865-1935) considèrent également qu'une exclusion complète des banques cantonales pourrait se retourner contre elles : ne pas être soumis à la loi fédérale serait vu comme une atteinte à leur réputation et diminuerait la sécurité des déposants⁵⁹⁸. Au sein de l'ASB, les représentants des grandes banques (Hermann Grüebler, UBS, Adolf Jöhr, CS) reprochent aux banques cantonales leur manque de solidarité : « Soit il s'agit d'une loi pour toutes les banques, ou alors cela devient une loi tendancieuse (*ein Tendenzgesetz*) »⁵⁹⁹. Le différend est tel que la question reste ouverte, en perspective de la séance du lendemain au cours de laquelle les banquiers devront affronter des représentants de l'administration fédérale et des autres associations économiques : la ligne de fracture demeure.

⁵⁹⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 93^e séance, 13.03.1933, p. 2.

⁵⁹⁶ Archives de l'Union des banques cantonales suisses (AUBCS), Procès-verbaux du comité, 90^e séance, 01.04.1933, p. 2-10.

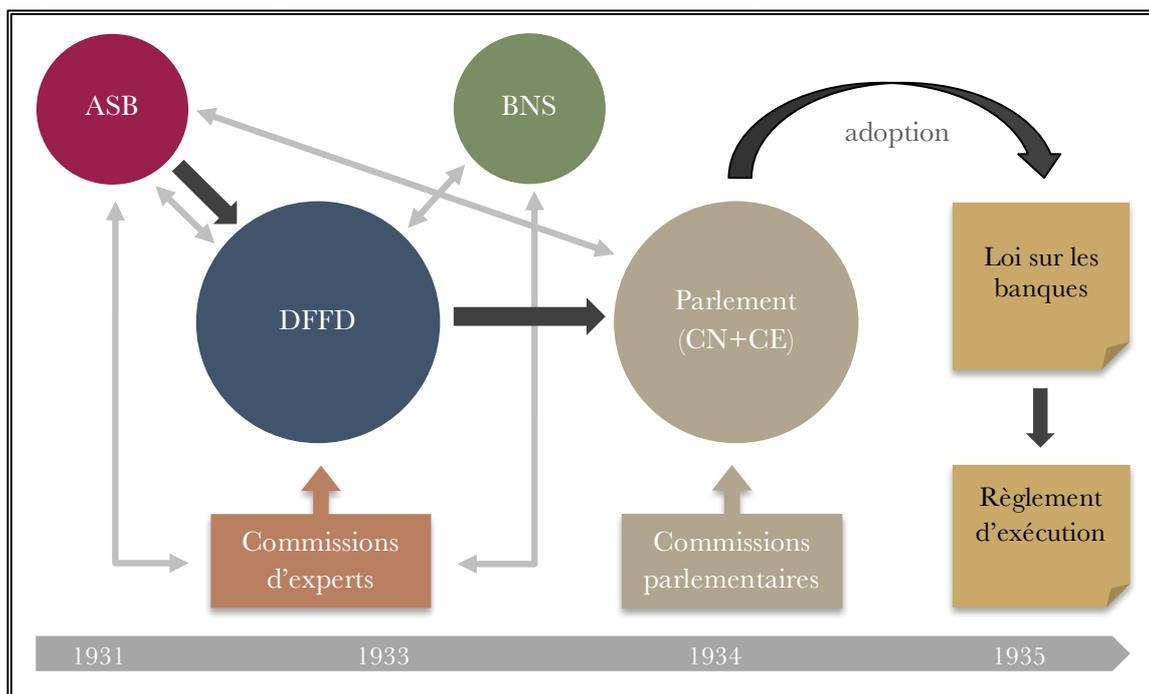
⁵⁹⁷ AUBCS, Protokolle der Komitee-Sitzungen, 96^e séance, 12.06.1934, p. 4-6 ; Protokolle der Kantonalbanken-Konferenzen, 59^e séance, 09.06.1934.

⁵⁹⁸ AUBCS, Protokolle der Kantonalbanken-Konferenzen, 55^e séance, 07.12.1933.

⁵⁹⁹ Hermann Grüebler, AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 93^e séance, 13.03.1933, p. 6. Cit. originale : « Entweder wird es ein Gesetz für alle Banken, oder es wird ein Tendenzgesetz ».

Les discussions au sein de la première commission d'experts s'étendent de mars à mai 1933, au cours de trois séances. La mise en place d'une telle commission est une pratique courante dans le système politique suisse. La croissance de l'organisation commissionnaliste au cours de l'entre-deux-guerres, en parallèle à une attribution grandissante de pouvoirs publics aux associations faitières, est un trait distinctif du système politique suisse⁶⁰⁰. La phase préparatoire occupe ainsi une place centrale dans le processus décisionnel⁶⁰¹. Selon la thèse de Leonhard Neidhart, l'existence des outils de démocratie directe aurait favorisé en Suisse l'essor des commissions extra-parlementaires⁶⁰². En incorporant par le biais de ces commissions les positions des intérêts économiques à capacité référendaire, le système politique suisse développe précocement une intégration des points de vue dominants.

Figure 4.1 : Schéma du processus d'élaboration de la loi sur les banques



La figure 4.1 simplifie le processus d'élaboration très riche qui est à l'œuvre dans le cadre de la loi sur les banques. Les travaux de rédaction et d'amendement sont centralisés au Département fédéral des finances et des douanes, la section gouvernementale chargée du dossier. Mais les impulsions initiales (le projet Jöhr) proviennent également en partie des milieux bancaires concernées et fédérés au sein de l'ASB. La banque centrale est

⁶⁰⁰ Frédéric Rebmann, André Mach, «Commission extra-parlementaires fédérales», in Andreas Ladner, *et al.* (éd.), *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013, p. 161-176. Pour un exemple, voir l'analyse de la Commission d'observation conjoncturelle (1932-1947) proposée in : Sophie Pavillon, «Les affinités économiques et le bon usage du diagnostic conjoncturel en Suisse 1932-1947», *Traverse*, n° 2, 2001, p. 110-123.

⁶⁰¹ Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt a.M.; New York: Campus Verlag, 1980; sur le rôle de la phase de consultation préparatoire dans la faiblesse structurelle du parlement suisse, voir Andrea Pilotti, *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*, Zurich, Genève: Seismo Verlag, 2016, p. 93-96.

⁶⁰² Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern: Francke Verlag, 1970.

également consultée à un stade très précoce d'avancement des travaux. Ces deux instances externes à l'administration fédérale – l'ASB et la BNS – fournissent l'essentiel des spécialistes invités par le DFFD dans la commission d'experts qui se réunit pour discuter et modifier les premiers avants-projets (mars-décembre 1933). Ce n'est que dans un deuxième temps, une fois cette phase préparatoire achevée par l'acceptation d'un projet de loi gouvernemental (janvier 1934) que les députés démocratiquement élus ont accès au débat dans les commissions parlementaires, puis au plénum (janvier-novembre 1934).

La commission d'expert constituée par Jean-Marie Musy dans le cadre de l'élaboration de la loi sur les banques s'insère bien dans le cadre conceptuel qui met l'accent sur l'importance de la phase préparatoire et le rôle qu'elle joue dans l'intégration des préférences des acteurs concernés. Sa composition, exhaustivement présentée dans le tableau 4.3, laisse une place prépondérante aux « experts » représentant les milieux bancaires. En ce sens, Musy ne faisait pas que suivre une pratique propre au système politique : il répondait également aux vœux exprimés de longue date par la corporation des banquiers. Dès 1922, Alfred Sarasin, alors président de l'ASB, avait, lors de l'assemblée générale de l'association faîtière et en présence de Musy, exprimé « le désir que l'on consulte plus souvent des hommes de métier dans les travaux législatifs »⁶⁰³. Onze ans plus tard, cet appel du pied est dûment suivi.

Tableau 4.3 : Composition de la commission d'experts de printemps 1933 (14 mars, 5 avril, 2 mai)

Nom	Affiliation économique et/ou politique	14.03.1933	05.04.1933	02.05.1933
Jean-Marie Musy (1876-1952)	Préside la séance. Conseiller fédéral cath.-conserv. (FR), chef du DFFD	x		
Dr. Eduard Kellenberger (1889-1976)	Préside les séances en l'absence de Musy. Administration fédérale des finances.	x	x	x
Dr. Emil Alexander (1889-1964)	Délégué du Département fédéral de justice et police (Adjoint à la division de Justice)	x	x	x
Prof. Gottlieb Bachmann (1874-1947)	Prés. du directoire de la BNS	x	x	x
Alfred Aellig (1855-1935)	Dir. de la Banque cantonale de Berne, Fédération des experts-comptables de Berne	x	x	
Dr. Max E. Bodmer (1888-1953)	Associé de la banque privée Rahn & Bodmer (ZH), futur prés. de l'Association des Banquiers Privés de Suisse. Membre du CdA du Crédit Foncier Suisse (<i>Bodenkreditanstalt</i>).		x	
Dr. Heinrich Däniker (1883-1961)	Dir. de la Banque cantonale de Zurich, membre du Comité ASB (Comité Allemagne). Ancien v-dir. du siège central du Crédit Suisse (1919-1924). Membre actif du Parti radical (ZH)	x	x	x
W. Eichenberger (?- ?)	Anc. dir. de la Banque Populaire Suisse. V-pdt de l'Association de révision bernoise (1921-1934)			x
Gustave A. Hentsch (1880-1962)	Associé de la banque privée genevoise Hentsch & Cie. Membre du Conseil de l'ASB (1925-1941). Pdt de la Société Financière Italo-Suisse. V-pdt du CdA de l'Union financière de Genève. Membre du CdA de la Banque de Genève.		x	

⁶⁰³ Association Suisse des Banquiers, Procès-verbal de la neuvième Assemblée générale ordinaire du 9 septembre 1922, p. 3. Cité par Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «Une grande association patronale dans la sphère publique: l'exemple de l'Association suisse des banquiers (de 1912 à nos jours)», in Danièle Fraboulet, Clotilde Druelle-Korn, Pierre Vernus (éd.), *Les organisations patronales et la sphère publique*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2013, p. 205-235, p. 218.

Johann Heuberger (1890-1950)	Dir. de l'Union des Caisses de Crédit Mutuel (Raiffeisen), dir. de la Caisse de prêts de la Confédération	x	x	x
Dr. Adolf Jöhr (1878-1953)	Dir. gén. Crédit Suisse, vice-présid. ASB, ancien dir. gén. de la BNS (1915-1918), membre d'une vingtaine de CdA, dont BBC, Elektrobank, Motor Columbus, Nestlé.	x	x	x
A. Kern	Dir. de la Banque Coopérative Suisse (SG).		x	
Robert La Roche (1877-1946)	Prés. ASB, associé de la banque privée La Roche & Cie.	x		x
Albert Lombard (1880-1960)	Vice-prés. ASB, associé de la banque privée Lombard, Odier & Cie. V-pdt du CdA de l'Union financière de Genève	x		x
Louis Reymond (1874-1959)	Dir. Crédit Foncier Vaudois. Député radical vaudois.	x	x	x
Dr. Max Staehelin (1880-1961)	Prés. du CdA de la SBS, membre de l'USCI, ancien adm. de la Schweizerische Treuhandgesellschaft AG (BS), membre d'au moins 33 CdA dès 1934.	x	x	x
Robert Suter (?-?)	Prés. du Verband Schweizerischer Lokalbanken, Spar- und Leihkassen, membre du CdA de l'ASB.	x	x	x
Dr. Max Vischer (1888-1975)	Premier Secrétaire de l'ASB (1917-1935).	x	x	
Bernhard Widmer (1876-1952)	Conseiller national cath.-conservateur (1928-1947, ZH), présid. de la Banque Coopérative Suisse.	x		x
Rudolf Wittmer (1878-1965)	Dir. de la Banque cantonale de Bâle. Membre Comité ASB.	x	x	x
Dr. Arthur Wolf (1884-1961)	<i>Verband Schweiz. Lokalbanken, Spar- und Leihkassen, ZH</i>	x	x	x
Dr. Johann Laurenz Cagianut (1880-1941)	Président du <i>Schweizer. Baumeisterverband</i> (Société Suisse des Entrepreneurs), et membre de la <i>Gewerbekammer</i> . Vice-pdt de l'Union suisse des arts et métiers ⁶⁰⁴	x	x	x
Dr. Oskar Howald (1897-1972)	Sous-directeur de l'Union suisse des paysans (1929-1939). Privat-docent de politique agricole à l'ETHZ.	x	x	x
Emile Losey (1892-1974)	Société suisse des commerçants (NE).	x	x	x
Dr. Max Weber (1897-1974)	Expert économique et collaborateur scientifique de l'Union syndicale suisse.	x	x	x
Dr. Ernst Wetter (1877-1963)	Vice-présid. Vorort de l'USCI, conseiller national radical (ZH), membre de plusieurs CdA dont Rentenanstalt, AG Leu, Elektrobank, futur prés. de la CFB (1944-1950)	x	x	x
Total		2	2	2
		2	1	0

Sources : ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934. Renseignements biographiques : DHS, Dodis.ch, Base de données « Les élites suisses au XXe siècle ».

Comme le montre le tableau 4.3, les banquiers disposent d'une très confortable majorité. Sur une commission forte d'une vingtaine de membres, une douzaine de sièges leur reviennent. L'administration fédérale, la Banque nationale et les principales associations patronales forment l'essentiel des membres restants. En définitive, les forces politiques et sociales qui soutiennent un contrôle bancaire consolidé, à savoir la paysannerie et le mouvement ouvrier, ne sont représentées que par deux membres, qui plus est, des représentants de tendance modérée, respectivement Oskar Howald et Max Weber. L'Union syndicale suisse, dans un courrier adressé au Département des finances le 28 avril 1933, ne manque pas de manifester son mécontentement face à cette composition unilatérale, et le caractère décisionnel plutôt que consultatif de la commission :

« Les délégués des banques, à quelques exceptions près, se sont déclarés être des adversaires fondamentaux d'une loi sur les banques. Ils sont néanmoins

⁶⁰⁴ Sur Johann Laurenz Cagianut, voir Pierre Eichenberger, « Mainmise sur l'Etat social. Mobilisation patronale et caisses de compensation en Suisse (1908-1960) », Thèse de doctorat, Faculté de sciences sociales et politiques, Université de Lausanne, 2015, notamment p. 186.

activement impliqués dans les discussions, dans le but, comme cela a été annoncé en toute franchise par un de ces messieurs, de rendre la loi “aussi inoffensive que possible”. Comme le président des séances, assez étrangement, ne prend pas seulement connaissance des diverses opinions, à l’attention du département, mais demande de voter sur chaque proposition, le résultat de la conférence d’experts sera ainsi influencé de manière décisive par les opposants de principe d’une telle loi »⁶⁰⁵.

La confrontation entre banquiers et représentants des syndicats et de la paysannerie s’exprime dès le débat d’entrée en matière. Les porte-paroles des grandes banques des banquiers privés et de l’USCI estiment que le projet n’est pas nécessaire et peut susciter de la méfiance à l’étranger. De l’autre côté, le projet est salué par le syndicaliste et le secrétaire de l’USP. Le commissaire de l’Union suisse des arts et métiers va dans le même sens. Les représentants des banques locales et des caisses Raiffeisen, quant à eux, accueillent avec bienveillance l’unification fédérale des différentes lois cantonales sur les caisses d’épargne.

En guise de conclusion du débat d’entrée en matière, le conseiller fédéral Musy tient à rassurer le comité très exclusif formé de banquiers qu’il a réuni, et dévoile la raison essentielle qui l’a conduit à élaborer le projet :

« Le projet discuté représente la cristallisation d’un usage très répandu. Il ne constitue pas une création nouvelle, mais il est l’extension d’un système de contrôle qui a déjà fait ses preuves. C’est le passage de l’usage à la loi [...]. M. le Conseiller fédéral Musy observe à nouveau qu’il ne se fait pas d’illusions sur la portée de cette loi, mais il reconnaît qu’elle est nécessaire pour permettre à la Confédération de soutenir efficacement la Banque d’Escompte Suisse »⁶⁰⁶.

Afin de surmonter les réticences des milieux bancaires, le ministre des Finances rappelle clairement le rapport de causalité avec le plan d’assainissement de la grande banque genevoise, et insiste sur le caractère inoffensif, voire inefficace, des mesures proposées.

Quels ont été, sur le fond, les principaux objets de débat au sein de la commission d’experts de printemps 1933 ? Il est ici important de procéder à un examen détaillé de changements intervenus, étant donné que les compromis précocement trouvés au stade préparlementaire ne sont que rarement remis en question dans la suite du processus de décision. Remarquons d’emblée la forte continuité dans l’élaboration du projet de loi. La base de discussion est toujours le projet du 7 mars 1933 du Département de Finances. Nous pouvons distinguer quatre points qui font l’objet de vifs débats.

Premièrement, le champ d’application de la loi est âprement négocié. Les banques cantonales, d’une part, réitèrent sans tarder leur exigence de ne pas être soumises à la loi. Les représentants des grandes banques répliquent que la loi en elle-même est une

⁶⁰⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, Lettre de l’USS au DFFD, 28.04.1933. Cit. originale : « Die Delegierten der Banken haben bis auf ein paar Ausnahmen sich als grundsätzliche Gegner eines Bankgesetzes erklärt. Trotzdem wirken sie aktiv an den Beratungen mit, um wie das von einem Herren ganz offenherzig erklärt worden ist, das Gesetz “möglichst unschädlich” zu machen. Da nun merkwürdigerweise der Vorsitzende nicht einfach die verschiedenen Ausfassungen zur Kenntnis nimmt zuhänden des Departements, sondern über die einzelne Anträge abstimmen lässt, so wird das Ergebnis der Expertenkonferenz somit von den prinzipiellen Gegnern eines solchen Gesetzes entscheidend beeinflusst ».

⁶⁰⁶ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 14.03.1933, p. 11.

législation d'exception, et qu'il serait malvenu d'introduire à l'intérieur des statuts spécifiques. Les banquiers privés, pour leur part, réclament également une position particulière dans le cadre de la loi. Il est par exemple inconcevable de publier des comptabilités transparentes, ce qui reviendrait à exposer l'état de fortune des associés d'une maison. Il faut donc trouver un critère permettant de distinguer les banques à part entière, les banquiers privés, et les agents de bourses et gestionnaires de fortune. Face à ces tensions internes au monde bancaire, la position des représentants des associations économiques et de l'administration fédérale est très prudente. On remet à plus tard une prise de décision formelle. Finalement, en mai 1933, Musy avance en des termes encore vagues la direction à suivre : « Le Conseil fédéral proposera de soumettre au régime du contrôle toutes nos banques, cantonales et privées »⁶⁰⁷.

Deuxièmement, la limitation de l'exportation des capitaux, présente dès les tout premiers avant-projets de loi, est vivement débattue. L'affrontement a lieu entre les banquiers, partisans d'une simple formalisation des conventions établies avec la Banque nationale, et les représentants des syndicats, de la paysannerie, des commerçants et des arts et métiers, qui exigent un renforcement des dispositions. Les banquiers demandent de ne pas répondre par la loi à une opinion publique nerveuse, manipulée par des revendications démagogiques. Leurs opposants, et en particulier le syndicaliste Max Weber, demandent une extension de la régulation de l'exportation des capitaux. La limite à partir de laquelle un emprunt étranger doit être annoncé doit être abaissée de 10 à 5 millions de francs, les bons du Trésor et avances doivent également être inclus et l'admission de valeurs étrangères dans les bourses suisses doit être restreinte. Enfin, Weber propose la création d'une commission consultative sur l'exportation de capitaux, au sein de laquelle siègeraient les principales associations économiques du pays. La réponse du principal porte-parole des banquiers, Adolf Jöhr, est cinglante. En freinant les opérations internationales des banques suisses, on porte atteinte à plus de la moitié des 10'000 employés de banque du pays, ainsi qu'aux perspectives de développement de la place bancaire suisse lorsque la crise sera résorbée. Le débat s'achève sans qu'un vote soit organisé sur les différentes propositions.

Troisièmement, l'étendue de la révision fiduciaire obligatoire fait l'objet de délibérations. Quels sont les pouvoirs des réviseurs et que doivent-ils faire lorsqu'une irrégularité est constatée ? Pour les banquiers, le devoir de procéder au contrôle de la gestion de la banque (*Geschäftsführung*) va trop loin. Le travail des fiduciaires doit se limiter à une analyse des données comptables. De même, ils fustigent la possibilité octroyée aux réviseurs de convoquer une assemblée générale des actionnaires ; une telle mesure signifierait une grave atteinte à la réputation de l'établissement. Le représentant des banques locales, Robert Suter, relève cependant le caractère très théorique de cette discussion. Selon lui, une telle situation serait fort peu courante : « D'après notre expérience, les réviseurs sont en général plutôt trop laxistes que trop stricts »⁶⁰⁸. De plus, le syndicaliste Max Weber, soutenu sur ce point par le représentant des commerçants Emile Losey, demande une plus

⁶⁰⁷ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 02.05.1933, p. 11.

⁶⁰⁸ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 14.03.1933, p. 26. Cit. originale : « Nach unsern Erfahrungen sind die Revisoren in der Regel eher zu lax als zu streng ».

grande indépendance des sociétés fiduciaires à l'égard des banques qu'elles doivent contrôler. Pour Weber, qui essuie en la matière un nouvel échec, le réviseur doit non seulement être indépendant de la direction de la banque, mais plus généralement de la banque elle-même.

Enfin, il s'agit de déterminer quelle autorité sera chargée de mettre en application la loi. Plus précisément, deux dispositions en particulier nécessitent la présence d'une instance décisionnelle : d'une part, pour statuer si oui ou non une entreprise constitue une banque au sens de la loi, d'autre part, pour admettre officiellement une société fiduciaire ou un syndicat de révision en tant qu'institut de révision bancaire. Cette question est très délicate à résoudre pour l'administration fédérale et les banquiers, suite au refus de la Banque nationale d'endosser l'une ou l'autre de ces tâches. Le vide créé par le retrait de la banque centrale est difficile à combler. L'idée d'une commission, composée, selon le modèle allemand, de délégués de l'administration fédérale et de l'institut monétaire, est évoquée⁶⁰⁹. Celle-ci est accueillie avec bienveillance par le directeur général de la BNS Gottlieb Bachmann ; ce dernier promet même que la Banque nationale participerait à une telle commission. En revanche, ni les grandes banques, qui y voient l'introduction d'un système de concessions⁶¹⁰, ni Jean-Marie Musy, qui « y verrait le commencement d'un "Bankamt" »⁶¹¹, ne sont favorables à la mise en place d'un organe de décision sous la forme d'une commission. Sur ces considérations, la troisième séance de discussions de l'avant-projet de loi s'achève, sans même que tous les articles aient pu être abordés⁶¹². Il faudra attendre sept mois avant la reprise des travaux.

Comment expliquer la mise en veilleuse de l'élaboration de la loi sur les banques entre mai et novembre 1933 ? Trois faisceaux d'explication complémentaires peuvent être avancés. Premièrement, comme le relève Bänziger, l'échec en votation populaire de la « Lex Musy », ce projet de réduction des salaires versés par la Confédération, le 28 mai 1933, implique une modification de l'agenda de travail au Département fédéral des finances⁶¹³. En plus de la campagne qui a précédé le scrutin, Jean-Marie Musy et ses collaborateurs sont occupés, dans les semaines qui suivent la votation, par l'élaboration d'un nouveau programme financier – programme qui sera finalement adopté en octobre 1933, soustrait au référendum populaire en ayant recours au droit de nécessité. Deuxièmement, les débats de la commission d'experts lors des trois premières séances ont indiqué que sur de nombreux points cruciaux – comme l'assujettissement des banques cantonales, l'instance d'application et l'étendue de la régulation de l'exportation des capitaux – régnaient encore de profonds désaccords entre les différents acteurs impliqués. Le processus d'élaboration était tombé dans une forme d'impasse difficile à contourner.

⁶⁰⁹ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 05.04.1933, p. 11 (Eduard Kellenberger).

⁶¹⁰ *Ibid.*, p. 10, Adolf Jöhr : « Wenn wir aber eine Instanz schaffen, so bedeutet das grundsätzlich die Einführung des Konzessionssystems ».

⁶¹¹ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 02.05.1933, p. 10.

⁶¹² L'article sur la protection pénale du secret bancaire, placé à la fin du texte, n'est ainsi pas discuté dans cette commission d'experts.

⁶¹³ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 109. Sur le rejet de la Lex Musy (par 55% des votants) : Dickenmann, *op. cit.*, 1983, p. 89-104 ; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 385-387.

Au vu de la facilité avec laquelle l'opération est suspendue par le DFFD, on peut se demander si la voie sans issue n'était pas justement le but de l'exercice des quelques réunions du printemps 1933. Troisièmement, il semble que la principale motivation politique qui avait justifié la réunion de la commission d'experts, à savoir d'obtenir l'approbation du Parlement sur la réorganisation financière de la Banque d'Escompte Suisse, n'existait plus. En effet, la participation financière de la Confédération à la banque genevoise ayant été ratifiée par les Chambres le 13 avril 1933, on peut supposer que, pour Musy, l'élaboration des avant-projets de loi de contrôle bancaire était devenue moins urgente⁶¹⁴. Elle l'était certainement aussi pour les influents banquiers qui prenaient part au processus de discussion : ces derniers n'avaient-ils pas suggéré, dans la mise au point interne de leur stratégie, qu'il était préférable de reporter le traitement de cette question à des temps plus calmes⁶¹⁵ ? La longue interruption des travaux de la commission d'experts suscite d'ailleurs des protestations de la part de l'Union syndicale suisse⁶¹⁶. Pendant l'été, le Département des finances semble même avoir accepté que la démarche piétine, et poursuit de nouveau la réalisation de certains objectifs, comme une stabilisation des taux d'intérêt des bons de caisse et une extension de la limitation de l'exportation de capitaux, par voie de *gentlemen's agreement*.

⁶¹⁴ Sur la réorganisation de la BES en avril 1933 : Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 180-190.

⁶¹⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 93^e séance, 13.03.1933, p. 3. Adolf Jöhr : « Je mehr wir die Behandlung des Gesetzes in eine ruhigere Zeit hinausziehen können, je eher wird es uns gelingen, die Gestaltung günstig zu beeinflussen ».

⁶¹⁶ D'après le récit de Max Weber, au comité fédéral de l'USS, le 30.11.1933. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 16. Protokoll der Sitzung des Bundeskomitees des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, 30.11.1933, p. 1113-1114.

4.3 La crise de la Banque Populaire Suisse comme élément moteur de l'aboutissement de la loi sur les banques (novembre 1933-février 1934)

L'aggravation des difficultés de la Banque Populaire Suisse, à l'automne 1933, relance l'élaboration du projet de loi sur les banques. Nous avons vu que les dirigeants de la grande banque basée à Berne avaient délibérément retardé le déclenchement d'un assainissement financier pour éviter l'ouverture d'un second foyer de crise dans la place bancaire suisse. Fin octobre 1933, le Conseil fédéral donne son accord de principe à une réorganisation de la Banque Populaire Suisse⁶¹⁷.

Corollairement, les tractations reprennent entre le Département fédéral des finances et la Banque nationale à propos de l'élaboration d'une loi fédérale sur les banques. Entre fin octobre et mi-novembre 1933, la BNS prend position en faveur de trois modifications dans le projet de loi. Elle revendique premièrement la mise en place d'une commission bancaire fédérale. Cette instance hybride, ancêtre de ce qui deviendra la Commission fédérale des banques, est alors un croisement entre la simple commission d'application de la loi sur modèle allemand, déjà évoqué, et la commission consultative sur l'exportation de capitaux proposée par le syndicaliste Max Weber et soutenue par le représentant de l'USP Oskar Howald. Elle réunirait une quinzaine de personnes : membres de l'administration fédérale (DFFD et DFEP), de la Banque nationale, des banques et des associations économiques⁶¹⁸. Elle fonctionnerait comme comité consultatif et établirait les directives de la politique bancaire, par exemple sur les exigences en matière liquidité et d'exportation de capitaux. Cette commission serait flanquée non seulement d'un comité exécutif (*Ausschuss*) – sorte de triumvirat formé par les représentants du DFFD, du DFEP et de la BNS, qui agirait comme instance de décision – mais aussi d'un secrétaire permanent. Constatons que la banque centrale, assez habilement, prend appui sur les propositions du mouvement ouvrier et de la paysannerie pour avancer une solution plus modérée, qui possède surtout l'avantage de résoudre l'épineuse question de l'autorité d'application de la loi. En instituant une commission autonome, la banque centrale et l'administration fédérale se déchargent ingénieusement des responsabilités liées à l'application de la loi, qu'elles étaient toutes deux peu enclines à endosser. Les deux autres requêtes exprimées par la banque centrale sont d'une part, de maintenir la protection cantonale des épargnants dans les cantons où elle dépasserait celle prévue par la loi fédérale, d'autre part, de soumettre les banques cantonales à la loi, contre leur gré, éventuellement en ménageant quelques dérogations.

En plus de négociations sur le contenu de l'avant-projet de loi, l'administration fédérale et la banque centrale sont également en pourparlers au sujet d'un collaborateur particulier. En effet, Jean-Marie Musy avait demandé dès fin septembre 1933 au directoire de la BNS l'autorisation de débaucher Paul Rossy (1896-1973), alors directeur et suppléant du deuxième département de la BNS à Berne, en tant qu'expert chargé de l'élaboration de la loi sur les banques⁶¹⁹. Malgré de fortes réticences chez les dirigeants de la Banque

⁶¹⁷ Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 351-357.

⁶¹⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, Lettre d'Eduard Kellenberger à Jean-Marie Musy, 01.11.1933.

⁶¹⁹ ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossy.

nationale, qui s'offusquent de voir l'Etat central accaparer ses meilleurs éléments, Jean-Marie Musy obtient gain de cause et Rossy entre en fonction au Département des finances le 1^{er} novembre 1933.

L'une de ses premières tâches sera d'introduire dans le nouveau projet de loi un certain nombre de renforcements par rapport au texte dont la discussion inachevée s'était enlisée en mai 1933. Trois nouvelles versions sont rédigées par l'équipe Kellenberger-Rossy, en collaboration avec la BNS, portant les dates des 6, 13 et 25 novembre 1933. Sur sept points au moins, les moutures du projet de loi de novembre contiennent des modifications importantes, par rapport à celle de mars 1933⁶²⁰.

Premièrement, la délicate question du statut des banques cantonales et des banquiers privés est tranchée dans le sens de leur assujettissement à la loi. Mise à part une dérogation sur l'organisation interne pour les premières et sur la publication des bilans pour les secondes, ces deux types d'instituts ne bénéficient pas de régimes d'exception. Pour les banquiers cantonaux, l'inclusion sous le nouveau régime constitue certes un revers sur la forme, puisqu'ils avaient officiellement demandé d'en être exclus, mais le sort qui leur est réservé dans les nouveaux projets est jugé par eux-mêmes « non défavorable »⁶²¹.

Deuxièmement, les limitations de l'exportation de capitaux deviennent plus restrictives. En plus des emprunts, les rescriptions, bons du Trésor et crédits à destination de débiteurs étrangers sont également concernés par le devoir d'information et le droit de réserve de la BNS. La limite minimale à partir de laquelle une telle opération doit faire l'objet d'une consultation fluctue entre 5 et 10 millions selon les projets successifs.

Troisièmement, les projets de novembre introduisent le principe d'une régulation des taux d'intérêt des obligations de caisse. Ces dernières sont des instruments de financement des banques propres au système bancaire suisse. Ils y occupent une place essentielle ; en 1932, les obligations de caisse représentent 35% des fonds de tiers dans les banques suisses⁶²². Les obligations et bons de caisse sont des titres placés par les banques suisses à des taux variables selon les conditions du marché, à échéance de trois à cinq ans et qui leur permettent d'obtenir à relativement long terme d'importantes liquidités. Du point de vue de l'obligataire, ces titres sont intéressants, car la perception des intérêts est simplifiée et le placement dénué de fluctuations⁶²³. A l'été 1933, le taux d'intérêt de ces obligations à échéance fixe, souvent lié à celui des crédits hypothécaires en raison de l'importance des obligations de caisse dans certaines caisses d'épargne, connaît une forte augmentation, suscitant des protestations chez les paysans et une tentative de convention d'autorégulation⁶²⁴. L'intégration de l'article qui contraint les banques à consulter la BNS

⁶²⁰ Cette analyse des projets de loi reprend et complète celle proposée par Hugo Bänziger. Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 113.

⁶²¹ AUBCS, Protokolle der Komitee-Sitzungen, 93^e séance, 22.01.1934, cit. originale de Rudolf Wittmer, directeur de la Banque cantonale de Bâle: « nicht ungünstig ». Ce sont en particulier l'exemption de la révision et la régulation des taux d'intérêt des obligations de caisse qui sont jugées très satisfaisantes.

⁶²² Emilio Albisetti, Daniel Bodmer, Ernst Rutschli, *Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz*, Thun: Verlags Aktiengesellschaft, 1964, p. 483.

⁶²³ Julius Landmann, « L'économie nationale suisse », in Département fédéral de l'Economie publique (éd.), *La Suisse économique et sociale*, Einsiedeln: Benziger, 1927, p. 1-384, p. 318-320.

⁶²⁴ Selon le récit de Gottlieb Bachmann devant le comité de la BNS, le 14 décembre 1933. ABNS, Procès-verbaux du comité BNS, 14.12.1933, p. 397-398.

avant de procéder à une augmentation du taux d'intérêt de leurs obligations de caisse constitue une réponse législative aux pressions politiques formulées pendant l'été 1933⁶²⁵.

Quatrièmement, de nouveaux principes de régulation prudentielle sont intégrés dans la loi. Il s'agit essentiellement des dispositions sur les fonds propres et la liquidité. Le projet de loi intègre ici l'idée selon laquelle chaque établissement soumis à la loi doit respecter une certaine proportion entre les fonds propres et les engagements d'une part et, entre les actifs facilement mobilisables et les engagements à court terme d'autre part. A ces deux ratios de fonds propres et de liquidité s'ajoute un troisième coefficient à respecter. Il s'agit d'un rapport entre les avoirs placés à l'étranger et la somme du bilan. Ce troisième ratio, qui sera supprimé au cours de la négociation de la loi, aurait permis d'inciter une banque à diminuer ses placements à l'étranger.

Cinquièmement, les dispositions sur la comptabilité bancaire et la transparence du bilan sont renforcées. Les projets de novembre 1933 stipulent ainsi que les banques annoncent dans des rubriques distinctes les avoirs auprès de sociétés qui sont en leur possession ainsi que les intérêts arriérés non amortis (qui ne peuvent plus figurer comme revenus). Elles doivent en outre alimenter un fonds de réserve obligatoire destiné à couvrir des pertes.

Sixièmement, on assiste à la création d'une « commission fédérale de contrôle » (*Bankenaufsichtskommission*), chargée de l'application de la loi. Le vide laissé par le refus de la BNS et du DFFD de jouer le rôle d'autorité exécutive est ainsi comblé, selon les vœux de la banque centrale. Notons cependant que si le principe d'une commission indépendante trouve sa première mention officielle dans les trois projets, la composition et les compétences de cette commission de contrôle évoluent encore beaucoup d'un texte à l'autre. Dans le projet du 3 novembre 1933, il est encore question d'une composition purement étatique – sur le modèle allemand du *Bankenkuratorium* – qui se limite à trois membres, issus du Département des finances, du Département de l'économie publique et de la Banque nationale. Le projet suivant, daté du 13 novembre, évoque simplement une commission de trois à cinq membres, dans laquelle le Département des finances et la BNS seront représentés. Enfin, la version du 25 novembre supprime la mention explicite du DFFD et de la BNS, et indique simplement que les membres devront être experts en matière bancaire. Alors que le projet initial de la BNS envisageait même une commission élargie à une quinzaine de membres incluant les associations économiques, on assiste à une désétatisation progressive de la commission d'application de la loi. Ses compétences sont également progressivement réduites. Dans la variante du 3 novembre, la commission avait un droit de veto sur les opérations d'exportation de capitaux et sur les augmentations du taux d'intérêt des obligations de caisse ; elle fixait de plus les exigences en matière de fonds propres et de liquidité. Le projet du 13 et, à plus forte raison, celui du 25 novembre sont plus avares en ce qui concerne les pouvoirs de la commission : elle dispose cependant encore de la compétence de déterminer le ratio d'engagements

⁶²⁵ L'influence de cet instrument d'intervention de la BNS est très limitée. Les obligations de caisse perdront en importance durant la seconde moitié du XXe siècle, avant que cette compétence ne soit supprimée en 1995 lors de la révision de la loi sur les banques. Guido Boller, «L'abandon des interventions directes sur le marché», in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2007, p. 318-328. Pour une description sommaire de l'application de cette mesure par la BNS, voir également : Markus Zimmerli, *Zinspolitik der Nationalbank mit Hilfe von Artikel 10 des Bankengesetzes*, Zürich: Schweizerische Nationalbank, 1983.

étrangers et de demander à une banque de changer d'institut de révision. Il y a donc bien un assouplissement graduel à la fois du statut institutionnel et des pouvoirs de la nouvelle instance.

Dernière modification digne d'attention : dans le projet du 25 novembre, les dispositions pénales, qui contiennent la mesure de protection du secret bancaire, subissent une très légère altération aux conséquences importantes. En effet, contrairement à la version précédente, la violation du secret professionnel est punissable non seulement chez un membre de la commission, d'un institut de révision ou chez un employé de banque, mais tout simplement pour « quiconque ». Il y a donc une extension du champ d'application de la protection du secret bancaire.

En plus de ces modifications, Jean-Marie Musy décide d'ouvrir la commission d'experts aux partisans politiques d'un contrôle bancaire plus musclé. Ces deux mesures, à savoir le renforcement relatif du projet de loi – avec notamment l'introduction de dispositions sur les taux d'intérêt des obligations de caisse, sur la liquidité et les fonds propres et la création d'une commission chargée de superviser l'application de la loi – et l'élargissement de la commission d'experts, font figure de compensations accordées en échange de l'approbation parlementaire de la prise de participation de la Confédération au capital de la Banque Populaire Suisse en difficultés, décidée le 8 décembre 1933.

La commission d'experts réunie fin novembre 1933 par Jean-Marie Musy est rééquilibrée, en atténuant légèrement la confortable majorité dont disposaient les représentants des banques. Alors qu'au printemps 1933, il y avait une douzaine de banquiers sur une vingtaine de commissaires, ils ne sont plus que 17 sur 36 dans la commission de novembre 1933. L'élargissement se fait surtout au profit de sept conseillers nationaux. Il s'agit de quatre députés socialistes, Robert Grimm (BE), Konrad Ilg (BE), Fritz Marbach (BE) et Robert Weber (ZH), et trois PAB, Gottfried Gnägi (BE, également membre du Conseil de banque de la BNS), Richard König (BE) et Eduard Pfister (TG). Si l'on ajoute à ces députés les deux représentants de l'USS et de l'USP, la coalition en faveur d'une forte surveillance bancaire compte neuf voix dans la Commission d'experts. Plus de poids est également accordé aux représentants de l'administration fédérale et de la banque centrale. La première dispose de quatre représentants, tandis que la Banque nationale est représentée par le directoire *in corpore*.

Davantage que sur la composition de la « grande commission d'experts » qui se réunit trois fois, les 28 et 29 novembre 1933 et le 18 janvier 1934, il est essentiel de se pencher sur la formation de la sous-commission ou « petite commission d'experts » qui se réunit à quatre reprises, les 15, 16, et 20 décembre 1933 et le 11 janvier 1934. En effet, sous prétexte d'accélérer la discussion du projet de loi pour pouvoir le présenter aux Chambres lors de la session de mars 1934, Jean-Marie Musy décide de ne débattre que des principes fondamentaux du projet de réglementation dans la grande commission et de privilégier la discussion détaillée par articles dans une sous-commission.

Tableau 4.4 : Composition de la sous-commission d'experts de décembre 1933 - janvier 1934

Nom	Affiliation économique et/ou politique	15-16.12.1933	20.12.1933	14.01.1934
Jean-Marie Musy (1876-1952)	Préside les séances. Conseiller fédéral cath.-conserv. (FR), chef du DFFD	x	x	x
Dr. Eduard Kellenberger (1889-1976)	Dir. suppl. de l'Administration fédérale des finances.	x		
Paul Rossy (1896-1973)	Expert financier de l'Administration fédérale des finances.	x	x	x
Dr. Emil Alexander (1889-1964)	Délégué du Département fédéral de justice et police (Adjoint à la division de Justice)	x	x	x
Prof. Gottlieb Bachmann (1874-1947)	Prés. du directoire et chef du 1 ^{er} département de la BNS	x		x
Charles Schnyder von Wartensee (1874-1957)	V-pdt et chef du 2 ^e dép. de la BNS		x	
Ernst Weber (1881-1967)	Directeur général, chef du 3 ^e département de la BNS		x	
Rodolphe de Haller (1874-1962)	Membre du Conseil de banque de la BNS. V-pdt de la Banque Commerciale de Bâle. Ancien v-pdt de la BNS (1907-1920).	x	x	x
Alfred Aellig (1855-1935)	Dir. de la Banque cantonale de Berne, Fédération des experts-comptables de Berne	x	x	x
Dr. Max E. Bodmer (1888-1953)	Associé de la banque privée Rahn & Bodmer (ZH), futur prés. de l'Association des Banquiers Privés de Suisse. Membre du CdA du Crédit Foncier Suisse (<i>Bodenkreditanstalt</i>).	x	x	x
Johann Heuberger (1890-1950)	Dir. de l'Union des Caisses de Crédit Mutuel (Raiffeisen), dir. de la Caisse de prêts de la Confédération	x	x	
Dr. Adolf Jöhr (1878-1953)	Dir. gén. Crédit Suisse, vice-présid. ASB, ancien dir. gén. de la BNS (1915-1918), membre d'une vingtaine de CdA, dont BBC, Elektrobank, Motor Columbus, Nestlé.	x	x	x
Louis Reymond (1874-1959)	Dir. Crédit Foncier Vaudois. Député radical vaudois.	x	x	x
Dr. Max Staehelin (1880-1961)	Prés. du CdA de la SBS, membre de l'USCI, ancien adm. de la Schweizerische Treuhandgesellschaft AG, BS), membre d'au moins 33 CdA dès 1934.	x		x
Rudolf Wittmer (1878-1965)	Dir. de la Banque cantonale Bâloise. Membre du Comité ASB.	x	x	x
Dr. Arthur Wolf (1884-1961)	<i>Verband Schweizerischer Lokalbanken, Spar- und Leihkassen, ZH</i>	x	x	x
Dr. Max Weber (1897-1974)	Expert économique et collaborateur scientifique de l'Union syndicale suisse.	x	x	
Gottfried Gnägi (1878-1939)	Conseiller national (BE/PAB). Membre de Conseil de banque de la BNS. Membre du comité de l'Union suisse des paysans.	x		
Robert Grimm (1881-1958)	Conseiller national (BE/PSS).	x	x	x
Giovanni Polar (1868-1941)	Conseiller national (TI/PCC). Fondateur de la <i>Società bancaria ticinese</i>	x	x	x
Total		1 8	1 6	1 4

Sources : ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934. Renseignements biographiques : DHS, Dodis.ch, Base de données « Les élites suisses au XXe siècle ».

Malgré l'élargissement de la commission d'experts à des éléments extérieurs au monde bancaire, on constate que, dans la sous-commission également, les représentants des banques disposent toujours d'une majorité et peuvent donc influencer considérablement l'élaboration du texte de loi.

Avant de revenir sur le contenu des débats de la commission d'experts, relevons encore que les deux mesures compensatoires prises par Musy en novembre 1933 – l'intégration de députés socialistes et paysans dans la commission et le renforcement du projet de loi –, ont suscité de fortes protestations de la part des banquiers. Alfred Sarasin, banquier privé bâlois et président du Conseil de banque de la BNS, exprime ainsi son mécontentement dans une lettre datée du 11 novembre 1933 dans laquelle il évoque en des termes peu élogieux les nouveaux articles apparus dans l'avant-projet de loi :

« Son contenu va bien au-delà de ce qui avait été prévu jusqu'alors et de ce qui serait sans doute souhaitable. Il ne s'agit pas de déterminer tout ce que l'on peut introduire dans une loi sur les banques, mais de savoir ce qui est nécessaire, pour d'une part donner plus d'influence à la Confédération et à la Banque nationale sur l'activité bancaire, et d'autre part calmer l'opinion publique »⁶²⁶.

Avant même de déterminer sa tactique future lors de la réunion de son comité, l'Association suisse des banquiers adresse, sous la plume de son secrétaire Max Vischer, une lettre de protestation au Département des finances relative à deux points précis ayant connu un renforcement dans le nouvel avant-projet de loi. D'une part, il s'agit des dispositions sur la réglementation des taux d'intérêt sur les obligations de caisse. Vischer en exige la suppression, en avançant deux arguments a priori contradictoires. Il argue d'abord que ces taux d'intérêt répondent simplement à la loi de l'offre et de la demande et qu'une intervention étatique est impossible. Mais il ajoute que la régulation des taux d'intérêt doit être laissée aux conventions cartellaires conclues entre banques depuis 1924 au sein de la *Zinsfestsetzungskommission*⁶²⁷. D'autre part, l'ASB s'attaque aux compétences octroyées à l'Etat par l'instauration d'une commission de surveillance. Pour Max Vischer, il suffit de prévoir une instance, à savoir le Département des finances éventuellement en collaboration avec la BNS, qui assure l'application de la loi, de manière plus ou moins passive.

« Il serait à mon avis dangereux de transférer à une commission de surveillance particulière la mise en application des dispositions légales qui revient au Conseil fédéral ; car une surveillance étatique, qui entraînerait un affaiblissement de la responsabilité des organes de la banque et une responsabilité intenable de l'Etat, doit justement être évitée »⁶²⁸.

Pour l'ASB, il faut donc supprimer la commission de surveillance prévue dans le nouveau projet, ou alors au moins éliminer ses compétences les plus interventionnistes, à savoir celle de contrôler la proportion entre placements à l'étranger et bilan, celle d'ordonner

⁶²⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, correspondance avec la BNS, lettre d'Alfred Sarasin au DFFD, 11.11.1933. Cit. originale : « Ihr Inhalt geht beträchtlich über das hinaus, was bisher beabsichtigt gewesen ist und was wünschbar sein dürfte. Es fragt sich ja nicht, was können wir alles in ein Bankengesetz hineinbringen, sondern was ist notwendig, um einerseits dem Bunde und der Nationalbank einen Einfluss auf die Banktätigkeit zu verschaffen und andererseits die öffentliche Meinung zu beruhigen. »

⁶²⁷ Sur le rôle de l'ASB dans la cartellisation du secteur bancaire suisse, notamment dans le but de limiter la concurrence interbancaire, cf. Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Margairaz, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2016.

⁶²⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, lettre de Max Vischer (ASB) à Jean-Marie Musy (DFFD), 02.12.1933. Cit. originale : « Es wäre m.E. gefährlich, die dem Bundesrate zukommende Ueberwachung der Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen einer besonderen Aufsichtskommission zu übertragen; denn eine staatliche Aufsicht, die eine Abschwächung der Verantwortlichkeit der Bankorgane und eine untragbare Verantwortlichkeit des Staates zur Folge hätte, soll ja eben vermieden werden ».

une révision extraordinaire et celle d'exiger en tout temps un rapport de révision à un institut de révision.

Lors de la réunion suivante du comité de l'ASB, le compte-rendu d'Adolf Jöhr sur l'avancement de l'élaboration de la loi est emprunt des mêmes sentiments généraux. Le projet de loi a connu des « renforcements regrettables »⁶²⁹. Le directeur général du Crédit Suisse annonce alors ce qui doit être l'objectif principal des représentants des banques :

« Il convient de faire en sorte qu'une législation qui ne peut plus être évitée soit conçue de manière aussi raisonnable que possible, et d'éviter, si possible, que l'Etat interfère dans la gestion des banques sous la forme d'une commission fédérale. Si l'on parvient, lors des dernières consultations, à supprimer du projet encore certaines dispositions qui vont trop loin, la loi ne se révélera pas trop mauvaise à mon avis »⁶³⁰.

Même s'il regrette certaines des modifications intervenues dans le projet à la suite de la prise de participations de la Confédération à la Banque Populaire Suisse, Adolf Jöhr tente ici de former un consensus au sein du monde bancaire pour accepter une loi bancaire dans sa version la plus modérée. Il est vrai qu'en consultant la très riche correspondance reçue par le Département des finances relative au projet de loi, au cours des mois de novembre 1933 à janvier 1934, on se rend compte de la grande diversité des opinions parmi les milieux intéressés.

En anticipant sur la procédure de consultation officielle (*Vernehmlassungsverfahren*), de nombreux banquiers soumettent des propositions de modifications de certains articles précis. On constate ici aussi que la formation de commission d'experts, essentiellement composée de représentants de la branche faisant l'objet de la législation, octroie aux initiés une longueur d'avance dans le marchandage politique. L'accès privilégié aux avant-projets préparés par l'administration fédérale donne à ces acteurs une capacité d'influence décisive, à un stade de l'élaboration encore peu avancé. Les archives consultées regorgent ainsi de lettres et de commentaires sur les articles de loi transmis au Département des finances⁶³¹. Il n'est pas le lieu de revenir ici dans le détail sur chacune des revendications exprimées dans ces courriers. Retenons pour l'instant que l'objectif principal de ces démarches est d'obtenir, sur des points souvent très précis, une modification des dispositions permettant de sauvegarder les intérêts particuliers de leurs auteurs. Ainsi, les représentants des banques cantonales, des banquiers privés et des sociétés financières mettent en avant le caractère particulier de leurs instituts, leur importance dans l'économie nationale et également l'absence d'intervention de sauvetage de l'Etat fédéral à leur égard. Ils souhaitent obtenir un statut particulier dans le cadre du nouveau contrôle

⁶²⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 98^e séance, 05.01.1934, p. 7.

⁶³⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 98^e séance, 05.01.1934, p. 7. Cit. originale : « Es gilt, ein Gesetz, das nicht vermieden werden kann, so vernünftig als möglich zu gestalten, und womöglich zu vermeiden, dass der Staat in der Form einer Eidgenössischen Kommission sich in die Geschäftsführung der Banken einmischet. Gelingt es, in letzter Beratung noch einige zu weitgehende Bestimmungen aus dem Entwurf zu entfernen, so sollte m.E. das Gesetz nicht zu schlecht ausfallen ».

⁶³¹ Alfred Sarasin (15 novembre, 1 décembre), Jean Lombard (2 décembre), Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen (2 décembre), l'Association Suisse des Employés de Banque (4 décembre), Edmund Albert Barth et Hermann Korrodi (Bank für elektrische Unternehmungen, 5 décembre), Adolf Jöhr (26 décembre), Stellungnahme der Privat-Banquiers (28 décembre), Paul Jaberg (UBS, 9 janvier). AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, correspondance. ABNS, 1.3/1213.

bancaire, et échapper à certaines mesures. Il faut aussi souligner que ces courriers sont un indicateur de la forte hétérogénéité du tissu bancaire suisse, et de la difficulté pour l'Association suisse des banquiers d'incorporer en son sein les différentes catégories de banques et de s'en faire l'unique porte-parole⁶³².

En effet, malgré les efforts d'organisation et d'agrégation de l'association faïtière, de nombreux points de frictions internes au monde bancaire subsistent. Adolf Jöhr, le directeur du Crédit Suisse qui s'établit en tant qu'intermédiaire principal des banques auprès de l'administration fédérale, déplore ce manque de cohérence des banquiers, ces « tiraillements malencontreux », au sein de la commission d'experts : « Malheureusement les banques ne s'entendent pas entre elles sur certains points au sein de la commission d'experts. Il serait très souhaitable que les représentants bancaires puissent se mettre d'accord entre eux »⁶³³. A quoi fait-il référence en particulier ? Voici deux exemples de mesures au sujet desquelles existe une véritable opposition entre banquiers. En insistant sur ces points de désaccord, notre analyse de l'élaboration de la loi sur les banques s'éloigne du récit généralement prédominant, qui envisage la régulation sous l'angle d'une opposition uniquement entre des sphères publique et privée homogènes et clairement distinctes l'une de l'autre⁶³⁴.

Il y a tout d'abord la question de la régulation des taux d'intérêt des obligations de caisse, une des nouvelles mesures introduites dans le projet de loi renforcé de novembre 1933. Les grandes banques tentent vainement de s'y opposer, car ce sont sans doute elles les premières visées par la mesure, étant donné le plus fort impact de la détermination du taux de leurs obligations de caisse sur le marché de capitaux. Alors qu'elles réclament la suppression de l'article incriminé, les représentants des banques cantonales et des banques locales souhaitent au contraire son renforcement qui prévoirait des sanctions si la disposition était enfreinte⁶³⁵. Jöhr suggère de régler cette question par voie de convention entre les banques et la banque centrale, argument auquel Rudolf Wittmer, le directeur de la Banque cantonale de Bâle, rétorque qu'un accord avait déjà été établi, mais n'avait pas été respecté⁶³⁶. Une majorité de la petite commission d'experts se rallie à l'avis des banquiers cantonaux et locaux en se prononçant en faveur du maintien de l'article. Dans un rapport interne destiné au DFEP d'Edmund Schulthess, un collaborateur du Département des finances, sans doute Paul Rossy, dévoile encore plus clairement l'antagonisme, en avouant que « les banques cantonales et les banques locales tiennent à

⁶³² Sur l'ASB, voir les récents travaux de Sébastien Guex et Malik Mazbouri : Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2012 ; Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Druelle-Korn, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2013 ; Sébastien Guex, Malik Mazbouri, « L'Association suisse des banquiers, les relations entre patronat et salariat bancaires au début du XXe siècle et leur postérité », in Danièle Fraboulet, Cédric Humair, Pierre Vernus (éd.), *Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs relations avec les autres organisations collectives*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 83-99 ; Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Margairaz, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2016.

⁶³³ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 98^e séance, 05.01.1934, p. 7. Cit. originale : « Leider sind in der Expertenkommission die Banken über gewisse Punkte unter sich nicht einig. Es wäre sehr wünschenswert, wenn sich die Bankenvertreter unter sich einigen könnten ».

⁶³⁴ La présentation bien documentée de Bänziger sur cette phase décisive recense avec précision les modifications intervenues dans les projets de loi, mais ne s'étend pas beaucoup sur les antagonismes au sein des instances de discussion. Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 112-114.

⁶³⁵ Cf. ABNS, 1.3/1213, Protokoll der 4. Sitzung der Expertenkonferenz, 28.11.1933, p. 25.

⁶³⁶ Cf. ABNS, 1.3/1213, Protokoll der 1. Sitzung der Subkommission, 15.12.1933, p. 33-40.

cette disposition [l'obligation d'annoncer une augmentation du taux d'intérêt des obligations de caisses à la BNS] pour se protéger contre les grandes banques »⁶³⁷. En juillet 1934, ces mesures législatives sont présentées par Rudolf Wittmer lors de l'assemblée générale de l'UBCS comme « une impulsion de nos milieux », et une réponse à l'inefficacité des conventions volontaires interbancaires pour stabiliser ce taux d'intérêt⁶³⁸. Ce contentieux interne au monde bancaire est une illustration caractéristique de l'utilisation d'un processus de régulation législatif par l'Etat pour régler des rapports de concurrence entre acteurs privés. Il se situe en outre dans la continuité de l'opposition entre banques cantonales et banquiers privés qui apparaît en 1916-1917 autour d'une éventuelle soumission des obligations de caisse émises par les banques à la convention de l'ASB qui établit un tarif uniforme pour la garde et la gestion de titres⁶³⁹.

Second exemple : l'épineuse question du champ d'application de la loi fait débat au sein des milieux bancaires. Quel critère faut-il choisir pour définir ce qu'est une banque au sens de la loi ? Max E. Bodmer, banquier privé zurichois, revient à la charge en essayant d'obtenir une dérogation générale pour les banquiers privés qui les libérerait de tout assujettissement à la loi. Il n'est pas suivi par la majorité des experts. On préfère alors, pour déterminer quelles sociétés doivent être soumises à la loi, adopter le critère suivant : « faire appel au public pour recueillir des dépôts de fonds ». Les banquiers privés, de même que les sociétés financières qui renoncent à faire appel au crédit public, peuvent ainsi bénéficier de quelques exceptions. Toujours est-il que les banquiers privés, dans leurs demandes de régimes d'exception, ne rencontrent pas systématiquement un accueil favorable auprès de leurs collègues représentants d'autres banques. Ainsi, dans son courrier adressé au DFFD contenant de nombreuses remarques au sujet du projet de loi, Adolf Jöhr n'est pas tendre avec les banquiers privés. Il suggère ainsi de supprimer un alinéa permettant aux banquiers privés de ne pas être soumis aux mêmes exigences en matière de fonds propres. Jöhr ajoute : « Je sais bien que Dr. Bodmer exige toutes les exceptions possibles en faveur de cette guilde d'intérêts [les banquiers privés], mais est-ce vraiment justifié sur ce point ? J'en doute »⁶⁴⁰. Lors de la séance suivante de la petite commission d'experts, l'opposition entre Bodmer et Jöhr se poursuit. Le directeur du Crédit Suisse propose ainsi de préciser dans un sens restrictif la disposition qui permet aux banquiers privés de ne pas publier leurs bilans⁶⁴¹. Il propose d'intégrer le critère d'appel au public au lieu du critère de la forme juridique (société en nom collectif ou individuel), ce qui, de fait, oblige de nombreux banquiers privés à publier leurs bilans comme n'importe quelle autre banque. La négociation se termine alors avec les regrets de Max E. Bodmer, qui demande amèrement que le procès-verbal prenne note de son opposition aux changements obtenus par Jöhr. Un peu plus tard, en septembre 1934, ce même Jöhr critique à nouveau au sein de l'ASB le manque de discipline dont font preuve certains

⁶³⁷ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 16, « Réponse du Département fédéral des Finances et des Douanes aux remarques de M. le Conseiller fédéral Schulthess », 29.01.1934.

⁶³⁸ AUBCS, Protokolle der 29. ordentlichen Generalversammlung, 07.07.1934, p. 5.

⁶³⁹ Cf. Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Margairaz, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2016, p. 245-247.

⁶⁴⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, lettre d'Adolf Jöhr à Paul Rossy, 26.12.1933. Cit. originale : « Ich weiss schon, dass Dr. Bodmer alle nur möglichen Ausnahmen für diese Interessentengilde verlangt, aber ist es in diesem Punkt gerechtfertigt? Ich zweifle daran. »

⁶⁴¹ ABNS, 1.3/1213, Protokoll der 4. Sitzung der Subkommission, 11.01.1934, p. 10-11.

membres de la corporation, qui font parvenir au Département diverses pétitions contenant des requêtes qu'il juge déloyales⁶⁴².

En revanche, lorsqu'ils présentent un front uni, les banquiers parviennent à obtenir des modifications de portée relativement importante. Pour aller à l'essentiel, notons qu'un certain nombre des renforcements apportés par le projet de novembre 1933 sont supprimés, ou du moins affaiblis, par les demandes homogènes des représentants des banques. Ainsi, le ratio qui demandait que les banques maintiennent un rapport équilibré entre les placements à l'étranger et leur bilan est progressivement évacué du projet de loi. Alors que cette disposition constituait un article à part entière, au même titre que le ratio de liquidité, les banquiers obtiennent, par une faible majorité, qu'elle soit transférée en un alinéa de l'article qui précise le contenu du rapport de révision. Cette tactique avait été au préalable habilement préparée par le comité de l'ASB⁶⁴³. De même, les exigences sur la façon de comptabiliser les intérêts arriérés et les avoirs des sociétés filiales des banques sont atténuées. En plus de ce « roll-back » sur un certain nombre de mesures, les banquiers parviennent sans peine à repousser toutes les demandes de renforcement supplémentaires avancées par les représentants du mouvement ouvrier et des paysans. Un système de concession, revendiqué par les socialistes, qui aurait permis à l'instance de contrôle d'empêcher l'ouverture d'une banque non désirée, est rejeté, au profit du système de l'autorisation (*Bewilligung*), qui fait dépendre une nouvelle fondation uniquement de critères formels. Les efforts conjugués d'Adolf Jöhr, soutenus en ce sens par Jean-Marie Musy, sont symptomatiques de cette mainmise des cercles bancaires sur le déroulement des travaux de la commission d'experts. Ils conduisent à la modification du titre du projet de loi et de la dénomination de l'instance d'application prévue. Alors que la question de la régulation bancaire apparaissait encore à maintes reprises sous le titre « contrôle bancaire » jusqu'en 1933 (cela est aussi dû au flou sur la forme que doit prendre ce contrôle), l'expression « loi sur la surveillance des banques » prend le dessus tout au long de l'année 1933. Puis, incidemment, au cours de la réunion d'experts du 11 janvier 1934, Adolf Jöhr suggère de renommer la loi plus simplement : « Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen »⁶⁴⁴. Le terme de surveillance (*Beaufsichtigung*) est évacué. La désignation de l'organe d'exécution subit le même sort. Tandis que les projets de novembre 1933 évoquent encore une Commission de surveillance des banques (*Bankenaufsichtskommission*), Adolf Jöhr regrette la prolixité et la connotation policière de l'expression et propose de la renommer Commission fédérale des banques (*Eidgenössische Bankenkommision*)⁶⁴⁵. Le glissement sémantique discrètement opéré à la fois dans l'intitulé de la loi et de sa principale émanation permet d'altérer la portée et le sens donnés au texte législatif. Ce dernier n'est pas considéré comme un vote de défiance à l'égard du monde bancaire, qu'il s'agirait d'avoir attentivement à l'œil, mais comme une simple législation commerciale ayant pour objet le domaine bancaire.

⁶⁴² AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 102^e séance, 07.09.1934, p. 5. Adolf Jöhr : « Leider haben verschiedene Mitglieder der Bankiervereinigung Eingaben eingereicht, die zum Teil sehr unkollegiale Begehren enthielten. »

⁶⁴³ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 99^e séance, 17.01.1934, p. 13.

⁶⁴⁴ ABNS, 1.3/1213, Protokoll der 4. Sitzung der Subkommission, 11.01.1934, p. 12.

⁶⁴⁵ ABNS, 1.3/1213, Protokoll der 1. Sitzung der Subkommission, 15.12.1933, p. 3.

Le bilan de cette demi-douzaine de séances de la commission d'experts chargée d'élaborer la loi sur les banques reste largement positif pour les milieux bancaires. Lorsqu'ils se présentent en rang serré, ils réussissent à empêcher tout renforcement du projet de loi allant à l'encontre de leurs intérêts généraux et donc à limiter l'impact du durcissement du projet de novembre 1933. En revanche, du moment que subsistent des lignes de fraction internes au monde bancaire, le rapport de force se déplace au sein de la commission d'experts. La coalition très hétérogène de l'administration fédérale, de la banque centrale et des quelques représentants de la politique et de l'économie parvient à prendre le dessus. Dans ces cas de dissensions interbancaires, il faut relever que la balance penche le plus souvent en faveur des grandes banques et au détriment des banquiers privés, dont la capacité d'influence semble inférieure.

Du côté du mouvement ouvrier, soulignons également le grand écart réalisé par les représentants de la social-démocratie au sein de la commission d'experts. Ils y font preuve d'une attitude très pragmatique, en réduisant leurs propositions d'amendements au strict minimum. Sur la question de l'exportation des capitaux par exemple, le ton de Robert Grimm est sans rapport avec celui qu'il avait adopté en 1926 devant le plénum du Conseil national, lorsqu'il parlait encore de trahison nationale⁶⁴⁶. Dans la commission d'experts, il s'agit pour les syndicalistes et les socialistes d'obtenir le soutien des représentants de l'Administration des finances ou de la Banque nationale. Ainsi Robert Grimm déclare-t-il : « Nous ne devons pas entraver l'exportation de capitaux, mais seulement la réglementer »⁶⁴⁷. La tactique du Bernois semble porter ses fruits sur certains points. Il parvient notamment à faire passer provisoirement la possibilité de constituer une commission consultative dans laquelle seraient représentés les milieux économiques pour établir certains principes dans l'application des mesures de limitations de l'exportation de capitaux par la BNS⁶⁴⁸. En dépit de ces maigres résultats, on remarque avant tout la distance qui sépare les positions très modérées défendues par les socialistes dans la commission d'experts et les revendications programmatiques adoptées parallèlement par la direction du parti. En effet, quelques jours avant le début des travaux de la commission d'experts, le 26 novembre 1933, la direction du PSS avait décidé d'adopter les exigences suivantes :

« Il faut établir un contrôle bancaire grâce à une loi sur les banques, qui réponde à toutes les demandes du peuple travailleur. L'exportation de capitaux doit être organisée seulement selon les exigences de la création d'emplois. La publicité des banques doit être renforcée. L'organisme de contrôle doit assurer que les ouvriers, les paysans, les artisans et les employés puissent exercer une influence significative. Les travaux préparatoires pour une étatisation des banques et du système de crédit doivent être entrepris immédiatement »⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1926, vol. 27, n° 6, 18^e séance, 22.12.1926, p. 379-380. Cf. renvoi interne, supra, chap. 2.2.2.

⁶⁴⁷ ABNS, 1.3/1213, Protokoll der 2. Sitzung der Subkommission, 16.12.1933, p. 28. Cit. originale : « Wir dürfen den Kapitalexport nicht erschweren, sondern nur regeln ».

⁶⁴⁸ Après de nombreux revirements, et malgré le scepticisme de Musy et les protestations de Jöhr contre cette « *Misstrauenskommission* » sur l'exportation de capitaux, le Conseil fédéral décide de maintenir l'éventualité de la commission consultative proposée par Robert Grimm.

⁶⁴⁹ Schweizerisches Sozialarchiv, Protokolle der Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, Ar.1.110.22 (1933), 25.11.1933, Beschluss des Parteivorstandes. Cit. originale : « Durch ein Bankengesetz ist eine Bankenkontrolle zu schaffen, welche alle Forderungen des werktätigen Volkes erfüllt.

Au moment d'entrer en négociations concrètes, les principaux porte-paroles de la gauche politique – Robert Grimm et Max Weber – mettent de côté ces revendications générales au profit d'une stratégie des petits pas, consistant à réduire considérablement la portée de leurs exigences. Rappelons que l'aboutissement imminent d'une législation fédérale réglementant le domaine bancaire constituait en tant que tel une victoire pour les représentants de la social-démocratie. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre leur volonté d'accélérer les discussions en commissions : dans leur esprit, la crainte de voir le projet tomber aux oubliettes de l'administration fédérale est encore bien présente.

La finalisation du projet de loi par le Conseil fédéral, décidée entre le 26 janvier et le 2 février, marque l'achèvement de la phase préparatoire. Dans un rapport de 12 pages, le Conseiller fédéral en charge du Département de l'économie publique, Edmund Schulthess, tente d'apporter une série de modifications au texte avant de le transmettre aux chambres⁶⁵⁰. Etant donné la position centrale qu'occupera Schulthess dans l'application de la loi en tant que premier président de la future Commission fédérale des banques, il est très intéressant de connaître son avis sur les lacunes du projet. Le ministre argovien aurait souhaité intégrer les amendements suivants :

1. interdire la forme juridique de la société individuelle, collective ou en commandite – propres à de nombreux banquiers privés – pour la pratique d'opérations bancaires, ou du moins, leur appliquer les mêmes exigences en matière de fonds propres,
2. prohiber la forme de la société coopérative,
3. introduire un système de concessions, dont l'octroi serait lié à des garanties morales des personnes responsables de la banque,
4. ne pas soumettre à la loi les sociétés financières qui ne font appel au public que par l'émission d'emprunts, pour ne pas entraver leur développement,
5. supprimer la disposition sur les taux d'intérêt des obligations de caisse, qui sont inefficaces et trompeuses.

En outre, situation cocasse pour l'historien qui connaît la destinée future d'Edmund Schulthess, ce dernier remet en question le bien-fondé et la composition de la Commission fédérale des banques. Pour lui, cette instance fait endosser à l'Etat une immense responsabilité quant à la capacité de paiements de banques. Il ajoute alors :

« Il sera aussi très difficile de trouver les bonnes personnes. [...] Est-ce que la Confédération est en mesure d'indemniser adéquatement les spécialistes nécessaires ? Quels sont, en outre, les experts qui ne sont liés à aucune banque ni société financière ? Lorsque cette condition est remplie, la qualité pour l'exécution des tâches n'est pas au rendez-vous »⁶⁵¹.

Der Kapitalexpert ist nur nach den Forderungen der Arbeitsbeschaffung zu organisieren. Die Publizität der Banken ist zu verschärfen. Die Kontrollstelle muss Sicherheit bieten, dass Arbeiter, Bauern, Handwerker und Angestellte einen massgebenden Einfluss ausüben können. Die Vorarbeiten für eine Verstaatlichung der Banken und des Kreditwesens sind unverzüglich an die Hand zu nehmen ».

⁶⁵⁰ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 345, Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 2 février 1934, annexe confidentiel intitulé « Bemerkingen des Chefs des Volkswirtschaftsdepartement zum Entwurf eines Bankgesetzes », 27.01.1934.

⁶⁵¹ *Ibid.*, p. 11. Cit. originale : « Es wird auch sehr schwer sein, die richtigen Leute zu finden. [...] Ist der Bund in der Lage, die nötigen Fachmänner entsprechend zu entschädigen? Wo sind überdies die Sachverständigen, die mit keiner Bank und keiner Finanzgesellschaft in Beziehung stehen? Wo diese Voraussetzung zutrifft, fehlt auch die Qualität für die Durchführung der Aufgaben ».

Sans imaginer à ce moment-là qu'il en fera partie, Schulthess met le doigt sur certaines des difficultés qui traverseront l'histoire de la Commission fédérale des banques : comment attirer et rémunérer des personnalités à la fois indépendantes des banques et suffisamment compétentes ? La réponse de Jean-Marie Musy aux problèmes soulevés par son rival Schulthess sur ce point est très intéressante. Sur le rôle de la Commission fédérale des banques, le conservateur fribourgeois insiste sur la faiblesse de l'organe prévu : « Le rôle de la commission est essentiellement de trancher les différends possibles entre une banque et ses réviseurs. Ses attributions sont réduites au minimum, ainsi que la responsabilité directe de l'Etat. Toutes les législations étrangères vont plus loin que la nôtre »⁶⁵². Il refuse d'ailleurs de créer un poste de directeur qui donnerait plus de pouvoir, et donc de responsabilité, et qui induirait le risque d'instituer, selon ses termes, une sorte de « dictateur de la banque ».

Les remarques de Schulthess ne débouchent donc pas sur des modifications conséquentes du projet de loi en partie à cause de l'opposition de Musy. Le Conseil fédéral n'entre en matière que sur deux points relatifs aux conditions d'ouverture : un dirigeant de banque doit présenter certaines garanties de moralité, et un banquier privé doit fournir le contrat de société, au lieu des statuts et règlements exigés d'une société anonyme. Le 2 février 1934, le collège gouvernemental ratifie donc le projet de loi et le transmet aux Chambres fédérales, muni d'un message d'introduction relativement bref et rédigé à la hâte sur la base de rapports fournis par la BNS et le directeur du Crédit Suisse Hermann Kurz⁶⁵³. Est-ce par simple négligence que ce message aux chambres oublie de mentionner les travaux initiaux de Julius Landmann ? Il est permis d'en douter. En revanche, ce texte de promotion attribue très clairement trois objectifs au projet de loi : augmenter la sécurité des déposants par l'établissement des mesures prudentielles du contrôle fiduciaire, « assurer à l'économie nationale les crédits qui lui sont nécessaires » et enfin améliorer la qualité des informations destinées à la Banque nationale⁶⁵⁴.

Ratification parlementaire sans grands débats (février-novembre 1934)

En février 1934, la phase parlementaire du processus législatif débute. La discussion par les députés de l'avant-projet finalisé par le Conseil fédéral se fait, conformément à la procédure habituelle, en deux temps. Chacun des organes de l'Assemblée fédérale, le Conseil des Etats et le Conseil national, discute le projet, d'abord dans une commission parlementaire ad hoc, puis en séance plénière. Ce système, caractérisé par la formation de nombreuses commissions ad hoc plutôt que de commissions permanentes implique un faible degré de spécialisation des parlementaires suisses, et, partant, une marge de manœuvre accrue des acteurs et des « spécialistes » qui interviennent en amont⁶⁵⁵. Les commissions parlementaires, formées selon l'équilibre politique de la chambre concernée, peuvent également inclure certains « experts » externes. Sans surprise, le Département des finances décide d'inviter, en plus du président de la BNS, trois représentants des

⁶⁵² AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 345, Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 2 février 1934, annexe intitulé « Réponse du Département fédéral des Finances et des Douanes aux remarques de M. le Conseiller fédéral Schulthess », 29.01.1934, p. 5.

⁶⁵³ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 114.

⁶⁵⁴ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur les banques et les caisses d'épargne, (du 2 février 1934) », *Feuille fédérale*, 1, 1934, p. 176-177.

⁶⁵⁵ Pilotti, *op. cit.*, 2016, p. 102-104.

banques, à savoir Adolf Jöhr, Max Staehelin et Arthur Wolf. Ces invitations, qui n'allaient sans doute pas de soi dans les usages des commissions parlementaires fédérales, suscitent d'ailleurs de vifs remerciements de la part des banquiers concernés⁶⁵⁶. Le projet de loi sur les banques est d'abord traité par le Conseil des Etats entre février et juin 1934, puis par le Conseil national entre août et novembre 1934⁶⁵⁷. La discussion par le Parlement n'implique pas une réforme radicale du projet de loi présenté. Le président de la SBS Max Staehelin estime même ressentir « un certain manque d'intérêts » au cours des délibérations parlementaires⁶⁵⁸. Sur au moins quatre points cependant, d'importantes modifications sont adoptées par les commissions parlementaires et le Parlement.

Premièrement, la commission du Conseil des Etats « sous l'impulsion des représentants des banques »⁶⁵⁹ instaure de nouveaux régimes d'assainissements bancaires. Il s'agit des mesures de *sursis concordataires* et de *sursis bancaires*, qui permettent à une banque en difficulté de paiement d'instaurer un moratoire avant d'envisager un assainissement ou une faillite. À ces dispositions proposées conjointement par Jöhr et Staehelin⁶⁶⁰, s'ajoute la *prorogation des échéances*, qui apparaît dans le texte au Conseil national grâce au président de la commission parlementaire du Conseil national, l'Argovien PAB Roman Abt (1883-1942)⁶⁶¹. Cette mesure vise à sauvegarder spécialement les intérêts des banques saines, lorsqu'elles sont provisoirement menacées par des retraits de capitaux. Cet ensemble de mesures, qu'il faut considérer comme la principale innovation amenée au cours des délibérations de l'Assemblée fédérale, suscite tout d'abord des réactions mitigées parmi les milieux bancaires. Ces procédures d'assainissement sont perçues comme une épée à double tranchant : d'une part, elles peuvent être utiles pour protéger certains instituts affaiblis, de l'autre, elles remettent en cause le prestige de l'ensemble de la place financière

⁶⁵⁶ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 100^e séance, 21.03.1934, p. 4.

⁶⁵⁷ La commission du Conseil des Etats se réunit à quatre reprises: 1^{ère} session du 13 au 16 février 1934, 2^e session du 9 au 13 avril 1934, 3^e session du 28 au 30 mai 1934, 4^e session du 15 au 17 octobre 1934. La commission du Conseil national se réunit également quatre fois : 1^{ère} session du 20 au 24 août 1934, 2^e session du 6 au 7 septembre 1934, 3^e session du 18 au 19 septembre 1934, 4^e session du 2 au 3 novembre 1934

⁶⁵⁸ Max Staehelin, *Das schweizerische Bankgesetz : Vortrag (gehalten in der Statistisch-Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel am) 12. November 1934*, Basel, 1934, p. 17. Cit. originale : « eine gewisse Interesselosigkeit ». Staehelin relate par exemple que le rapporteur francophone prononce son discours devant seulement sept députés romands présents.

⁶⁵⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 101^e séance, 07.07.1934, p. 8.

⁶⁶⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 4, Commission du Conseil des Etats pour l'examen du projet de loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. PV de la deuxième session, 13.04.1934, p. 116-121.

⁶⁶¹ Il est nécessaire de présenter brièvement ce personnage clé du processus d'élaboration de la loi sur les banques, puisque c'est lui qui est chargé d'organiser les débats parlementaires dans la Chambre du peuple, en tant que président de la commission ad hoc du Conseil national. Heinrich Roman Abt est conseiller national PAB de 1919 jusqu'à sa mort en 1942; il y prend la succession directe de son père, Heinrich Eugen Abt (1854-1937), membre de l'élite paysanne (directeur de l'école d'agriculture de Brugg, leader de l'USP, membre du CdA des CFF). Roman Abt est d'origine radicale et fait partie des membres fondateurs du Parti Paysans, Artisans et Bourgeois argovien. Après une double formation en agronomie (EPFZ) et droit (Université de Zurich), il se tourne vers une carrière d'avocat et de notaire. Abt n'est donc pas un simple agrarien, mais se profile comme médiateur entre les intérêts des paysans et ceux de l'industrie et de la finance. Il est membre de nombreux conseils d'administration, dont celui de l'Elektrobank (1915-1933), puis celui de la SBS dès 1937. Cf. Ernst Schaffner, « Abt, Heinrich Roman », in *Biographisches Lexikon des Aargaus, 1803-1957*, Aarau: Sauerländer, 1958, p. 14-15 ; Anton Wohler, « Abt, Heinrich Roman », in *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive : Attinger, vol. 1, 2002, p. 36 ; cf. Base de données « Elites suisses au XX^e siècle ».

suisse⁶⁶². Avec l'introduction de ces nouvelles dispositions, on changeait également l'esprit de la loi qui voulait à l'origine protéger le public déposant contre les banques, mais qui protégeait désormais aussi les banques contre le public cherchant à retirer ses dépôts⁶⁶³.

Deuxièmement, le Conseil des Etats adopte une disposition qui autorise une banque à contester une décision de la CFB par voie de recours administratif au Tribunal fédéral. Ainsi, un certain nombre des jugements émis par la Commission fédérale des banques pourront être juridiquement récusés. Il s'agit, selon le président de la Société de Banque Suisse Max Staehelin, d'une mesure susceptible de tranquilliser le monde bancaire, inquiet par les pouvoirs interventionnistes de l'organe de surveillance⁶⁶⁴. L'autorité et les pouvoirs de cette dernière sont donc considérablement réduits.

Troisièmement, sous la pression cette fois-ci des groupes paysans et socialistes, le Conseil national demande une régulation plus forte de l'exportation du capital. Mais les mesures plus fortes prises par la Chambre basse ne seront finalement pas adoptées dans le texte définitif, le Conseil des Etats demeurant intraitable. Autre nouveauté, le Conseil national exige une plus grande indépendance de la part des instituts de révision, auxquels on interdit la pratique d'opérations de type bancaire. Nous reviendrons sur ce point.

Enfin, les représentants du peuple se montrent aussi plus sévères envers l'indépendance des membres de la CFB. En effet, les dirigeants de banques et de sociétés fiduciaires sont exclus de l'autorité de surveillance. Les simples conseillers d'administration par contre sont autorisés à y siéger. Le débat sur cette question repose sur un dilemme difficile à résoudre : comment trouver des personnalités à la fois expertes en technique bancaire et indépendantes des établissements à surveiller? Les députés privilégient finalement une plus grande marge de manœuvre laissée au Conseil fédéral dans la désignation des membres de la Commission fédérale des banques.

Insistons enfin sur le déséquilibre, au cours des débats parlementaires, entre des discussions très approfondies sur certaines dispositions, qui se révéleront peu significatives dans leur application, et la ratification sans aucun débat d'autres articles, qui deviendront, *ex post*, des points cruciaux de cette législation. La régulation de l'exportation de capitaux et des taux d'intérêt sur les obligations de caisse, cheval de bataille des groupes socialistes et paysans, accapare une partie substantielle de l'attention des politiques. Dans leur application, ces articles de loi ne seront cependant pas cruciaux. D'après un spécialiste de la question, les mesures octroyant un devoir d'information à la BNS pour toute augmentation du taux d'intérêt des obligations de caisse ne mènent qu'à une influence très mesurée de la banque centrale sur ce point entre 1935 et 1958⁶⁶⁵. Quant au droit de veto de la BNS sur l'exportation de capitaux, son impact est également très modeste dans un premier temps, tant à cause des circonstances conjoncturelles qui conduisent à une forte diminution des emprunts étrangers à long terme visés par cette mesure, qu'en raison des nombreuses possibilités de contournement du contrôle⁶⁶⁶. Par contre, d'autres

⁶⁶² Lors de la 103^e séance du Comité ASB, le 3 octobre 1934, le débat est animé à ce sujet et l'on ne peut trouver d'accord sur la question.

⁶⁶³ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 119.

⁶⁶⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 4, Commission du Conseil des Etats pour l'examen du projet de loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, PV de la deuxième session, 12.04.1934, p. 80-87.

⁶⁶⁵ Zimmerli, *op. cit.*, 1983, p. 41-44.

⁶⁶⁶ Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 363-366. Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 355-360.

dispositions de la loi, qui feront plus tard l'objet de nombreux commentaires juridiques, sont à peine discutées au Parlement. Il en va ainsi du fameux article 47 qui introduit des sanctions pénales en cas de violation du secret bancaire (cf. chap. 5.2.7). Un second exemple de mesure relativement imprécise qui n'a pas suscité de débat parmi les parlementaires est l'article qui définit les moyens de sanction de la Commission fédérale des banques si elle constate une irrégularité chez une banque. L'article 23, al. 3, lit. 1 stipule qu'elle doit dans ces cas « inviter l'établissement en question à régulariser sa situation dans un délai approprié ou déférer le cas aux autorités administratives ou judiciaires compétentes ». Comme nous le verrons, cette formulation très floue provoquera une véritable impuissance de l'autorité de surveillance, qui n'avait probablement pas été anticipée dans la phase d'élaboration de la loi. Il y a dans cette réflexion le risque d'une perspective finaliste ou téléologique, dont nous sommes conscients. Plutôt qu'un procès d'intention aux législateurs des années 1930 – qui serait à la fois déloyal et anachronique –, nous voulions simplement souligner le contraste entre la richesse des débats sur certains objets devenus par la suite moins centraux et des dispositions ultérieurement considérées comme essentielles, mais passées inaperçues lors de leur élaboration.

Au-delà des changements de contenu opérés pendant cette phase parlementaire, il faut également souligner la tactique adoptée par les milieux bancaires pour imposer leurs vues au cours des négociations. En tenant compte de la composition politique des deux chambres législatives, les représentants des banques profitent du bicamérisme pour exercer une influence plus forte sur l'un des deux cénacles et susciter ainsi des divergences entre eux.

En l'occurrence, les banquiers ont rapidement compris que le Conseil des Etats serait beaucoup plus à l'écoute de leurs desiderata. En effet, à la Chambre des cantons, les partis bourgeois disposent d'une écrasante majorité: sur 44 sénateurs, on ne compte que trois PAB et deux socialistes. Aussi, aucun socialiste et un seul représentant paysan siège à la commission du Conseil des Etats en vue d'examiner le projet de loi sur les banques. De plus, cette commission est présidée par Ernst Thalmann (1881-1938), conseiller aux Etats radical bâlois. Avocat et notaire, Thalmann est une personnalité proche des milieux bancaires et économiques bâlois. A sa mort, en 1938, il fait partie de plus de 26 conseils d'administration, dont Ciba, Wever-Bank, Rheinische Rückversicherung⁶⁶⁷. Thalmann sert d'ailleurs déjà de courroie de transmission aux milieux bancaires dans le cadre de la révision du Code des obligations ; il est en particulier proche de Max Staehelin, président de la SBS et ancien directeur de la Schweizerische Treuhandgesellschaft⁶⁶⁸. Aussi, c'est par son intermédiaire que l'ASB tente de faire passer l'introduction de la révision fiduciaire dans le droit des sociétés pour éviter une loi sur les banques⁶⁶⁹. Dans le contexte de l'élaboration de la loi sur les banques, Thalmann fonctionne aussi comme le relais privilégié des intérêts bancaires au Conseil des Etats, dans la commission comme au plénum. Il n'est donc pas étonnant qu'une fois la loi entrée en vigueur, et après sa non-réélection en 1935, les deux grandes banques du pays, le Crédit Suisse et la Société de

⁶⁶⁷ SWA, Personaldossier Ernst Thalmann ; Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 113 et 115.

⁶⁶⁸ Cf. Lüpold, *op. cit.*, 2010, par exemple p. 522.

⁶⁶⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 97^e séance, 08.11.1933, p. 6. Jöhr : « Die Bemühungen des Herrn Thalmann sind für uns sehr wertvoll ».

Banque Suisse, lui offrent la présidence de la nouvelle Gesellschaft für Bankenrevision qu'elles viennent de fonder. Le bilan que tirent les banquiers des conséquences de l'intervention du radical bâlois en tant que président de la Commission du Conseil des Etats est très clair : « Grâce au traitement attentif de la question par la Commission du Conseil des Etats sous la présidence de M. le Conseiller aux Etats Thalmann, le projet a fait l'objet d'importantes améliorations »⁶⁷⁰. Les efforts de lobbying des délégués des banques ont donc porté leurs fruits. Le traitement par le Conseil des Etats a, de leur point de vue, apporté des progrès par rapport au projet soumis par le Conseil fédéral : à titre d'exemple, la commission consultative en matière d'exportation de capitaux proposée par Grimm est supprimée, tandis que sont introduites les dispositions sur le sursis bancaire qui protègent les banques contre des vagues de retrait de la part du public. Les articles de loi les plus débattus à la Chambre haute, à savoir le statut des banques cantonales, et la souveraineté cantonale, notamment en matière de protection de l'épargne, constituaient des questions secondaires pour les grandes banques commerciales. Le choix du gouvernement de transmettre le projet de loi en priorité au Conseil des Etats a donc favorisé les intérêts bancaires. Les représentants de ces derniers ont pu y exprimer leurs préférences en l'absence d'opposants politiques, et ce sous la présidence d'un rapporteur acquis à leur cause.

En revanche, le passage du projet amendé par le Conseil des Etats au Conseil national, en août et septembre 1934, est plus délicat pour les banquiers. En effet, la présence de socialistes et de PAB, voire celle de représentants radicaux favorisant les intérêts des employés, tel le Bâlois Victor Emil Scherer (1881-1941), comportait un certain nombre de risques de renforcement du projet. Ainsi, un amendement visant à inscrire dans la loi sur les banques un passage mentionnant que les relations de travail entre employés et banques doivent être réglées par conventions collectives n'est repoussé que par une faible majorité. Les banquiers avaient donc mis en place, dès juillet 1934, une stratégie qui consistait à se mettre en retrait pendant les délibérations de la commission du Conseil national et d'adopter une position attentiste visant à défendre le statu quo, c'est-à-dire la version du Conseil des Etats⁶⁷¹. Cette attitude semble avoir bien fonctionné. Même si Adolf Jöhr regrette, en commentant les changements opérés par le Conseil national, qu'il n'existe à Berne que très peu de compréhension pour « la psychologie des capitalistes »⁶⁷², les dommages sont très limités, du point de vue des banquiers. Ceux-ci décident pourtant de combattre un certain nombre des renforcements introduits par le Conseil national, en envoyant un commentaire détaillé aux membres de la commission du Conseil des Etats. Sont notamment rejetées la disposition octroyant un droit de veto à la BNS en cas d'augmentation du taux d'intérêt des obligations et celle qui rend l'activité de gestion de fortune incompatible avec celle de révision de banque. Durant la finalisation du projet, au cours de la procédure dite d'élimination des divergences entre les deux Chambres, en novembre 1934, le Conseil des Etats défend systématiquement la position moins interventionniste prônée par l'ASB. Du point de vue du processus de décision, il est

⁶⁷⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 101^e séance, 04.07.1934, p. 8 (Max Vischer). Cit. originale : « Dank der sorgfältigen Behandlung der Materie durch die ständerätliche Kommission unter dem Präsidium des Herrn Ständerat Thalmann, hat die Vorlage erhebliche Verbesserungen erfahren ».

⁶⁷¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 101^e séance, 04.07.1934, p. 8.

⁶⁷² AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 103^e séance, 03.10.1934, p. 1.

important de relever l'efficacité avec laquelle les milieux bancaires parviennent à tirer avantage du système bicaméral suisse. En pesant fortement sur les décisions du Conseil des Etats, tout en se faisant plus discrets au Conseil national, les représentants des banques obtiennent de nombreuses concessions.

La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne est adoptée par l'Assemblée fédérale le 8 novembre 1934, au terme d'une session parlementaire extraordinaire. Une seule voix s'y oppose au Conseil national, tandis que le Conseil des Etats vote la loi à l'unanimité ; le référendum n'est pas saisi. Quelques jours plus tard, l'ASB ne cache pas sa satisfaction face aux derniers développements dans la finalisation du projet de loi, et se félicite notamment de l'efficacité de son action de pression sur les membres influents du Conseil des Etats : « Heureusement, grâce à l'attitude ferme du Conseil des Etats, on a tenu compte de presque tous nos souhaits exprimés dans le courrier du 9 octobre »⁶⁷³.

Le processus de délibérations parlementaire aura donc été relativement rapide, et n'aura pas nécessité, de la part du Conseil fédéral, des procédures d'urgence court-circuitant le système législatif démocratique standard, manœuvre pourtant fréquente au cours de l'entre-deux-guerres⁶⁷⁴. Treize mois s'écoulent entre la publication du message du Conseil fédéral en février 1934 et l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} mars 1935. La vitesse de finalisation de la législation, dans la phase parlementaire, contraste donc avec la relative lenteur d'émergence des projets de loi entre 1931 et 1934, lorsque les solutions palliatives d'autorégulation et de révision du Code des obligations prônées par les banquiers avaient considérablement freiné les timides velléités de réglementation de l'administration fédérale. La rapidité d'achèvement contraste de manière plus saisissante encore avec le traitement réservé au projet Landmann en 1917⁶⁷⁵.

⁶⁷³ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, Rapport préliminaire (*Vorbericht*) de la 104^e séance du Comité ASB, 28.11.1934. Cit. originale : « Glücklicherweise ist dank der festen Haltung des Ständerates fast allen in unserer Eingabe vom 9. Oktober geäußerten Wünschen Rechnung getragen worden ».

⁶⁷⁴ Cf. Georg Kreis, «Parlamentarismus und Antiparlamentarismus in den Jahren 1933-1945», in Madeleine Bovey Lechner, Martin Graf, Annemarie Huber-Hotz (éd.), *Das Parlament – "Oberste Gewalt des Bundes"?*, Bern: Paul Haupt, 1991, p. 301-319.

⁶⁷⁵ Cf. Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015.

5 Le régime de surveillance bancaire de 1934-1935

5.1 L'ordonnance de la loi bancaire du 26 février 1935 : un court-circuitage des pouvoirs réglementaires de la future Commission fédérale des banques

En l'espace de vingt mois de délibérations, entre février 1933 et novembre 1934, la loi sur les banques s'était considérablement étoffée. Alors que le premier projet ne comptait que quinze articles décrits en seulement cinq pages, le produit final était long de 21 pages et comprenait 56 articles. Cette extension du texte de loi ne signifiait pas pour autant que la réglementation était exhaustive et prête à être mise en application. Comme très souvent en droit, un règlement d'exécution – ou ordonnance – (*Vollziehungsverordnung*) était prévu pour déterminer la portée de certaines dispositions et fixer les normes précises dont la loi n'évoquait que vaguement les principes généraux. Contrairement à une loi fédérale, qui est adoptée par le parlement, une ordonnance d'exécution est du ressort du Conseil fédéral, qui devient ainsi de fait un organe législatif important⁶⁷⁶. La possibilité de modifier une ordonnance sans passer par le Parlement en fait aussi un texte normatif plus malléable. Certains commentateurs avisés ont souligné la signification toute particulière de l'ordonnance dans le cas de loi sur les banques, et les compétences importantes qui ont ainsi été transférées au Conseil fédéral⁶⁷⁷.

Dès septembre 1934, alors que la loi n'avait pas encore abouti, les milieux bancaires avaient anticipé la dimension primordiale du règlement d'exécution qui allait être négocié en aval. Paul Jaberg (1878-1955), le directeur général de l'UBS, annonce en effet lors d'une réunion du comité de l'ASB que « l'ordonnance d'exécution pourra être plus importante que la loi même »⁶⁷⁸. Face à ce constat partagé par ses collègues, tout est mis en œuvre pour assurer aux milieux intéressés un accès privilégié et précoce aux avant-projets d'ordonnance. A demi-mot, les banquiers laissent du reste entendre qu'ils souhaitent prendre connaissance de la teneur de l'ordonnance avant même que la loi ne soit adoptée⁶⁷⁹. Du côté de l'administration fédérale, on est d'ailleurs bien conscient de l'importance d'obtenir le blanc-seing des grands pontes de la finance pour garantir l'adoption des mesures. Ainsi, en juillet 1934, Paul Rossy adresse-t-il à Gottlieb Bachmann, Adolf Jöhr et Max Staehelin les lignes suivantes :

« Avant de proposer l'adoption de nouvelles dispositions dans la loi sur les banques, je me permets de recourir à votre obligeance coutumière pour vous soumettre les dispositions qui, si elles rencontrent une opposition justifiée dans les milieux bancaires, ne sortiront pas des tiroirs des bureaux fédéraux »⁶⁸⁰.

⁶⁷⁶ Cf. Luzius Mader, « Législation », in Andreas Ladner, *et al.* (éd.), *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013, p. 245-265.

⁶⁷⁷ Brühlmann, *op. cit.*, 1935, p. VI et 21-22.

⁶⁷⁸ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 102^e séance, 07.09.1934, p. 5. Paul Jaberg : « Die Vollziehungsverordnung kann wichtiger werden als das Gesetz selber. »

⁶⁷⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 103^e séance, 03.10.1934, p. 7.

⁶⁸⁰ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 18, dossier 99*, Lettre de Paul Rossy à Gottlieb Bachmann, Adolf Jöhr et Max Staehelin, 12.07.1934.

L'étroitesse des liens et des échanges entre les législateurs étatiques et une poignée de grands banquiers se développe encore dans le cadre de l'examen du règlement d'exécution. Un avant-projet d'ordonnance « strictement confidentiel » est mis à disposition des représentants du monde bancaire dans la sous-commission d'experts⁶⁸¹. Cet avant-projet, portant la date du 14 novembre 1934, est donc réalisé moins d'une semaine après l'adoption de la nouvelle législation. Cette préconsultation des représentants bancaires a pour but explicite d'adapter l'ordonnance avant même qu'elle ne soit soumise à une conférence d'experts officielle⁶⁸². Une poignée de banquiers – Adolf Jöhr, Max Staehelin, Arthur Wolf, Emil Zachmann, Hermann Korrodi et Rudolf Wittmer – obtiennent ainsi le projet d'ordonnance en avant-première. Le texte qui est discuté dans la petite commission d'experts qui se réunit une première fois le 7 janvier 1935 a donc une origine double⁶⁸³. La première version, rédigée par Paul Rossy (DFFD) et Gottlieb Bachmann (BNS), a été « profondément transformée » à la demande d'Adolf Jöhr et Max Staehelin. Malgré l'importance que lui attachaient les acteurs impliqués, il faut relever que l'ouvrage historique de référence sur la loi sur les banques, à savoir l'étude de Bänziger, ne mentionne ni l'élaboration du règlement d'exécution, ni son contenu.

En plus de l'accès privilégié au texte discuté, les milieux bancaires bénéficient également d'une forte représentation au sein de la commission d'experts. Comme le montre le tableau 5.1, sur une quarantaine de commissaires, seul Max Weber, uniquement convié à la grande commission, représente les partisans d'un contrôle bancaire renforcé. Il est vrai que des hommes politiques comme Robert Grimm ou Richard König, moins perméables aux souhaits des milieux intéressés, avaient décliné l'invitation du Département des finances ; les raisons de leur absence demeurent inexplicables⁶⁸⁴.

Tableau 5.1 : Composition des Commissions d'experts chargés de discuter le règlement d'exécution de la loi sur les banques (janvier-février 1935)

Petite commission d'experts, 7-8 janvier 1935	
Albert Meyer (1870-1953)	Préside les séances. Conseiller fédéral radical zurichois en charge du DFFD
Dr. Paul Rossy (1896-1973)	Suppléant du 2 ^e dép. de la BNS, expert financier du DFFD
Dr. Emil Alexander (1889-1964)	Délégué du DFJP
Prof. Gottlieb Bachmann (1874-1947)	Prés. du directoire de la BNS
Paul Bachmann	Bureau statistique de la BNS
Max E. Bodmer (1888-1953)	Associé de la banque privée Rahn & Bodmer (ZH), futur prés. de l'Association des Banquiers Privés de Suisse
Hermann Korrodi (1884- ?)	Dir. de l'Elektrobank
Johann Heuberger (1890-1950)	Dir. de l'Union des Caisses de Crédit Mutuel (Raiffeisen), dir. de la Caisse de prêts de la Confédération

⁶⁸¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 104^e séance, 28.11.1934, p. 2.

⁶⁸² AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 104^e séance, 28.11.1934, p. 2. Rudolf Wittmer : « Es handelt sich bloss um einen Vorentwurf, der auf Grund der Bemerkungen der Bankenvertreter noch umgestellt und alsdann der kleinen Expertenkommission unterbreitet werden soll. »

⁶⁸³ Selon le récit qu'en donne Adolf Jöhr devant ses collègues du Comité de l'ASB. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 105^e séance, 30.01.1935, p. 4.

⁶⁸⁴ Le procès-verbal des séances de la « grande » commission d'experts les recense sous la liste des participants excusés. AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5, Protokolle der grossen Expertenkommission für die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 04.02.1935, p. 2.

Paul Jaberg (1878-1955)	Dir. gén. de l'UBS
Dr. Adolf Jöhr (1878-1953)	Dir. gén. Crédit Suisse, vice-présid. ASB, ancien dir. gén. de la BNS (1915-1918), membre d'une vingtaine de CdA, dont BBC, Elektrobank, Motor Columbus, Nestlé.
Max Staehelin (1880-1961)	Prés. du CdA de la SBS, membre de l'USCI, ancien adm. de la Schweiz. Treuhandgesellschaft (BS), membre d'au moins 33 CdA dès 1934.
Dr. Arthur Stampfli (1887- ?)	Spécialiste des banques suisses
Rudolf Wittmer (1878-1965)	Dir. de la Banque cantonale bâloise, Prés. de l'Union des banques cantonales suisses, membre du Comité ASB
Dr. Arthur Wolf (1884-1961)	Verband Schweizerischer Lokalbanken, Spar- und Leihkassen, ZH
Emil Zachmann (1874-1938)	Dir. gén. de la Schweizerische Treuhandgesellschaft (BS)
A ces membres s'ajoutent les personnes suivantes pour la grande commission d'experts, 4-5 février 1935	
Henri Bersier (1870-1941)	Dir. de la Banque cantonale vaudoise. Membre du CdA de Nestlé, Rentenanstalt. Membre du Conseil de banque de la BNS
Joseph Blöchliger	Dir. de la Leih- und Sparkasse vom Seebezirk und Gaster, Uznach (GL)
Dr. Erwin Christen (1885-1982)	Dir. de la Basellandschaftl. Hypothekenbank
Rodolphe de Haller (1874-1962)	Membre du Conseil de banque de la BNS. V-pdt de la Banque Commercial de Bâle
Alfred Häuptli	Dir. de la Banque cantonale de Berne. Membre du Vorstand du Revisionverband bernischer Banken und Sparkassen
Alfred Hirs (1889-1976)	Dir. gén. de la Banque Populaire Suisse
Dr. Carl Jäger (1869-1947)	Juge fédéral, spécialiste du droit des poursuites et des faillites
Dr. Hermann Kurz (1857-1943)	Prés. du CdA de l'Elektrobank. Membre du CdA du Crédit Suisse. Membre du Conseil de banque de la BNS.
Robert La Roche (1877-1946)	Prés. ASB, associé de la banque privée La Roche & Cie.
Lachat	Chef de l'Office des poursuites et faillites de Genève
Jean Lombard (1875-1957)	Associé de la banque privée Lombard, Odier & Cie.
Dr. Leo Merz (1869-1952)	Ancien Conseiller d'Etat radical bernois (Justice et instruction publique)
Max von Pfyffer (1888- ?)	Adm. de la Caisse de prêts de la Confédération
Salvisberg	Expert-comptable (BE)
A. Santschi	Inspecteur de la Banque cantonale de Berne
Dr. Alfred Sarasin (1865-1953)	Prés. du Conseil de la BNS
Francesco Sidler	Dir. de la Banque cantonale du Tessin
Dr. Karl Strasser	Inspecteur de caisse d'épargne
Dr. Max Vischer (1888-1975)	Premier Secrétaire de l'ASB
Bernhard Widmer (1876-1952)	Conseiller national cath.-conservateur (1928-1947, ZH), présid. de la Banque Coopérative Suisse
Dr. Ernst Thalmann (1881-1938)	Conseiller aux Etats radical (BS), pdt de la commission du Conseil des Etats.
Dr. Max Weber (1897-1974)	Expert économique et collaborateur scientifique de l'Union syndicale suisse

Source : AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5.

La stratégie des représentants des banques, au cours de l'élaboration de l'ordonnance d'exécution, est relativement claire. Il s'agit non seulement d'atténuer, dans ce cadre moins politisé et plus confidentiel, la portée de certaines dispositions jugées indésirables, mais aussi de préciser le plus possible l'étendue d'autres mesures, et de limiter ainsi la marge de manœuvre discrétionnaire de la future Commission fédérale des banques, qui suscite alors encore de la méfiance. Sous prétexte de trancher des questions techniques et de préciser certains détails, les banquiers profitent de la rédaction du règlement d'exécution pour obtenir des règles prudentielles peu contraignantes et restreindre les compétences de la future instance de surveillance, dont la composition est alors encore inconnue. A titre d'exemple, Adolf Jöhr estime qu'en matière de normes sur l'établissement du bilan, il est « préférable d'avoir des prescriptions aussi précises que

possible, si cela permet d'éviter ainsi l'ingérence éventuelle de la Commission des banques »⁶⁸⁵. La stratégie commune en prévision de la grande commission d'experts des 4-5 février 1935 est définie au cours d'une séance de l'ASB, qui a pour but explicite d'aplanir les divergences entre banquiers. Adolf Jöhr s'y impose à nouveau comme porte-parole principal du monde bancaire, n'hésitant pas à intimer les mots d'ordre sur les diverses propositions.

Les longues réunions de la petite (7-8 janvier) puis de la grande (4-5 février) commission d'experts ont pour tâche de fixer les modalités d'application d'un certain nombre de dispositions cruciales, dont la loi se limitait à énoncer les principes généraux⁶⁸⁶. Quatre questions, entre autres, font l'objet d'après négociations et de longues discussions.

Premièrement, la notion-clé de « faire appel au public pour obtenir des dépôts de fonds » y est définie. Il s'agit là du critère qui permet d'opérer une distinction entre deux catégories de banquiers privés : ceux qui sont soumis à l'ensemble des articles de la loi et ceux qui, en renonçant à faire appel au public, obtiennent des dérogations sur les fonds propres, la mise en réserve, la publication des bilans et des comptes. Tandis que la réclame en vue d'obtenir des capitaux faite dans les bureaux d'une banque ou par voie de circulaires destinées uniquement aux clients n'est pas considérée comme appel au public, la publicité affichée en vitrine est du ressort de la sphère publique. Max E. Bodmer, banquier privé zurichois, insiste pour maintenir une différence claire entre deux catégories, ce qui permettra, une fois la loi entrée en vigueur, aux banquiers privés de choisir l'un ou l'autre modèle d'entreprise. Au fond, ils peuvent adapter le niveau de transparence qu'ils sont prêts à accepter dans la publication des bilans et la tenue de leurs comptes selon le type d'activités privilégiés.

Deuxièmement, la définition et la détermination des ratios de fonds propres et de liquidités sont ancrées dans le règlement d'exécution. Il faut bien distinguer deux variables, c'est-à-dire d'un côté la définition de ce que constituent, du point de vue matériel, les fonds propres et les actifs facilement mobilisables, et de l'autre la fixation du rapport minimal qui doit être maintenu. En effet, en vue d'obtenir un assouplissement des prescriptions, les banquiers peuvent exiger soit un abaissement du pourcentage du ratio, soit, plus subtilement, argumenter en faveur d'une définition plus large des notions de fonds propres et d'actifs liquides qui entreront dans le calcul du coefficient. Rappelons que, du côté de l'Administration fédérale des finances, les travaux en vue de calculer les proportions de fonds propres et de liquidité avaient démarré bien avant l'élaboration de l'ordonnance. Dès juin 1934, un rapport d'une soixantaine de pages, qui présentait les niveaux de fonds propres et de liquidité de divers groupes du système bancaire, avait été rédigé sur demande de la commission du Conseil des Etats⁶⁸⁷. Le principe qui a guidé les législateurs en la matière a été de connaître le plus précisément possible la proportion de

⁶⁸⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 105^e séance, 30.01.1935, p. 7.

⁶⁸⁶ Le 11 février 1935, pendant toute la journée, a lieu la dernière séance de la petite commission d'experts, dont le procès-verbal n'a pas été dressé, de l'aveu même du secrétaire de séance Robert Reimann. Les raisons ne sont pas précisées. Les PV sont conservés dans le dossier suivant: AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5.

⁶⁸⁷ ABNS, 1.3/1217, Bericht über die statistischen Grundlagen für die Aufstellung von Ausführungsbestimmungen zu Art. 10 des Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 2. Februar 1934, 28.06.1934.

fonds propres et de liquidité des différentes catégories de banques, pour ensuite fixer le niveau minimal requis en fonction de la situation existante. Cette démarche très pragmatique s'oppose à celle qui aurait vu l'administration déterminer les règles prudentielles en fonction d'une limitation des risques théoriques, auxquelles les banques auraient dû s'adapter. Le président de la BNS, Gottlieb Bachmann, annonce d'emblée que la solution proposée est compatible avec l'état de fonds propres existant : « Nous avons essayé de trouver une solution qui puisse être adaptée aux conditions existantes sans grandes difficultés »⁶⁸⁸. Les banquiers parviennent, grâce à la confortable majorité dont ils disposent dans la commission, à imposer un élargissement significatif de ce qui est comptabilisé : en plus du capital-actions versé et des réserves – ce qui constitue la définition standard des fonds propres – une partie du capital non versé, la garantie de solidarité des coopérateurs (qui concerne les caisses Raiffeisen) et le dépôt de garantie de sociétaires d'une banque privée. Ces modifications signifient donc indirectement un allègement des exigences de fonds propres.

En ce qui concerne la liquidité, le spécialiste du domaine bancaire Arthur Stampfli, qui fonctionne comme expert de l'Administration des finances, avoue d'emblée que les seuils minimaux sont largement inférieurs aux taux de liquidité réels : « Afin de permettre à toutes les banques de remplir les normes, nous avons maintenu les exigences considérablement en deçà de ce que la plupart des banques observent déjà »⁶⁸⁹. Malgré cet état d'esprit relativement clément à l'égard des banques, la proposition du Département des finances sera remise en question par Adolf Jöhr, qui présente un mode de calcul alternatif. Le Département des finances prévoyait en effet à l'origine de faire varier les exigences de liquidité en fonction d'un critère double, c'est-à-dire à la fois l'importance des engagements couverts par des garanties hypothécaires et la taille de l'institut. Selon ce système, un établissement local actif dans le crédit hypothécaire aurait dû disposer de liquidités inférieures à une grande banque commerciale. Adolf Jöhr propose un système faisant dépendre les exigences de liquidité uniquement de la somme des engagements à court terme. Plus une banque a octroyé des crédits à court terme, plus elle doit être liquide. C'est ce mode de calcul « Jöhr », qui, selon les calculs de l'expert Arthur Stampfli, avantage les grands établissements commerciaux au détriment des plus petites banques hypothécaires⁶⁹⁰, qui est finalement retenu par le Département des finances. Les représentants des banquiers privés et des caisses Raiffeisen sont aussi contrariés par la modification du calcul de la liquidité minimale, car la prise en compte de la taille de la banque leur concédait certains allègements. En plus de ce succès, Jöhr obtient également que la Commission fédérale des banques ne puisse pas intervenir sur la

⁶⁸⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5, Protokolle der kleinen Expertenkommission über die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 07.01.1935, p. 21. Cit. originale : « Wir haben versucht, eine Lösung zu finden, die an die bestehenden Verhältnisse ohne grosse Schwierigkeiten angepasst werden kann ».

⁶⁸⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5, Protokolle der kleinen Expertenkommission über die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 07.01.1935, p. 31. Cit. originale : « Um allen Banken die Erfüllung der Normen zu ermöglichen, sind wir mit den Anforderungen wesentlich hinter dem zurückgeblieben, was die meisten Banken bereits beobachten ».

⁶⁹⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5, Protokolle der kleinen Expertenkommission über die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 08.01.1935, p. 40-48.

fixation des taux de fonds propres et de liquidité, mais seulement octroyer des dérogations⁶⁹¹.

Troisièmement, le contenu de deux documents essentiels dans l'application de la loi, à savoir le schéma des bilans à transmettre à la Banque nationale et le rapport de révision qui résulte de l'activité annuelle des réviseurs, est durement négocié. Il faut relever que les dirigeants bancaires recourent sur ces deux points à deux tactiques différentes. Dans le cas de l'établissement d'un schéma de bilan commun, les banquiers acceptent des prescriptions détaillées sur la définition de chacun des postes, en espérant ainsi court-circuiter une intervention de la Commission fédérale des banques. Les alinéas qui prévoyaient que la CFB édicte des directives sur l'établissement des bilans sont d'ailleurs supprimés sans autre forme de procès, sur demande d'Adolf Jöhr⁶⁹². En revanche, lors des discussions sur le contenu du rapport de révision, les milieux bancaires utilisent la tactique inverse. Ils tentent de réduire le plus possible le catalogue de prescriptions proposé, en arguant qu'il faut laisser une marge de manœuvre suffisante à chaque institut de révision et que l'ensemble des points exigés n'est pas pertinent pour tous les types de banques. En fin de compte, la liste des points faisant l'objet de la révision passe tout de même de 21 à 13. Ce faisant, les banquiers exigent aussi la suppression de la disposition qui demande que le rapport de révision se prononce sur la proportion de placements à l'étranger, par rapport au bilan total⁶⁹³. Ce n'est que suite à l'opposition conjuguée du DFFD, de la BNS et du juge fédéral Jäger que la disposition est maintenue. Rappelons qu'à l'origine, dans les projets de novembre 1933, cette disposition figurait en tant qu'article à proprement parler dans la loi et était beaucoup plus contraignante. Ces deux tactiques opposées – dans un cas énumérer précisément le contenu du bilan, dans l'autre simplifier la nature du rapport de révision – signalent aussi que les banquiers se méfient alors d'une éventuelle intervention de la future Commission fédérale des banques, tandis qu'ils accordent une grande confiance aux instituts de révision privés.

Enfin, le quatrième domaine central abordé par le règlement d'exécution se réfère à l'organisation des instituts de révision. Il s'agit de déterminer notamment les critères de reconnaissance, par la Commission fédérale des banques, des sociétés fiduciaires et syndicats de révision qui seront autorisés à pratiquer le contrôle des banques au sens de la loi. Faut-il privilégier une révision bancaire ouverte à un grand nombre d'instituts et éviter le monopole de quelques sociétés et associations dominantes, ou plutôt favoriser la concentration et empêcher la profusion de petites organisations qui seraient encore moins indépendantes à l'égard des banques à contrôler ? Une majorité se prononce en faveur de la seconde option. Le Conseil fédéral, dans sa finalisation de l'ordonnance, instaurera des exigences pour éviter une prolifération du nombre d'instituts reconnus : un syndicat de révision doit contrôler au moins douze banques, tandis qu'une société fiduciaire doit disposer d'un capital-actions versé d'au moins 100'000 francs et obtenir des mandats de révision pour des banques dont le bilan accuse un total de 100 millions de francs au

⁶⁹¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 105^e séance, 30.01.1935, p. 7.

⁶⁹² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5, Protokolle der grossen Expertenkommission für die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 05.02.1935, p. 55.

⁶⁹³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5, Protokolle der kleinen Expertenkommission über die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 08.01.1935, p. 82-83; Protokolle der grossen Expertenkommission für die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 05.02.1935, p. 81-89.

minimum (art. 31 et 32 du règlement d'exécution du 26 février 1935). Quant à la question de l'incompatibilité des activités de révision bancaire et de gestion de fortune, de justesse maintenue dans la loi par le Conseil national, au grand dam des banquiers qui avaient protesté contre cette disposition, elle est confirmée par l'ordonnance. Les banquiers obtiennent tout de même deux succès dans le domaine de la révision. Ils éliminent tout d'abord de l'ordonnance une clause qui interdisait les relations de parenté entre un réviseur et un directeur de la banque contrôlée. En outre, la question du contrôle des banques cantonales est réglée de manière très souple. Invoquant les promesses faites durant l'élaboration de la loi, on limite le droit de regard de la Commission fédérale des banques dans la révision des banques cantonales au minimum. Le texte final de l'ordonnance stipule simplement qu'elle « peut exiger que les banques cantonales l'informent si elles sont révisées par un service qualifié, faisant partie de l'établissement »⁶⁹⁴.

Après avoir accepté quelques ajustements demandés par la BNS, qui remet en question certains des assouplissements obtenus par les banquiers, le Conseil fédéral promulgue le règlement d'exécution le 26 février 1935. La loi sur les banques et son ordonnance entrent en vigueur le 1^{er} mars.

⁶⁹⁴ Règlement d'exécution de la loi sur les banques et les caisses d'épargne (du 26 février 1935), art. 30, al. 1.

5.2 Les principales dispositions de la législation bancaire

Les pages précédentes (chap. 4.3 et 5.1) ont mis l'accent sur les dynamiques qui ont marqué l'élaboration de la loi sur les banques et de son ordonnance. Nous avons tenté de mettre en avant les facteurs qui permettent de comprendre l'évolution diachronique des positions des divers acteurs et rapports de force politiques. Avant de porter notre regard sur l'application de cette nouvelle réglementation par la principale autorité de surveillance mise en place, marquons une pause dans notre récit chronologique pour proposer un aperçu du résultat auquel le processus d'élaboration législative a abouti. Il ne s'agit pas pour autant de donner ici un commentaire exhaustif des dispositions de la loi sur les banques de 1934. Non seulement une telle ambition dépasserait le cadre de ce travail et aurait une valeur analytique limitée, mais elle ne ferait que répéter les études déjà disponibles dans la littérature juridique qui s'est attelée, dès les années 1930, à décortiquer pour un public informé les 56 articles de la loi bancaire⁶⁹⁵. La plupart de ces références restent cependant d'un grand intérêt pour l'historien ; en effet, les commentaires juridiques contemporains révèlent à la fois les préoccupations essentielles des législateurs et contribuent à former la jurisprudence sur laquelle se fondera l'action de mise en application de la loi par la Commission fédérale des banques.

Dans ce sous-chapitre, nous allons pour notre part dégager les lignes de force du régime de réglementation bancaire qui entre en vigueur en mars 1935. Nous allons successivement aborder sept ensembles de dispositions qui constituent des points essentiels de la loi. Avant d'amorcer cette analyse, rappelons les objectifs principaux de la législation. Le message gouvernemental de février 1934 ne mentionnait que l'amélioration de la sécurité des déposants, la circulation des crédits dans l'économie nationale, et l'information au bénéfice de la Banque nationale. A ces principes généraux vient s'ajouter, dans la version adoptée en novembre 1934, un quatrième objectif : la protection des banques elles-mêmes. Ce principe se matérialise à la fois par les mesures qui visent à assurer une organisation interne appropriée, mais surtout par l'ensemble des dispositions qui offrent des procédures d'assainissement particulières, telles que la prorogation des échéances, le sursis bancaire ou la procédure concordataire⁶⁹⁶. Il faut donc garder à l'esprit qu'en plus du but principal – à savoir augmenter la protection des créanciers bancaires – la plupart des dispositions légales répondent aussi à des objectifs secondaires et parfois contradictoires : le développement de crédits au bénéfice de l'économie nationale ou encore la protection des banques elles-mêmes.

⁶⁹⁵ En nous limitant aux quinze premières années d'existence de la loi sur les banques et sans tenir compte des articles de revue, la listes des publications scientifiques sur la loi bancaire suisse est relativement bien fournie : Rossy, Reimann, *op. cit.*, 1935 ; Brühlmann, *op. cit.*, 1935 ; Graner, *op. cit.*, 1937 ; Graner, *op. cit.*, 1937 ; Uldry, *op. cit.*, 1937 ; Hartmann, *op. cit.*, 1938 ; Jann, *op. cit.*, 1938 ; Walter Müller, «Das Bilanzrecht der schweizerischen Banken», Doktor beider Rechte, Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1938 ; Delachaux, *op. cit.*, 1939 ; Schubert, *op. cit.*, 1939 ; Bachmann, *op. cit.*, 1941 ; Dollfus, *op. cit.*, 1941 ; Max Oetterli, «Die rechtliche Stellung der Revisionsverbände und Treuhandgesellschaften nach Bankengesetz», Doktor beider Rechte, *ibid.* Universität Bern, 1941 ; Hans Andrea Tarnutzer, «Entstehung, Organisation und Funktion der eidgenössischen Bankenkommission», Doktorarbeit, *ibid.* ; Burki, *op. cit.*, 1942 ; Schwander, *op. cit.*, 1943 ; Urech, *op. cit.*, 1944 ; Bodmer, *op. cit.*, 1948 ; Peter, *op. cit.*, 1951.

⁶⁹⁶ Urech, *op. cit.*, 1944, p. 10-11.

5.2.1 Le champ d'application : exclusion des maisons de bourse et de certaines sociétés financières, régimes particuliers pour les banquiers privés, les banques cantonales et les sociétés financières

Nous l'avons vu au cours de l'analyse de l'élaboration de la loi, la question de son champ d'application constituait évidemment un objet de vives négociations. Quelles sociétés devaient tomber sous le coup de la loi et y être – intégralement ou partiellement – soumises⁶⁹⁷ ? Le texte final a renoncé à prescrire une définition précise et positive de la notion de *banque* ; le législateur a préféré énoncer les domaines professionnels et types d'instituts situés à la lisière de l'activité bancaire, qui ne sont pas assujettis à la réglementation. A ce titre, les agents de change, maisons de bourse, gérants de fortune, notaires et hommes d'affaires « qui n'exercent pas une activité bancaire proprement dite » sont exclus du champ d'application⁶⁹⁸. Aussi longtemps qu'un gestionnaire de fortune ou agent de bourses ne se porte pas débiteur de son client de manière durable, il n'est pas soumis à la loi fédérale sur les banques, alors même qu'il reçoit des dépôts de fonds⁶⁹⁹. Pour être considéré comme banquier, il faut donc bénéficier d'une certaine marge de manœuvre avec les capitaux confiés, et ne pas simplement exécuter des ordres contre une commission.

En plus des catégories d'intermédiaires financiers énumérés ci-dessus, trois types d'établissements bénéficient de régimes particuliers. Il s'agit, dans l'ordre croissant du degré d'assujettissement, des sociétés financières, des banques cantonales et des banquiers privés.

La catégorie « sociétés financières » recouvre des types d'entreprises très variés, dont la première définition légale dans le droit suisse est donnée par la loi sur les banques de 1934⁷⁰⁰. Il s'agit en principe d'instruments mis en place en partenariat entre groupes bancaires et commerciaux, servant de relais pour le financement à long terme de certains secteurs, notamment industriels. Les sociétés financières, ou trusts financiers, une catégorie aux contours très flous, se spécialisent en général dans un secteur industriel dont les besoins de crédits dépassent les moyens habituels des seules banques et présente un certain nombre de risques. A titre d'exemple, la Banque pour entreprises électriques, mieux connue sous le nom d'Elektrobank, est ainsi fondée à Zurich en 1895, à l'initiative

⁶⁹⁷ Sur la question du champ d'application, voir en particulier la publication du secrétaire de la Commission fédérale des banques : Graner, *op. cit.*, 1937. Voir également : Brühlmann, *op. cit.*, 1935, p. 29-40.

⁶⁹⁸ Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934, art. 1, al. 2.

⁶⁹⁹ Rossey, Reimann, *op. cit.*, 1935, p. 12.

⁷⁰⁰ Sur le développement des sociétés financières en Suisse, depuis la fin du XIXe siècle : Peter Hertner, «Les sociétés financières suisses et le développement de l'industrie électrique jusqu'à la Première Guerre mondiale», in Fabienne Cardot (éd.), *1880–1980: Un siècle d'électricité dans le monde*, Paris: PUF, 1987, p. 341-355 ; Luciano Segreto, «Financing the electric industry worldwide: Strategy and structure of the Swiss electric holding companies, 1895-1945», *Business and Economic History*, vol. 23, n° 1, 1994, p. 162-175 ; Serge Paquier, «Swiss holding companies from the mid-nineteenth century to the early 1930s: the forerunners and subsequent waves of creations», *Financial History Review*, vol. 8, n° 02, 2001, p. 163-182 ; Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 195-199. Pour une présentation qualitative et quantitative (bilans et profits et pertes) des sociétés financières liées aux grandes banques suisses de leur fondation à 1930, voir Jules Dübblin, *Die Finanzierungs- und Kapitalanlage-Gesellschaften der schweizerischen Grossbanken*, Basel: Philographischer Verlag, 1937.

de l'Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft (AEG) de Berlin, en partenariat avec onze banques suisses et allemandes ; le Crédit Suisse en obtient la direction administrative⁷⁰¹.

La loi sur les banques opère une distinction entre trois catégories de sociétés financières, soumises à des régimes différents : les sociétés financières à caractère bancaire qui font appel au public pour obtenir des fonds, les sociétés financières à caractère bancaire qui ne font pas appel au public pour obtenir des fonds et les sociétés financières à caractère industriel ou commercial⁷⁰². Le tableau 5.2 illustre ces catégories. Deux critères différencient donc juridiquement la grande variété des sociétés financières : celui de leur caractère bancaire, et celui de l'appel au public pour obtenir des fonds. Le caractère bancaire est le propre d'une société financière dont les actifs sont investis auprès d'un nombre étendu d'entreprises⁷⁰³. Les compagnies qui ne financent que des entreprises appartenant au même groupe sont considérées comme des sociétés financières à caractère industriel ou commercial. Les entités financières de grands groupes comme Nestlé, Maggi ou Sulzer ne sont donc pas soumises aux dispositions de la loi sur les banques. Les établissements tombant sous la première catégorie, les sociétés financières à caractère bancaire qui font appel au public, sont quant à elles intégralement soumises à la loi sur les banques. Y figurent les grandes sociétés financières comme l'Elektrobank, la Motor Columbus ou l'Indelec⁷⁰⁴. Enfin, la catégorie intermédiaire, celle des sociétés financières à caractère bancaire qui ne font appel au public pour obtenir des dépôts de fonds, est soumise à un régime hybride. Comme elles ne font pas appel publiquement au marché des capitaux, ces entreprises sont exemptes de la très grande majorité des prescriptions légales (révision fiduciaire, établissement et publications des bilans, respect de ratios prudentiels, supervision de la Commission fédérale des banques, etc.). Seuls les articles sur la transmission des bilans à la BNS et l'exportation de capitaux s'appliquent à ce type de sociétés financières.

Tableau 5.2 : Assujettissement des sociétés financières à la loi sur les banques de 1934 (art. 1)

Sociétés financières		
à caractère bancaire		à caractère industriel ou commercial
faisant appel au public pour obtenir des dépôts de fonds	ne faisant pas appel au public pour obtenir des dépôts de fonds	
soumises à toutes les dispositions	soumises uniquement aux articles sur la transmission de bilans à la BNS et l'exportation de capitaux	non soumises à la loi sur les banques

En cas de doute, c'est à la Commission fédérale des banques qu'incombe la délicate tâche de statuer sur le régime d'assujettissement des sociétés financières. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. C'est donc en grande partie de l'interprétation de la Commission fédérale des banques au cours des premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi que dépendra l'extension du champ

⁷⁰¹ Sur l'Elektrobank durant l'entre-deux-guerres : Andreas Steigmeier, *Power On. Elektrowatt 1895-1995*, Zürich: Elektrowatt, 1995, p. 41-79. Voir aussi : Dublin, *op. cit.*, 1937, p. 61-75.

⁷⁰² Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934, art. 1, al. 1-2.

⁷⁰³ Graner, *op. cit.*, 1937, p. 59.

⁷⁰⁴ Fin 1937, la Motor Columbus et l'Elektrobank, avec des fonds propres et des sommes de bilan de 76,5 et 165.1 pour la première et 98.9 et 132.1 pour la seconde, représentent près de 30% du total des bilans des 43 sociétés financières à caractère bancaire soumises à la loi. Cf. Emil Gsell, « Finanzgesellschaften », in Paul Keller, *et al.* (éd.), *Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern: Benteli A.G, 1939, p. 418-421.

d'application – large ou restreint. La circulaire édictée par la CFB le 9 septembre 1935, qui précise les critères sur lesquels se fonde sa décision, ainsi que les jugements du Tribunal fédéral en réponse à des recours, marquent durablement la jurisprudence en matière d'assujettissement des sociétés financières⁷⁰⁵.

Ce compartimentage des sociétés financières en trois catégories distinctes trouve aussi son origine dans l'important effort d'influence mené par les dirigeants des holdings. Edmund Albert Barth (1892-1969) et Hermann Korrodi, président et directeur de l'Elektrobank, n'avaient-ils pas recommandé une exclusion au moins partielle des sociétés financières du champ d'application de la loi dans une lettre adressée au Département des finances le 5 décembre 1933⁷⁰⁶ ? Le conseiller fédéral Schulthess, qui deviendra d'ailleurs administrateur de l'Elektrobank (1937-1944), dans son rapport critique sur le projet de loi sur les banques, avait également suggéré de ne pas soumettre ces entreprises à une surveillance, au motif de ne pas courir le risque de voir les capitalistes étrangers délocaliser le siège des sociétés financières basées en Suisse⁷⁰⁷.

De plus, la création dans la loi fédérale des divers statuts de sociétés financières ouvre la voie à un risque « d'arbitrage réglementaire », c'est-à-dire la pratique qui consiste à utiliser une faille réglementaire pour contourner des dispositions légales⁷⁰⁸. En effet, en excluant de son champ d'application les sociétés financières industrielles ou commerciales, quand bien même celles-ci reçoivent des fonds par appel au crédit public, la loi bancaire présente une lacune potentielle. Comme l'indique le spécialiste en lois bancaires Willi Schwander, cette imperfection risque de rendre toute la législation inopérante et illusoire : « En pratique, la loi sur les banques peut donc être contournée d'une manière relativement simple par l'intermédiaire des sociétés financières à caractère commercial et industriel »⁷⁰⁹. Nous verrons que cette question ressurgira dans les années 1960 au cours de la révision de la loi sur les banques (cf. chap. 9.3.2).

*

Second type d'instituts à bénéficier d'un régime d'exception, les banques cantonales avaient, nous l'avons vu, redoublé d'efforts pour justifier de nombreuses dérogations. Il faut cependant constater une évolution dans leur attitude à l'égard de la loi sur les banques. Alors qu'elles envisageaient et exigeaient dans un premier temps une exclusion intégrale du champ d'application de la loi, les banques cantonales acceptent progressivement et tardivement d'y être partiellement soumises, mais revendiquent une

⁷⁰⁵ La circulaire est publiée dans la *Feuille fédérale* : « Assujettissement des sociétés financières à la loi du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne », 9 septembre 1935, in *Feuille fédérale*, 1935, vol. 2, n° 39, p. 427-428.

⁷⁰⁶ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 18, Dossier 87*, Diverse Eingaben und Stellungnahmen. 1931-1934, Lettre de Barth et Korrodi au Département des finances, 05.12.1933.

⁷⁰⁷ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 345, Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 2 février 1934, annexe confidentiel intitulé « Bemerkungen des Chefs des Volkswirtschaftsdepartement zum Entwurf eines Bankgesetzes », 27.01.1934.

⁷⁰⁸ Sur la notion de regulatory arbitrage, voir par exemple : Eugene N. White, « "To Establish a More Effective Supervision of Banking": How the Birth of the Fed altered Bank Supervision », *NBER Working Paper Series*, n° Working Paper 16825, 2011, p. 1-55.

⁷⁰⁹ Schwander, *op. cit.*, 1943, p. 31. Cit. originale : « Praktisch kann also auf dem Weg über die Finanzgesellschaften kommerzieller und industrieller Art das Bankengesetz auf eine relativ einfache Weise umgangen werden ».

série d'exceptions⁷¹⁰. L'argumentaire des banquiers cantonaux, et de leurs puissants relais dans les chambres fédérales, en particulier au Conseil des Etats, reposait alors sur quatre points liés entre eux. De leur point de vue, une surveillance fédérale n'apporterait rien de nouveau ni de bénéfique pour les banques cantonales. Celles-ci sont organisées et contrôlées selon le droit cantonal. 19 des 27 instituts considérés comme banque cantonale, possèdent déjà des inspectorats internes⁷¹¹. De plus, elles transmettent déjà volontairement des bilans intermédiaires à la Banque nationale. Quant aux questions relatives à l'exportation de capitaux et à l'organisation interne, elles ne les concerneraient pas. Les banques cantonales rappellent d'autre part qu'aucun de leurs créanciers n'a subi de pertes, et qu'en raison de la garantie cantonale, une intervention de la Confédération est peu probable. Finalement, elles évoquent une atteinte à la souveraineté cantonale et, conscientes de leur capacité d'influence au parlement, portent des menaces à peine voilées, en cas d'assujettissement à la loi fédérale. Dans une lettre au Département des finances datée du 14 octobre 1933, la présidence de l'Union des banques cantonales suisses terminait son réquisitoire par la phrase suivante :

« Nous espérons néanmoins avec confiance, Monsieur le Conseiller fédéral, vous avoir convaincu que l'assujettissement des banques cantonales est non seulement superflu et peu judicieux, mais aussi qu'il mettrait sérieusement en péril l'adoption par l'Assemblée fédérale, et éventuellement par le peuple, d'une loi sur les banques généralement souhaitée »⁷¹².

Les banquiers cantonaux, au cours de l'élaboration de la loi, faisaient donc planer la menace référendaire, du moins tactiquement, en plus d'une opposition parlementaire déjà certaine, si leur statut n'était pas jugé satisfaisant. Au parlement, et en particulier au Conseil des Etats, les revendications des banques cantonales ont en effet été accueillies avec beaucoup de bienveillance. Le sénateur obwaldois Walter Amstalden (1883-1966), également président du conseil d'administration de la Banque cantonale d'Obwald, se fait le porte-parole des banquiers cantonaux dans la Chambre haute. Sa proposition d'exclure entièrement les banques cantonales du champ d'application de la loi n'échoue qu'à une faible majorité de 19 contre 15 voix, malgré le soutien d'un autre président de banque cantonale, le conseiller aux Etats bernois PAB Carl Moser (1867-1959)⁷¹³. C'est donc de justesse qu'elles demeurent en principe soumises à la loi. Il est vrai qu'il aurait été surprenant d'édicter une loi sur les banques, à laquelle échapperait la catégorie de banques la plus importante du pays, du point de vue de la taille des bilans publiés.

⁷¹⁰ Sur la position initiale des banquiers cantonaux, cf. renvoi interne, chap. 4.1 ; AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 93^e séance, 13.03.1933.

⁷¹¹ Sur les 27 banques cantonales, 19 possèdent leur propre inspectorat, 3 se font contrôler par une société fiduciaire, 3 sont membres d'un syndicat de révision. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 18, Dossier 87*, Diverse Eingaben und Stellungnahmen. 1931-1934, Lettre du Präsidium des Verbandes Schweizerischer Kantonbanken à l'Administration fédérale des finances, 14.10.1933.

⁷¹² AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 18, Dossier 87*, Diverse Eingaben und Stellungnahmen. 1931-1934, Lettre du Präsidium des Verbandes Schweizerischer Kantonbanken à l'Administration fédérale des finances, 14.10.1933, p. 6. Cit. originale : « Wir hoffen indessen zuversichtlich, hochgeachteter Herr Bundesrat, Sie davon überzeugt zu haben, dass die Einbeziehung der Kantonbanken nicht nur überflüssig und unzweckmässig ist, sondern überdies die Annahme des im allgemeinen erwünschten Bankgesetzes durch die Bundesversammlung und eventuell durch das Volk ernstlich gefährden würde. »

⁷¹³ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil des Etats, séance du 14 .06.1934, p. 209-217.

Malgré cet assujettissement de principe, les établissements cantonaux bénéficient selon le texte final adopté en novembre 1934, de dérogations sur quatre points précis. Ces assouplissements doivent être vus comme le prix à payer pour obtenir l'acceptation du projet par le Conseil des Etats. Premièrement, les banques cantonales ne sont pas tenues de respecter les prescriptions sur l'organisation interne, à savoir les règles de gouvernance d'entreprise exigeant par exemple de délimiter clairement le rayon d'activité dans des statuts et de séparer les organes de direction des organes de surveillance (art. 3, al. 4). Ces questions restent donc régies par le droit cantonal. Deuxièmement, elles échappent à l'obligation de constituer et d'alimenter un fonds de réserve (art. 5, al. 2). Ici aussi, on préfère maintenir les fonds de réserve prévue par chaque juridiction cantonale. Troisièmement, les dispositions qui prévoient une responsabilité civile plus sévère à l'égard des dirigeants de banque ne s'appliquent pas aux banques cantonales. Là aussi, les dispositions cantonales priment. Enfin, quatrièmement, – et c'est là la dérogation la plus significative – les banques cantonales sont dispensées de se soumettre à une révision fiduciaire externe, « si elles possèdent un service de révision exercé par des personnes qualifiées » (art. 18, al. 2). L'article 30 du règlement d'exécution du 26 février 1935 précise la portée de cette exemption. La Commission fédérale des banques y obtient le droit d'exiger que les banques cantonales l'informent si elles sont révisées par un service qualifié. Les moyens et les critères pour juger de la qualité de cette révision interne ne sont cependant pas précisés, ce qui engendrera certaines difficultés dans la pratique. Cette dispense répond également au souhait des banquiers cantonaux de ne pas tomber dans l'orbite des sociétés fiduciaires proches des grandes banques. Comme l'écrit Henri Bersier au conseiller national radical vaudois Henry Vallotton (1891-1971) : « Si les banques cantonales devaient se faire réviser par des fiduciaires, elles n'auraient pour le moment en Suisse que deux établissements, dépendant tous deux d'une grosse banque (Société fiduciaire suisse, émanant du Bankverein, et Fides, dépendant du Crédit Suisse) ; il y aurait de gros inconvénients à ce que les banques cantonales introduisent ces organes chez elles »⁷¹⁴. Même si le pronostic de Bersier se révélera inexact, puisque les deux sociétés fiduciaires citées seront contraintes de renoncer à la révision bancaire, ce témoignage manifeste l'hostilité des banquiers cantonaux à l'égard des sociétés fiduciaires et la persistance de la concurrence avec les grandes banques.

Une fois ces dérogations ancrées dans la loi, il restait à définir précisément quels établissements allaient en bénéficier. En effet, alors que la garantie cantonale des engagements d'une banque constitue en principe le seul critère justifiant des mesures particulières, il est rapidement apparu que les trois établissements genevois et vaudois, la Caisse hypothécaire du Canton de Genève, la Banque cantonale vaudoise et le Crédit foncier vaudois, ne jouissent pas de la garantie cantonale. Il a donc fallu trouver une définition par laquelle ces établissements généralement considérés comme des banques cantonales et faisant partie de l'Union des banques cantonales suisses puissent y être assimilés. C'est ce qui explique la tournure alambiquée de l'alinéa 4 de l'article 3, qui cherche à faire une exception pour ces trois banques sans pour autant le nommer par leurs raisons sociales. Cette manœuvre est le résultat de l'important travail d'influence

⁷¹⁴ Cité par Beroud, *op. cit.*, 2011, p. 207. (Archives de la Banque cantonale vaudoise, XXVI, carton « 1927-1972 fusion CFV BCV », Rapport d'Henri Bersier à Henry Vallotton, conseiller national, 14.09.1934, p. 6-7).

exercé par la Banque cantonale vaudoise⁷¹⁵. La promesse est expressément faite au Parlement que les trois instituts obtiendront le même statut que les autres banques cantonales⁷¹⁶. Le conseiller national catholique-conservateur tessinois Ruggero Dollfuss, ajoute, dans son plaidoyer en faveur de la Banque cantonale vaudoise :

« On n’imagine pas, d’ailleurs, que la Banque cantonale vaudoise, par exemple, pour n’en citer qu’une, dont la majorité du capital est entre les mains du canton, dont la plupart des membres du Conseil d’administration sont nommés par le canton, on n’imagine pas, dis-je, que la Banque cantonale vaudoise, puisse un beau jour ne plus faire face à ses engagements et que le canton s’en désintéresse »⁷¹⁷.

Selon la définition formulée dans la loi sur les banques – première définition juridique de la notion de banque cantonale, 31 établissements sont assujettis en tant que banques cantonales⁷¹⁸.

*

La troisième catégorie de banques à profiter d’un régime d’exception est celle des banquiers privés⁷¹⁹. Comme nous l’avons vu, leurs représentants, à l’image du Zurichois Max E. Bodmer, n’ont eu de cesse de revendiquer des dérogations pour échapper à l’une ou l’autre disposition légale. Ainsi, les banquiers privés avaient insisté, dans leurs démarches auprès de l’administration fédérale, à la fois sur la forme juridique spécifique de leurs institutions, à savoir les raisons sociales individuelles, sociétés en nom collectif et société en commandite, et sur les particularités de leur structure financière, qui repose davantage sur la confiance et la fortune personnelle des associés que sur la taille des bilans. Ainsi, un groupement de banquiers privés avait écrit au Département des finances en décembre 1933, en insistant « sur le nombre considérable de représentants de leur corporation [...], sur la fonction qu’ils remplissent dans la vie économique suisse, mais aussi sur le fait que de nombreux banquiers privés existent depuis plus d’un siècle et qu’ils n’ont jamais, à notre connaissance, fait appel à l’aide financière de la Confédération ou d’un canton »⁷²⁰. Leur attitude avait d’ailleurs suscité quelques tensions avec d’autres

⁷¹⁵ Sur ce point, cf. *Ibid.*, p. 205-207.

⁷¹⁶ *Bulletin officiel de l’Assemblée fédérale*, Conseil des Etats, séance du 14.06.1934, p. 219. *Bulletin officiel de l’Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 26.09.1934, p. 641-644.

⁷¹⁷ *Bulletin officiel de l’Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 26 septembre 1934, p. 642.

⁷¹⁸ Selon Graner, *op. cit.*, 1937, p. 26-27. Il s’agit des 31 banques suivantes : AG: Aargausische Kantonalbank; AI: Appenzell-Innerrhodische Kantonalbank; AR: Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank; BE: Kantonalbank von Bern, Hypothekarkasse des Kantons Bern; BL: Basellandschaftliche Kantonalbank; BS: Basler Kantonalbank; FR: Banque de l’Etat de Fribourg; GE: Caisse Hypothécaire du Canton de Genève, Caisse d’Epargne de la République et Canton de Genève; GL: Glarner Kantonalbank; GR: Graubündner Kantonalbank; LU: Einzinserkasse des Kantons Luzern, Luzerner Kantonalbank; NE: Banque cantonale Neuchâteloise; NW: Nidwaldner Kantonalbank; OW: Obwaldner Kantonalbank; SG: St-Gallische Kantonalbank; SH: Schaffhauser Kantonalbank; SO: Kantonal-Ersparniskasse Solothurn, Solothurner Kantonalbank; SZ: Kantonalbank Schwyz; TG: Thurgauische Kantonalbank; TI: Banca dello Stato del Cantone Ticino; UR: Urner Kantonalbank; VD: Banque Cantonale Vaudoise, Caisse d’épargne cantonale vaudoise, Crédit Foncier Vaudois; VS: Banque Cantonale du Valais; ZG: Zuger Kantonalbank; ZH: Zürcher Kantonalbank.

⁷¹⁹ Sur ce point, voir par exemple : Max Ernst Bodmer, *Zur Tätigkeit und Stellung der Privatbankiers in der Schweiz*, Zürich: Schulthess & Co, 1934, p. 32-39.

⁷²⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, Stellungnahme der Privat-Banquiers der Schweiz zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Beaufsichtigung der Banken und den Schutz der Spareinlagen, 28.12.1933, p. 6. Cit. originale : « auf die beträchtliche Zahl der Vertreter ihres Standes [...], auf die Funktion, die sie im

groupes bancaires, en particulier celui des grandes banques, tant à l'interne dans les réunions de l'ASB qu'au sein des commissions d'experts chargées d'élaborer la loi bancaire. Ces altercations avaient souvent tourné à l'avantage des grandes banques. Ainsi, le critère déterminant pour bénéficier de dérogations est formulé par Adolf Jöhr, au détriment d'une proposition alternative moins contraignante des banquiers privés. Il s'agit du critère de « faire appel au public pour obtenir des dépôts de fonds » déjà évoqué plus haut, qui sera défini plus précisément dans l'ordonnance du 26 février 1935, puis dans une circulaire de la CFB du 27 août 1935⁷²¹. Seuls les banquiers privés qui ne font pas appel au public pour obtenir des dépôts de fonds peuvent tirer avantage des dérogations prévues par la loi⁷²². Précisons que la grande majorité des banquiers privés ne font pas appel au crédit public – ou y renonce dès l'entrée en vigueur de la loi ; fin 1937, 90% des maisons tombent sous cette catégorie⁷²³. Ces derniers bénéficient donc de quatre dérogations. Premièrement, les banquiers privés ne sont pas tenus de respecter un ratio de fonds propres (art. 4, al. 4). Cette exception est justifiée par les banquiers privés en soulignant le fait que les maisons privées ne disposent pas d'un capital social à la manière des sociétés par actions, mais qu'elles s'appuient sur la fortune personnelle du ou des propriétaires. Il serait donc hasardeux de déterminer l'importance des fonds propres par rapport aux engagements. En revanche, les dispositions sur la liquidité s'appliquent aux banquiers privés. Deuxièmement, au même titre que les banques cantonales, les banquiers privés sont dispensés de la constitution et de l'alimentation d'un fonds de réserve (art. 5, al. 2). Là aussi, l'élément déterminant pour légitimer cette exception est le fait que le sociétaire d'une banque privée soit personnellement et indéfiniment responsable des engagements. Troisièmement, les banquiers privés ne sont pas tenus de publier leurs bilans intermédiaires ni leurs comptes annuels (art. 6, al. 6, ordonnance art. 24). Qui plus est, la dispense de la publication de la comptabilité bancaire s'étend même en partie aux banques privées qui font appel au crédit public. En effet, ces dernières ne doivent pas publier leurs bilans, mais seulement les tenir à disposition du public, qui peut les consulter aux guichets. Cette limitation de la transparence comptable des banquiers privés trouve son explication dans le fait que la publicité bancaire, dans le cas des banquiers privés, ne renforce pas la responsabilité des sociétaires à l'endroit des créanciers. Quatrièmement, comme les banques cantonales, les banquiers privés sont exemptés des articles qui imposent une responsabilité civile renforcée aux dirigeants de banque (art. 38). En effet, en raison des formes juridiques particulières des maisons privées, leurs sociétaires demeurent soumis aux dispositions du Code des obligations.

Ces quatre dérogations permettent donc de maintenir un régime particulier qui tient compte à la fois de leurs formes juridiques caractéristiques et de leurs activités bancaires privilégiées, à savoir la gestion de fortune, les opérations sur titres et le placement

schweizerischen Wirtschaftsleben erfüllen, aber auch auf die Tatsache, dass zahlreiche Privat-Banquiers seit über einem Jahrhundert bestehen und, unseres Wissens, nie die finanzielle Hilfe des Bundes oder eines Kantones in Anspruch genommen haben ».

⁷²¹ « Critère de distinction entre les banquiers privés, les agents de change, les maisons de bourse, les gérants de fortune, les notaires et les agents d'affaires », 27.08.1935, in *Feuille fédérale*, 1935, vol. 2, n° 39, p. 424-427.

⁷²² Pour être tout à fait précis, les banquiers privés qui font appel au public pour obtenir des dépôts de fonds jouissent aussi d'une dérogation quant à leur responsabilité civile, pour laquelle les dispositions du Code des obligations restent en vigueur (art. 38, al. 2).

⁷²³ Theo Keller, « Banken », in Keller, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 1939, p. 160.

d'emprunts. Les banquiers privés ont donc su contourner l'opposition des grandes banques qu'elles ont rencontrée au sein de l'ASB sur certains points précis, en déployant leurs propres canaux d'influence à destination des législateurs. Les nombreux courriers adressés par des financiers comme Max E. Bodmer, Robert La Roche ou encore Jean Lombard à l'Administration fédérale des finances et aux parlementaires en témoignent. A l'Assemblée fédérale, les banquiers privés peuvent d'ailleurs compter sur le soutien actif de certains députés. Ainsi, le conseiller national catholique-conservateur tessinois Giovanni Polar (1868-1941), dans une comparaison avec les grandes banques, en dresse un portrait élogieux :

« Le banquier privé, au contraire, n'est lié par aucune entrave. Il peut être l'ami, l'associé du client (il peut arriver aussi qu'il le mène à la ruine, malheureusement) ; il est en général le confident, le confesseur, l'avocat, le conseiller habituel pour l'administration de sa fortune. Au client de choisir un ami, et pas un voleur. Rien de commun entre la formidable machine d'argent et un banquier qui est un corps vivant et qui, surtout, possède une âme »⁷²⁴.

C'est en recourant à un argumentaire de ce type, auquel il faut ajouter l'inquiétude de voir le nombre de banquiers privés, qui diminue depuis la fin du XIX^e siècle, accélérer son déclin, que cette branche particulière du paysage bancaire suisse parvient à obtenir une position relativement favorable dans la loi de 1934. Ajoutons encore que les négociations autour de cette législation ont donné lieu à la création, le 29 novembre 1934 à Berne, de « l'Association des banquiers privés de Suisse » (*Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers*), chargée de défendre les intérêts spécifiques de cette catégorie d'instituts. Alors que les autres groupes de banques disposaient déjà de groupements spécifiques, tels que le Cartel des banques suisses, l'Union des banques cantonales suisses ou encore l'Union suisse de banques régionales, caisses d'épargne et de prêts (*Verband schweizerischer Lokalbanken, Spar- und Leihkassen*, fondée 1920 et basée à Zurich), les banquiers privés, attachés aux traditions propres à chacune des places de Zurich, Bâle ou Genève, ne s'étaient pas encore regroupés au sein d'une association d'intérêts. L'Association des banquiers privés de Suisse avait ainsi pour but à la fois de défendre les intérêts spécifiques de ses membres, en particulier dans la concurrence interne avec les grandes banques, mais aussi de différencier les banquiers privés d'un certain rang des simples agents de bourses et autres spéculateurs⁷²⁵. Aussi, seulement une trentaine de maisons y entrent dans un premier temps, les conditions d'adhésion étant relativement exigeantes. Fin 1944, 40 sociétés de banquiers privés en font partie⁷²⁶.

*

En plus des sociétés financières, des banques cantonales et des banquiers privés, les succursales de banques étrangères connaissent aussi un statut particulier selon la loi bancaire de 1934. Présentes en Suisse, et en particulier à Genève et à Bâle, depuis la fin du XIX^e siècle, les établissements étrangers sont essentiellement des succursales de grandes banques françaises, voire italiennes ou anglaises (cf. chap. 8.2). L'article 2 de la loi

⁷²⁴ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 26 septembre 1934, p. 638.

⁷²⁵ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 118-119. Sur l'ABPS, voir aussi : Lehmann, *op. cit.*, 1956, p. 97-103.

⁷²⁶ Wegelin, W., « Vereinigung schweizerischer Privatbankiers », in Rudolph J. Kaderli, Edwin Zimmermann (éd.), *Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz*, Thun: Verlags Aktiengesellschaft, 1947, p. 445-446.

précise donc que les sièges, succursales, agences et représentants de banques étrangères entrent dans son champ d'application ; leur activité en Suisse est soumise à des conditions particulières, à préciser par le Conseil fédéral, comme l'octroi de la réciprocité aux banques suisses – c'est-à-dire qu'une banque suisse doit pouvoir ouvrir une succursale dans le pays d'origine d'une banque étrangère pour que celle-ci soit admise en Suisse – et le dépôt d'une garantie. L'assujettissement à la loi des banques juridiquement étrangères est précisé par la Commission fédérale des banques dans une ordonnance datant du 15 février 1936⁷²⁷. Ces dispositions exigent de présenter à la commission fédérale des banques les statuts et la comptabilité annuelle de la succursale comme de la maison-mère, et de désigner un gérant responsable domicilié en Suisse. Elles prévoient également la provision d'une caution, en particulier si la banque accepte des dépôts d'épargne. Ces mesures s'appliquent cependant uniquement aux agences, comptoirs et succursales des banques étrangères, ainsi qu'à leurs représentants, qui eux ne disposent pas d'une personnalité juridique ; les banques constituées de manière indépendante sous le droit suisse à partir de capitaux étrangers – c'est-à-dire de simples filiales – y échappent entièrement⁷²⁸. L'un des auteurs de l'ordonnance du 15 février, Paul Graner, la commente de manière élogieuse, estimant qu'elle protège les intérêts suisses, sans pour autant entraver l'activité loyale des banques étrangères, mais suffisamment pour « tenir à l'écart ou éliminer les éléments malsains et déloyaux »⁷²⁹. Cet autosatisfecit, puisque Graner est employé du secrétariat de la CFB, cache cependant certaines des tensions qui ont présidé à l'élaboration de cette ordonnance. En fait, les membres de la Commission fédérale des banques ont formulé ce décret de manière très peu interventionniste à l'égard des banques étrangères, dans la crainte de représailles françaises ou anglaises⁷³⁰. L'ordonnance du 15 février 1936 est de plus le résultat d'une étroite consultation avec la Société de Banque Suisse, qui est en 1935 encore la seule banque à disposer d'une succursale à l'étranger, en l'occurrence celle de Londres établie en 1898⁷³¹.

Alors que nous verrons que la question des banques étrangères en Suisse jouera un rôle important dans la révision de loi sur les banques dans les années 1960, il faut ici constater que dès le départ, le cadre réglementaire prévoit des mesures protectionnistes. Relevons que l'introduction dans la loi d'une clause de réciprocité est l'œuvre d'Adolf Jöhr, le directeur général du Crédit Suisse⁷³². Ce principe de la réciprocité, discrètement intégré

⁷²⁷ ABNS, 1.3/1220, « Ordonnance de la commission fédérale des banques concernant les banques étrangères qui exercent une activité en Suisse », 15.02.1936.

⁷²⁸ Il est intéressant de noter que dans les délibérations de la commission d'experts, le conseiller national catholique-conservateur tessinois Giovanni Polar avait suggéré l'intégration de mesures de contrôle pour les banques dont le capital est entièrement étranger. Il faut y voir l'embryon des principes qui chercheront à définir ce qui détermine le caractère étranger d'une banque, au-delà de sa forme juridique. Cf. ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetz, 11.01.1934, p. 8.

⁷²⁹ Graner, *op. cit.*, 1937, p. 115 : « Man wird zugeben müssen, dass die in der Verfügung vom 15. Februar 1936 niedergelegten vernünftigen Grundsätze die schweizerischen Interessen in genügendem Maße wahren, ohne die loyale Tätigkeit ausländischer Bankinstitute mehr zu hemmen, als dies strikt notwendig ist, und ebenso genügen, um ungesunde und unlautere Elemente fernzuhalten oder auszurotten. »

⁷³⁰ Cf. E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, 10.09.1935, p. 189-190, 11.10.1935, p. 210, 11.12.1935, p. 281.

⁷³¹ Sur le siège londonien de la SBS : Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 306-315.

⁷³² Sa proposition est acceptée unanimement lors de la séance de la Commission du Conseil des Etats du 14 février 1934. ABNS, 1.3/1215, Procès-verbal de la 1^{ère} session de la Commission du Conseil des Etats pour

dans la loi de 1934 par le dirigeant de la plus grande banque suisse et sans effet pendant longtemps, deviendra dans les années 1970 le principal frein à l'installation en Suisse des banques étrangères jugées indésirables. Au cours des premières discussions dans la commission d'experts, Jöhr annonce qu'il faut prendre plus de précautions et de retenue dans l'admission de banques étrangères : « nous jouons déjà depuis trop longtemps au peuple de bergers »⁷³³, conclut-il résolument. Dans les années 1930, le nombre relativement restreint de succursales bancaires étrangères installées en Suisse rend la question moins préoccupante. A la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance de la CFB de février 1936, seules neuf banques juridiquement étrangères sont soumises à la loi⁷³⁴.

Ces considérations nous amènent à la délicate question des conditions requises pour ouvrir une banque, qu'elle soit d'origine étrangère ou suisse. Nous y reviendrons plus bas. L'ouverture ou la fermeture des critères d'entrée dans le marché (*entry conditions*) constitue en effet une variable essentielle pour comprendre la nature concurrentielle ou monopolistique d'un régime de régulation⁷³⁵. Retenons pour l'instant la faiblesse d'intervention des autorités publiques, qui statue sur la base d'un matériel documentaire très limité, souvent sans aucun contact direct avec les dirigeants de l'établissement. Aucune sanction n'est prévue pour sévir contre une banque qui néglige de s'annoncer à la CFB⁷³⁶. Malgré les propositions dans ce sens faites au cours de l'élaboration de la loi, il n'existe pas, en Suisse, de système de concession qui aurait permis à la Commission fédérale des banques de refuser une ouverture de banque jugée indésirable. Un tel système est pourtant fréquent dans les législations étrangères et figurait aussi dans le projet Landmann de 1916. Le système de l'autorisation choisi en 1934 est bien plus ouvert : à partir du moment où les statuts et règlements d'une banque requérante sont jugés conformes à la loi, c'est-à-dire s'ils délimitent le champ d'activité et prévoient une organisation interne adéquate, la CFB remet à l'établissement une autorisation lui permettant de s'inscrire au registre du commerce (art. 3, art 9 de l'ordonnance). Il n'existe donc pas de clause de besoin ou de critères moraux sur la probité des dirigeants prévus qui permettraient d'empêcher l'ouverture d'une banque. Même l'économiste Denis

l'examen du projet de loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, 14.02.1934, p. 40-41. Jöhr s'en vante d'ailleurs auprès de ses collègues banquiers lors de la 100^e séance du Conseil de l'ASB. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 100^e séance, 21.03.1934, p. 4.

⁷³³ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 14.03.1933, p. 20. Cit. originale: « Immerhin haben wir lange genug das Volk der Hirten gespielt ».

⁷³⁴ Selon le rapport annuel de la Commission fédérale des banques au Conseil fédéral pour l'année 1936. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13, Geschäftsberichte. La liste des banques pour 1936 révèle le nom de ces instituts. Cf. AFB, E6520(B), 2009/28, vol. 162, « Bankenverzeichnis 1935-1954 ». Il s'agit des banques suivantes : The American Express Company (6 succursales, siège à Hartford et New York), Crédit Industriel d'Alsace et de Lorraine (Bâle, siège à Strasbourg), H. Glorieux et Cie (Bâle, siège à Bruxelles), Banque de Paris et des Pays-Bas (Genève, siège à Paris), Banque Parisienne de Crédit au Commerce et à l'Industrie (Genève, siège à Paris), Crédit Lyonnais (Genève, siège à Lyon et Paris), Lloyds and National Provincial Foreign Bank Limited (Genève, siège à Londres), Banco di Roma (Lugano, siège à Rome), Société Générale Alsacienne de Banque (Zurich, siège à Strasbourg).

⁷³⁵ Grossman, *op. cit.*, 2010, p. 134-145.

⁷³⁶ Rosy, Reimann, *op. cit.*, 1935, p. 80.

Piguet, peu enclin à formuler des observations critiques sur le système bancaire suisse et sa régulation⁷³⁷, regrette ce manque :

« Il y a lieu de remarquer à ce propos que la loi suisse, contrairement à celle de plusieurs autres pays, n'a prescrit aucune disposition particulière traitant de la capacité, de la moralité, de la malhonnêteté, etc. des banquiers. Quand on songe qu'un dirigeant de banque puni pénalement peut continuer à exercer son activité, on ne peut nier qu'il y ait là une lacune de la loi. »⁷³⁸

5.2.2 Mesures de régulation prudentielle : ratios de fonds propres et de liquidité, organisation interne adéquate, privilège sur les dépôts d'épargne

Après avoir défini son champ d'application, la loi fédérale sur les banques prescrit une première série de mesures à but préventif. Il s'agit de l'article décrétant le respect d'une proportion appropriée entre les fonds propres et les engagements d'une part, et entre les actifs facilement mobilisables et les engagements à court terme d'autre part (art. 4, ordonnance art. 10-19). Parmi les autres règles prudentielles introduites, il faut mentionner les mesures sur l'organisation interne des banques, sorte de gouvernance d'entreprise exigeant une séparation claire entre conseil d'administration et direction. L'article 15 mettant en place un privilège sur les dépôts d'épargne jusqu'à concurrence de 5000 francs constitue la troisième disposition visant explicitement la protection de créanciers.

L'institution de ratios de fonds propres et de liquidité minimaux dans la loi a pour but d'accroître la sécurité du public et la stabilité du système bancaire. En empêchant un accroissement démesuré des engagements d'une banque, le rapport de fonds propres, aujourd'hui appelé ratio de solvabilité, vise à éviter que des pertes de la banque conduisent inéluctablement à des pertes pour son créancier. Il agit comme un matelas de sécurité. Quant au ratio de liquidité, il vise aussi à limiter l'impact des paniques bancaires, en assurant aux banques des liquidités suffisantes pour permettre aux déposants de retirer leurs fonds sans que la banque doive recourir à la Banque nationale.

Nous avons vu que la prescription d'exigences sur les fonds propres et la liquidité était déjà au programme du contrôle bancaire prôné par Schulthess en 1914, et s'était concrétisée dans le projet Landmann de 1916. Ce dernier évitait cependant de déterminer un pourcentage figé, et laissait à l'autorité de surveillance le soin de fixer la teneur et l'application des ratios (cf. chap. 2.1.2). Puis, dans les années 1930, ce n'est que dans la

⁷³⁷ Denis Piguet, après avoir défendu une thèse en sciences commerciales et économiques à HEC Lausanne en 1953, devient associé de la maison de banque privée familiale, Piguet & Cie, à Yverdon. Il épouse la petite-fille de Rodolphe de Haller (1874-1962) – premier vice-président de la BNS (1907-1920) et président de la Basler Handelsbank (1920-1947). La thèse de Denis Piguet est dirigée par le professeur Henri Borle, membre de la CFB, et Piguet bénéficie d'une relecture attentive de son manuscrit par le secrétariat de la Commission fédérale des banques. En septembre 1952, Eduard Kellenberger, alors secrétaire de la CFB, lui écrit qu'« il ferait mieux dans certains cas de faire passer pour ses propres points de vue, des opinions qui sont défendues par le secrétariat ou la Commission des banques, ou au moins de les raccourcir et de les limiter à l'essentiel ». On peut donc supposer que les points de vue exprimés dans la thèse de Piguet reflètent aux moins partiellement l'avis du secrétariat de la CFB. AFB, E6520A, 1983/50, vol. 2, « Bankengesetz-Allgemeines 1934-1971 », Lettre de Kellenberger à Piguet, 23.09.1952.

⁷³⁸ Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 400 (note 2).

version renforcée du projet de novembre 1933, sous l'effet de la crise de la Banque Populaire Suisse, que les dispositions sur les fonds propres et la liquidité sont reprises dans l'ébauche de loi. Le projet Landmann a sans doute exercé une forte influence, comme semble indiquer la formulation proche des deux articles. Les dispositions sur les fonds propres et la liquidité passent les différentes étapes de discussion entre novembre 1933 et novembre 1934 sans susciter d'importants débats ; il est vrai que la loi elle-même ne fait qu'établir le principe de deux coefficients, laissant au règlement d'exécution la délicate tâche d'en déterminer la composition précise.

C'est donc au cours de l'hiver 1935, au sein des commissions d'experts réunies par le Département des finances pour rédiger l'ordonnance de la loi bancaire, que sont arrêtées la teneur et la portée des dispositions sur les fonds propres et la liquidité. Les discussions se basaient alors sur des recherches effectuées au cours de l'année 1934, et mandatées à l'expert Arthur Stampfli. Dès juin 1934, un rapport conséquent (58 pages !) produit par l'Administration des finances détaillait l'état de liquidité du système bancaire, par groupe de banques, sur la période 1928-1932⁷³⁹. Dès le départ, l'administration fédérale adopte une démarche très pragmatique. Elle cherche à fixer les exigences légales en fonction de la situation existante chez les banques, plutôt qu'à partir de considérations théoriques ou d'exemples étrangers⁷⁴⁰. Au cours de la négociation de l'ordonnance de la loi bancaire, nous l'avons vu, le projet initial du Département des finances, qui prévoyait une liquidité variable en fonction de la taille de l'institut et de l'importance relative du portefeuille hypothécaire, est concurrencé par un projet émanant d'Adolf Jöhr (cf. chap. 5.1). Cette alternative proposait de faire dépendre le ratio de liquidité uniquement de l'importance des engagements à court terme. C'est le projet Jöhr qui l'emporte. La réglementation en vigueur, modelée de manière décisive par le directeur général du Crédit Suisse, et dont le principe restera en application jusqu'en 1987⁷⁴¹, fonctionne de la façon suivante. Elle distingue en fait deux taux de liquidités qui doivent être respectés : la liquidité de caisse (*Kassenliquidität*) d'une part (ordonnance art. 16) et la liquidité générale (*Gesamtliquidität* ou *zweite Liquidität*) d'autre part (ordonnance art. 17).

La liquidité de caisse se calcule en tant que rapport entre les engagements à court terme et les disponibilités. Selon le système Jöhr, le niveau minimal de la liquidité de caisse varie en fonction de l'importance des engagements à court terme. Plus un établissement a le caractère d'une banque commerciale (c'est-à-dire avec une forte proportion d'engagements à court terme), plus sa liquidité doit être élevée. Les taux exigés fluctuent entre 2.5% et 5%.

Quant à la liquidité générale, il s'agit du rapport entre les engagements à court terme et les actifs facilement mobilisables. Ces actifs-là sont par exemple des effets et bons du Trésor admis par la Banque nationale suisse. Au cours de la négociation du règlement d'exécution, les discussions sur la définition des actifs facilement mobilisables avaient donné lieu à des débats animés. Certains banquiers ont cherché à imposer une acception

⁷³⁹ ABNS, 1.3/1217, Bericht über die statistischen Grundlagen für die Aufstellung von Ausführungsbestimmungen zu Art. 10 des Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 2. Februar 1934, 28.06.1934.

⁷⁴⁰ Sur ce point, voir aussi : Hugo Bänziger, *Die Entwicklung der schweizerischen Liquiditätsvorschriften*, Zürich: [s.n.], 1988, p. 13-18.

⁷⁴¹ *Ibid.*, p. 14.

la plus large possible, en proposant par exemple de comptabiliser aussi les avoirs en compte de virements (*Giro Guthaben*) déposés auprès des banques cantonales et des grandes banques de la même façon que ceux placés à la BNS⁷⁴². S'ils n'ont pas obtenu gain de cause sur ce point, le catalogue des actifs facilement mobilisables a cependant connu une extension significative. Les taux minimaux exigés par la loi, pour la liquidité générale, sont fixés au décuple de ceux de la liquidité de caisse. Ils varient donc entre 25% et 50%, toujours selon l'importance des engagements à court terme de l'établissement. Il semble que pour la stabilité durable d'une banque, la liquidité générale est d'une importance supérieure à la liquidité de caisse : un établissement bénéficiant d'une liquidité générale suffisante pourra se procurer les disponibilités nécessaires en réalisant certains actifs.

La fixation de ces taux en fonction de la situation existante chez les banques suisses, pour ne pas nécessiter une adaptation de la part des banques, a conduit à l'instauration de taux de liquidité minimaux extrêmement bas. Moins de vingt ans après l'entrée en vigueur de la loi, Denis Piguet émet le jugement suivant : « L'expérience a montré que les prescriptions précisées dans le règlement d'exécution sur la liquidité ne remplissent à vrai dire plus leur but ; aucune banque ne saurait, en effet, se contenter de la liquidité légale actuelle »⁷⁴³. La faiblesse relative des niveaux minimaux requis est rapidement apparue à l'examen des niveaux de liquidité requis et effectifs, qui ressortent clairement du tableau 5.3, élaborés selon les statistiques de la Banque nationale :

Tableau 5.3 : Liquidité de caisse et liquidité générale des banques suisses, par groupe, 1935-1940

Liquidité de caisse (disponibilités en pourcentage des engagements à court terme)												
	Banques cantonales		Grandes banques		Banques locales		Caisses Raiffeisen		Caisses d'épargne		Total	
	exigés	effect.	exigés	effect.	exigés	effect.	exigés	effect.	exigés	effect.	exigés	effect.
1935	2.66	10.16	3.77	27.99	2.85	14.11	2.6	3.85	2.52	9.6	3.14	18
1936	2.74	27.03	4.02	45.96	2.88	19.16	2.6	3.98	2.53	11.49	3.41	34.66
1937	2.78	39.78	4.1	43.51	2.87	24.12	2.55	4.53	2.51	23.09	3.47	38.57
1938	2.81	36.48	4.09	48.85	2.91	25.30	2.57	4.5	2.51	26.73	3.47	40.46
1939	2.8	14.63	4.13	25.03	2.88	18.06	2.62	4.87	2.52	15.45	3.49	20.34
1940	2.83	22.01	4.18	30.91	2.81	19.27	2.59	4.95	2.52	9.06	3.55	25.62
Liquidité générale (actifs facilement mobilisables et disponibilités en pourcentage des engagements à court terme)												
	Banques cantonales		Grandes banques		Banques locales		Caisses Raiffeisen		Caisses d'épargne		Total	
	exigés	effect.	exigés	effect.	exigés	effect.	exigés	effect.	exigés	effect.	exigés	effect.
1935	26.6	74.55	37.72	93.79	28.47	78.71	26.0	53.82	25.26	84.07	31.44	83.48
1936	27.3	97.55	40.21	103.6	28.95	92.86	25.9	55.81	25.2	86.94	34.11	98.99
1937	27.7	109.2	40.95	101.6	28.87	102.1	25.9	70.68	25.21	110.6	34.74	103.8
1938	28.1	108.0	40.93	99.49	29.11	98.83	26.1	81.62	25.26	120.2	34.69	102.6
1939	27.9	86.23	41.31	93.44	28.8	85.51	26.1	75.41	25.19	102.8	34.87	90.59
1940	28.2	95.72	41.75	96.5	28.21	88.89	26.2	82.9	25.1	88.66	35.44	94.87

Source : Anton Pestalozzi, *Die Frage der Liquidität unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Banken 1935-1940*, Zürich, 1943, p. 167 et 169.

On constate qu'il existe un écart significatif entre la liquidité exigée par la loi et celle dont disposent effectivement les banques. En prenant en compte l'ensemble des banques en Suisse, la liquidité de caisse reportée dans la statistique est en moyenne entre 1935 et 1940

⁷⁴² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5, Protokolle der kleinen Expertenkommission über die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 07.01.1935, p. 33.

⁷⁴³ Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 379-380.

8 fois plus élevée que le minimum exigé. Quant à la liquidité générale, les niveaux effectivement reportés par les banques s'élèvent au triple du minimum légal. Si l'on détaille l'analyse à l'échelle de groupes bancaires, il ressort clairement que cet écart est particulièrement important, pour la liquidité de caisse, chez les banques cantonales et les grandes banques. En revanche, les caisses d'épargne et a fortiori les caisses Raiffeisen affichent des taux de liquidité proportionnellement inférieurs. Nous verrons que la Commission fédérale des banques aura de la peine à imposer une meilleure liquidité à cette dernière catégorie d'instituts. Ces écarts entre liquidité exigée et liquidité exposée peuvent d'ailleurs être interprétés diversement. Tandis que nous y lisons plutôt une certaine timidité de la part du législateur, réticent à mettre en vigueur une mesure qui entraverait la liberté d'entreprise des banques, d'autres les perçoivent comme un signe de sagesse des dirigeants bancaires qui ont su maintenir des niveaux plus élevés que les coefficients exigés⁷⁴⁴.

Après avoir fixé les exigences minimales de liquidité, les législateurs devaient encore mettre en place des mesures de contrôle. Comment pouvait-on assurer le maintien d'une liquidité suffisante de manière constante durant l'année et éviter que les banques ne procèdent à une « Frisur » (un toilettage) des comptes en fin d'année pour afficher officiellement des taux convenables ? Diverses propositions, formulées notamment par le représentant de la banque centrale, visant à garantir un contrôle plus régulier de la liquidité, qui incluaient par exemple des échantillons statistiques établis par les réviseurs, ou la constitution par les banques de bilan de liquidité à transmettre à la BNS ou à la CFB, sont repoussées par la commission d'experts en janvier 1935⁷⁴⁵. La solution adoptée est pour le moins minimaliste : les banques doivent établir un état de leur liquidité, annuel ou semestriel, et l'annexer à leurs comptes annuels. Il revient ensuite aux réviseurs procédant à la révision annuelle de l'établissement d'attester, dans leur rapport de révision, que les prescriptions légales de fonds propres et de liquidité sont respectées (ordonnance, art. 38, al. 2, lit. c et d). Rien n'empêche une banque à la trésorerie déficiente de procéder à un *window dressing* de fin d'année, au moment d'établir l'état de la liquidité. D'ailleurs, la valeur même d'un niveau de liquidité qui est vérifié avec plusieurs mois de décalage, comme c'est le cas au moment où un réviseur s'y attèle, est très relative.

De fait, les dispositions sur la liquidité, plus que des mesures qui accroissent la sécurité des déposants, deviendront dans leur application des instruments de la politique monétaire de la Banque nationale. Comme le montre Hugo Bänziger, l'institut d'émission utilise les informations sur la liquidité qu'il obtient dans le cadre de la loi sur les banques pour orienter sa politique d'escompte⁷⁴⁶. Cette tendance se renforcera durant les Trente Glorieuses, comme nous le verrons, lorsque la banque centrale tentera de durcir les exigences de liquidité pour combattre la surchauffe économique (cf. chap. 7.5).

Quant aux dispositions sur les fonds propres, elles suivent un développement semblable. Ces derniers sont définis par la loi comme le capital social versé, ainsi que la moitié du capital non versé. S'ajoutent au capital les réserves affichées au bilan, ainsi que les

⁷⁴⁴ Anton Pestalozzi, *Die Frage der Liquidität unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Banken 1935-1940*, Zürich, 1943, p. 144.

⁷⁴⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5, Protokolle der kleinen Expertenkommission über die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 08.01.1935, p. 48-51.

⁷⁴⁶ Bänziger, *op. cit.*, 1988, p. 16.

bénéfices de l'exercice précédent. Les réserves latentes, qui jouent un rôle important dans l'économie suisse, ne peuvent pas être incluses dans le calcul des fonds propres. La somme du capital versé et des réserves figurant au bilan, considérée comme fonds propres, doit être maintenue dans une certaine proportion par rapport aux engagements de la banque. Le rapport est déterminé de la manière suivante : pour les banques cantonales et les sociétés coopératives, il est fixé à 5%. Pour les autres banques, il varie entre 5 et 10%, selon la nature des engagements. Plus une banque est engagée dans des créances hypothécaires en Suisse, ainsi que dans le financement public helvétique (obligations de la Confédération, des CFF, des cantons, etc.), moins ses exigences de fonds propres seront élevées. Là aussi, il s'agit de taux extrêmement faibles, par rapport aux montants de fonds propres dont disposent déjà les banques suisses. Le niveau des fonds propres exigé légalement représente un enjeu crucial pour les banquiers. En effet, un ratio de fonds propres élevés, même s'il augmente théoriquement la solvabilité, implique une rémunération actionnariale coûteuse pour la banque. Comme le niveau exigé dépend de la croissance ou de la baisse des engagements, une politique d'expansion des crédits peut être freinée lorsque les minimas légaux de fonds propres sont atteints, ce qui nécessite une augmentation de capital, par exemple sous la forme de mise en réserve. Il était donc essentiel que la fixation légale des proportions dans l'ordonnance soit suffisamment élevée pour constituer en apparence un garant de sécurité, mais surtout assez faible pour ne pas devenir une contrainte à l'expansion des crédits. Plus les exigences légales étaient basses, plus la marge de manœuvre des banquiers dans leur politique de mise en réserve augmentait, et – partant – leur capacité à dégager des profits au détriment de la sécurité des déposants.

Tableau 5.4: Fonds propres des groupes bancaires suisses (capital et réserves en pourcentage des engagements portés au bilan), 1925-1937

	Banques cantonales	Grandes banques	Banques locales et moyennes	Caisse Raiffeisen	Caisse d'épargne
1925	13.5	17.4	16.1	4.27	5.9
1926	13	16.5	15.9	4.24	6.1
1927	13.1	16.3	15.9	4.52	6.3
1928	12.9	16.7	15.4	4.54	6.3
1929	12	16.2	15.6	4.52	6.4
1930	12.1	15.4	14.8	4.46	6.5
1931	11.9	20.2	14.4	4.38	6.2
1932	12	23.5	14.4	4.42	6.4
1933	12	23.3	14.3	4.56	6.4
1934	11.8	25.1	14.6	4.7	6.5
1935	11.6	28.8	15.4	4.97	6.4
1936	11.4	20.4	15.8	5.28	7.3
1937	11.6	17.8	16.2	5.39	7.3

Source : Willi Schwander, *Das schweizerische Bankengesetz unter spezieller Berücksichtigung seiner wirtschaftlich wichtigen Bestimmungen*, Zürich: E. Lang, 1943, p. 55-56.

Ici aussi, il faut relever que les fonds propres affichés par les banques suisses – à l'exception des caisses Raiffeisen et des caisses d'épargne – dépassent de beaucoup les minimas légaux oscillant entre 5 et 10%. Cela signifie que ces dispositions n'incitent pas la grande majorité des établissements financiers à faire preuve de plus de retenue et de prudence dans l'octroi de nouveaux crédits ; sans même enfreindre les exigences légales des fonds propres, une banque pourrait augmenter ses engagements dans une forte mesure. Cet état de fait conduit Willi Schwander, dans une thèse de science politique

dirigée par le conseiller national PAB Richard König, à émettre une critique à l'égard des rapports de couverture minimaliste exigés par la loi : « On peut difficilement parler d'une protection des créanciers dans ces cas, car une banque commerciale qui présente à peine le taux de couverture légal minimal n'est à notre avis plus très éloignée de la faillite »⁷⁴⁷. Cet avis est partagé par un expert international, le professeur de droit français Max Cluseau : « Inutile d'insister longuement sur la faiblesse relative de ces pourcentages qui sont légèrement inférieurs à ceux déjà existants dans la plupart des grandes banques suisses, car ce qu'a voulu fixer la loi c'est un pourcentage minimum et non un pourcentage normal d'exploitation »⁷⁴⁸. Le matelas de sécurité que représentent les fonds propres, qui se justifie par la garantie accrue qu'il offre aux déposants, perd de sa valeur dans la réglementation suisse en raison de la faiblesse du rapport de couverture requis. Le contrôle du maintien du rapport de couverture de fonds propres souffre des mêmes défauts que celui de la liquidité. Il s'agit uniquement d'une vérification formelle effectuée chaque année par l'institut de révision, sur la base de la comptabilité annuelle fournie par la banque. Aucun contrôle ponctuel n'est prévu.

Soulignons finalement que la loi bancaire suisse, dans le domaine des ratios de fonds propres et de liquidité, ne laisse que peu de marge de manœuvre à l'instance de surveillance – la Commission fédérale des banques. Cette dernière peut uniquement prévoir des dérogations aux taux fixés dans le règlement d'exécution « dans des cas spéciaux » (ordonnance art. 18). Les juristes ne s'accordent pas sur la portée exacte de ce que sont les « conditions normales » de l'art. 4 de la législation et les « cas spéciaux ». Toujours est-il qu'au cours de l'élaboration de l'ordonnance, les banquiers, en la personne de Max Staehelin, avaient obtenu la promesse que ces dérogations ne devaient s'entendre que dans le sens d'un assouplissement des exigences et non d'un renforcement⁷⁴⁹. La Commission fédérale des banques est donc mal pourvue pour modifier ou assurer l'application des dispositions sur la liquidité et les fonds propres. Cela contraste avec d'autres législations bancaires introduites dans les années 1930. En Allemagne, c'est l'*Aufsichtsamt für das Kreditwesen* qui remplace en 1934 le *Kuratorium* mis en place en 1931 comme organe chargé de fixer les rapports de couverture⁷⁵⁰. En Belgique aussi, la Commission bancaire devient l'instance responsable de fixer les coefficients, dont la loi ne fait qu'énoncer le principe⁷⁵¹. Au-delà de la façon d'appliquer les mesures prudentielles sur les fonds propres et la liquidité, il est très difficile d'apprécier, en comparaison internationale, le caractère exigeant ou laxiste des divers coefficients. Le seul pourcentage exigé par la loi constitue en effet un indice complètement insuffisant et parfois trompeur du degré de risque autorisé. Car la définition de ce que constituent les différents termes de la proportion, à savoir par exemple les engagements à court terme ou les actifs réalisables, varie évidemment selon les réglementations, ce qui rend toute comparaison basée

⁷⁴⁷ Schwander, *op. cit.*, 1943, p. 58. Cit. originale : « Von einem Gläubigerschutz kann in diesen Fällen wohl kaum gesprochen werden, denn eine Handelsbank, die nur knapp das gesetzliche Deckungsminimum aufweist, ist unseres Erachtens nicht mehr weit vom Zusammenbruch entfernt ».

⁷⁴⁸ Cluseau, *op. cit.*, 1938, p. 35.

⁷⁴⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5, Protokolle der kleinen Expertenkommission über die Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 08.01.1935, p. 51.

⁷⁵⁰ Holger-René Bruckhoff, *Zur Entwicklung der Zentralbanken und der Bankaufsicht in Deutschland und in den Niederlanden*, Frankfurt am Main; etc.: Peter Lang, 2010, p. 193.

⁷⁵¹ Franz De Voghel, *Contrôle des banques. Législations récentes*, Gembloux: J. Duculot, 1936, p. 143. Cf. renvoi interne, chap. 10.3.

uniquement sur les coefficients illusoire. Malgré ces importantes réserves sur la valeur de ces chiffres, le tableau 5.5 propose un aperçu des taux minimaux exigés en vigueur durant les années 1930. On constate, toujours en insistant sur la grande incertitude qui entoure ces données, que les dispositions suisses de 1935 figurent tendanciellement plutôt parmi les moins sévères.

Tableau 5.5 : Exigences de fonds propres et de liquidité dans les années 1930 en comparaison internationale, par ordre décroissant des ratios

Pays	Réglementation	Proportion entre fonds propres et fonds de tiers
Chili	Loi du 23 juillet 1935	25%
Allemagne	Loi du 3 décembre 1934	20%
Roumanie	Loi du 8 mai 1934	14.3%
Suède	Loi du 22 juin 1911	12.5%
Bulgarie	Loi du 13 mai 1933	12.5%
Finlande	Loi du 17 mars 1933	10%
Pologne	Décret du 17 mars 1928	10%
Norvège	Loi du 4 avril 1924	10%
Danemark	Loi du 15 avril 1930	10%
Suisse	Ordonnance du 26 février 1935	5-10% (selon le type d'engagement)
Italie	Loi du 12 mars 1936	déterminée par la Commission
Belgique	Arrêté royal du 9 juillet 1935	déterminée par la Commission bancaire
Pays	Réglementation	Proportion entre l'encaisse et les dépôts
Suède	Loi du 22 juin 1911	encaisse et réalisable 25% engagements
Chili	Loi du 23 juillet 1935	20% dépôts à vue, 8% dépôts à terme
Portugal	Décret du 20 mars 1925	20% dépôts
Finlande	Loi du 17 mars 1933	20% engagements à vue
Argentine	Loi du 28 mars 1935	16% dépôts à vue, 8% dépôts à terme
Grèce	Loi du 30 juin-7 juillet 1931	12% dépôts à vue
Roumanie	Loi du 8 mai 1934	10% engagements à vue
Bulgarie	Loi du 13 mai 1933	5-10% dépôts
Danemark	Loi du 15 avril 1930	15% engagements à court terme, 10% engagements totaux
Allemagne	Loi du 5 décembre 1934	10% au max. des engagements
Suisse	Ordonnance du 26 février 1935	a) encaisse : 2.5-5% actifs à court terme b) actifs réalisables : 25-50% actifs à court terme
Italie	Loi du 12 mars 1936	déterminée par l'organe de contrôle
Belgique	Arrêté royal du 9 juillet 1935	déterminée par la Commission bancaire

Source : Eugène Smits, *Etude critique de l'intervention de l'Etat dans la politique de crédit des banques de dépôts*, Bruxelles: Cools, 1940, p. 70-71 (fonds propres), 157-160 (liquidité). Le rapport de la Société des Nations de 1938 sur les législations commerciales propose une statistique similaire, incluant d'autres pays : Société des Nations, Alexander Loveday, *Monnaies et banques 1937/1938. Vol. 1: Aperçu de la situation monétaire*, Genève: Société des Nations, 1938, p. 104 (fonds propres) et 107 (liquidité).

*

Les dispositions sur l'organisation interne constituent un second pan de mesures visant à accroître la sécurité des déposants. L'article 3 de la loi sur les banques exige que ces dernières balisent leur champ d'activité et leur rayon d'action géographique dans des statuts ou de règlements. Le caractère local, régional ou international de l'institut ainsi que le type d'opérations bancaires effectuées doivent ressortir clairement. Les sociétés soumises à la loi doivent également prévoir une organisation en adéquation avec l'importance de l'établissement. En particulier, elles doivent opérer une distinction nette entre les organes de direction et les organes de surveillance. Dans une société anonyme, le président du conseil d'administration ne peut pas être simultanément membre de la direction de l'institut. Ces règles de gouvernance d'entreprise ne visent de fait que les plus

petits établissements qui n'auraient pas encore introduit une nette distinction ; les banques cantonales en sont explicitement exceptées, tandis que les grandes banques possèdent déjà ces traits d'organisation. Ces dispositions cherchent également à renforcer la responsabilité des organes dirigeants des banques. En raison des articles sur la responsabilité civile des dirigeants d'une banque (art. 38-42), le conseil d'administration d'une banque est responsable des dommages causés à l'égard de chaque sociétaire et chaque créancier, et non pas uniquement à l'égard des actionnaires. Au cours de l'élaboration de la loi, c'est encore Adolf Jöhr qui avait insisté sur l'importance des dispositions sur l'organisation interne, qui apparaissent pour la première fois dans le projet Jöhr du 19 février 1933⁷⁵². Il répète à souhait au sein des commissions d'experts que ces mesures ont une grande valeur. Là aussi, il faut souligner que les exigences sont relativement limitées. Aucune exigence sur la compétence ou la moralité des dirigeants bancaire n'est prévue. De même, la formulation relativement peu contraignante de cette disposition a pour conséquence que les conditions d'ouverture d'une nouvelle banque demeurent très souples. En effet, il suffit de remplir les critères techniques sur l'organisation interne pour obtenir l'autorisation de la Commission fédérale des banques.

*

Troisième ensemble de dispositions au bénéfice direct des déposants : une protection fédérale de dépôts d'épargne est introduite dans la loi. Cette protection s'articule de la manière suivante. Le mot « épargne » dans la raison sociale et les termes « dépôts d'épargne » sont réservés aux instituts qui publient leurs comptes annuels. Une banque privée qui ne publie pas sa comptabilité n'est donc pas autorisée à drainer l'épargne en utilisant ces termes-là. En plus de ces exigences de publicité renforcée, les épargnants obtiennent aussi un régime de faveur en cas de faillite. Les fonds déposés en tant que dépôts d'épargne sont « colloqués dans la troisième classe », c'est-à-dire qu'ils seront prioritaires dans l'ordre de remboursement des dettes. Ce privilège ne s'applique que jusqu'à concurrence de 5000 francs par déposant. A titre d'illustration, il faut rappeler que le salaire annuel moyen d'un employé masculin – et non d'un ouvrier – s'élève en 1928 à 5700 francs⁷⁵³. En 1934, plus de 90% des carnets d'épargne affichent d'ailleurs un montant inférieur à 3000 francs suisses⁷⁵⁴.

D'une part, la réglementation cherche ainsi à empêcher que des intermédiaires financiers inappropriés proposent des carnets d'épargne, d'autre part, elle institue un privilège légal en cas de faillite. En ce sens, cette mesure entend aussi rétablir la confiance des déposants dans les institutions bancaires, et limiter les phénomènes de paniques bancaires et de retraits de capitaux massifs. En revanche, la loi suisse ne prévoit aucune mesure quant à la façon dont les banques placent les dépôts d'épargne qu'elles recueillent. Les premiers projets de loi indiquaient pourtant que la moitié des dépôts d'épargne privilégiés devait être placée en créances hypothécaires. Mais ces dispositions avaient été évacuées du projet de loi par la petite commission d'experts en décembre 1933, sur demande du représentant

⁷⁵² ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 14.03.1933, p. 21.

⁷⁵³ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 221.

⁷⁵⁴ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur les banques et les caisses d'épargne, (du 2 février 1934) », *Feuille fédérale*, 1, 1934, p. 188.

de la Banque cantonale de Berne et de celui des banques locales⁷⁵⁵. Du point de vue politique, la protection des épargnes revêt aussi une signification particulière. Le message du Conseil fédéral du 2 février soulignait d'ailleurs le rôle social que joue cette catégorie de dépôts : « La nature spéciale de ces dépôts [une réserve pour les mauvais jours], le fait que le carnet d'épargne représente plus spécialement les économies des classes moyennes et des catégories économiquement faibles de la population doivent engager l'Etat à leur accorder une protection spéciale »⁷⁵⁶.

Deux questions ont donc essentiellement animé le débat politique sur la protection des épargnes : celle de son montant et celle du maintien des mesures cantonales. Selon les législations cantonales sur l'épargne préexistantes, le montant privilégié variait entre 1'500 et 10'000 francs⁷⁵⁷. Le Conseil national a ensuite augmenté à 5'000 francs la proposition initiale de 3'000 du Conseil fédéral. Alors que les dépôts d'épargne moyens s'élevaient à moins de 1'500 francs, la solution semblait être un compromis acceptable. Il faut rappeler que le privilège des épargnants en cas de faillite se fait aussi au détriment des autres créanciers bancaires qui subiront des pertes plus importantes. L'objectif de la sécurité des épargnants – catégorie particulière de créanciers – peut donc aussi entrer en contradiction avec la finalité générale de la loi bancaire, à savoir la protection globale des créanciers bancaires. Quant à la seconde question, celle de la marge de manœuvre cantonale en matière de protection des épargnes, le Conseil national obtient que soit maintenue la possibilité pour les cantons d'instaurer un droit de gage légal en faveur des dépôts d'épargne. Ce potentiel droit de gage sur des papiers-valeurs et autres créances d'un comptoir bancaire sur un territoire cantonal donné implique une protection accrue de l'épargnant. Seuls quatre cantons, Glaris en 1936, Zurich, Bâle-Ville et le Tessin en 1938, mettront à exécution cette possibilité offerte par la loi fédérale et édicteront des législations cantonales⁷⁵⁸.

En comparaison internationale, les dispositions sur l'épargne de la loi bancaire suisse restent limitées. En effet, en raison de la persistance du modèle de la banque universelle, la réglementation ne prévoit aucune contrainte quant à l'emploi qui est fait des dépôts d'épargne recueillis. De plus, il s'agit uniquement d'un mécanisme de privilège dans le remboursement des créances bancaires en cas de faillite. Les régulations américaine (1933-1935) ou tchécoslovaque (1924) prévoient au contraire des systèmes d'assurance des dépôts ou de garantie mutuelle par l'instauration d'un fonds général prélevant des cotisations de la part des banques-membres⁷⁵⁹.

5.2.3 Contrôle indirect des banques : institution de la révision externe obligatoire par des sociétés fiduciaires privées

Durant l'élaboration de la loi sur les banques, les commentateurs du projet de l'administration fédérale ont régulièrement avancé que la mise en place de la révision fiduciaire obligatoire constituait la « question centrale », « le principal », « le centre de la

⁷⁵⁵ ABNS, 1.3/1213, Protokoll der 3. Sitzung der Subkommission, 20.12.1933, p. 15-19.

⁷⁵⁶ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur les banques et les caisses d'épargne, (du 2 février 1934) », *Feuille fédérale*, 1, 1934, p. 188.

⁷⁵⁷ Reimann, *op. cit.*, 1963, p. 58.

⁷⁵⁸ Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 249-256.

⁷⁵⁹ De Voghel, *op. cit.*, 1936, p. 81-89, 181-226.

loi », « le cœur de la loi »⁷⁶⁰. Mettre en place des mesures de bonne gestion et des règles prudentielles, quelles que soient leurs insuffisances, serait en effet vain si rien ni personne ne s'assure qu'elles sont bien appliquées. La loi bancaire suisse introduit un système de surveillance indirect, ou double. Le contrôle primaire, auprès de chaque banque soumise à la loi, est effectué par des « instituts de révision », c'est-à-dire soit une société fiduciaire, soit un syndicat de révision. Cette surveillance immédiate n'est donc pas du ressort de l'Etat, mais revient à l'économie privée. L'émanation étatique, à savoir la Commission fédérale des banques, n'intervient que dans un deuxième temps, lorsque les irrégularités constatées par les réviseurs privés n'ont pas pu être résolues. L'organe semi-étatique n'est là que pour chapeauter une organisation privée qui est en grande partie autonome. Toute l'efficacité de la loi repose donc sur le travail de ces instituts de révision (*Revisionsstellen*). Le message du Conseil fédéral présentant le projet de loi insistait d'ailleurs sur cette caractéristique du système de surveillance :

« Cette organisation du contrôle et de la surveillance des banques présente le grand avantage de n'engager ni la responsabilité de l'Etat ni celle de la Banque nationale. Elle crée cependant un contrôle efficace et souple, dépourvu de tout caractère bureaucratique, dont l'intervention permettra de prendre rapidement les mesures conservatoires nécessaires »⁷⁶¹.

Selon ce système, toutes les banques, à l'exception des banques cantonales, doivent soumettre leurs comptes annuels au contrôle des réviseurs privés. Elles doivent donc dans un premier temps désigner leur institut de révision parmi les réviseurs reconnus par la Commission fédérale des banques. Cet institut de révision occupe donc juridiquement une fonction différente de celle de l'organe de contrôle prévu par le Code des obligations pour toutes les sociétés anonymes ; il peut cependant être chargé des deux rôles. La révision annuelle opérée par l'institut de révision consiste en un contrôle de la comptabilité de l'établissement. Ce contrôle est à la fois formel et matériel, dans le sens où il débouche aussi sur une évaluation qualitative de l'actif de la banque. Il a pour objectif de déterminer la situation de fortune de la banque et de garantir que les prescriptions légales sont respectées. Plus précisément, un institut de révision doit immédiatement intervenir lorsqu'il constate que la sécurité des créanciers est compromise, c'est-à-dire si des pertes imminentes ou effectives absorbent une telle proportion des fonds propres que les créanciers ne sont plus couverts. Cette intervention des réviseurs n'est cependant pas redoutable : ils doivent « inviter la banque à régulariser sa situation dans un délai approprié » (art. 21, al. 2). Au-delà de la sécurité immédiate des créanciers, la révision annuelle doit se prononcer sur une série d'autres éléments : le respect des ratios de liquidité, de fonds propres, l'alimentation du fonds de réserve, la proportion des placements internationaux par rapport à la somme du bilan, les insuffisances éventuelles dans l'organisation interne, etc. L'ensemble des résultats du travail de révision annuelle est

⁷⁶⁰ Ernst Thalmann, *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil des Etats, 13.06.1934, p. 195 ; Rossy, Reimann, *op. cit.*, 1935, p. 38 ; Piguët, *op. cit.*, 1953, p. 314. Voir encore l'article de Rudolf Peter (1888-1944), directeur de la STG : R. Peter, « Particularités de la révision bancaire », in Association suisse des experts-comptables A.S.E (éd.), *Journées d'études bancaires*, Genève: E. Delachaux, 1937, p. 155-175.

⁷⁶¹ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur les banques et les caisses d'épargne, (du 2 février 1934) », *Feuille fédérale*, 1, 1934, p. 181.

compilé dans un document intitulé « rapport de révision »⁷⁶². Ce texte doit être remis par l'institut de révision aux organes responsables de la direction supérieure de la banque concernée, c'est-à-dire, dans une société anonyme, le conseil d'administration. Ainsi, l'un des buts du contrôle fiduciaire obligatoire est aussi de renforcer la responsabilité des dirigeants bancaires. Une fois informés des irrégularités par le biais du rapport de révision, ces derniers ne pourront pas prétendre ignorer des infractions légales commises à leur insu ; l'attitude d'ignorance étant une tactique souvent préconisée pour se défaire de ses responsabilités.

Ce système de surveillance indirecte est un des traits caractéristiques de la loi bancaire suisse⁷⁶³. Il fait reposer l'exécution de la réglementation sur un corps de réviseurs privés, qui fonctionne comme intermédiaire entre les banques et la Commission fédérale des banques. Cette dernière n'entre d'ailleurs qu'exceptionnellement en contact direct avec les banques.

A priori, l'on serait tenté de croire que l'instauration d'un système de contrôle externe aux banques, qu'il soit de nature publique ou privée, allait à l'encontre des intérêts bancaires. Il n'en est rien. Souvenons-nous que le projet Landmann de 1916 prévoyait déjà la mise en place de la révision obligatoire par des fiduciaires. Pour le professeur bâlois, le principe de la révision fiduciaire obligatoire avait aussi une dimension presque éducative d'amélioration de la gouvernance d'entreprise. Il aurait donné, chez les petites banques, les moyens au conseil d'administration de percevoir rapidement les agissements inquiétants qu'un gérant ou directeur chercherait à cacher⁷⁶⁴. Il est remarquable que, malgré l'opposition générale des milieux bancaires au projet Landmann, les dispositions sur la révision n'aient suscité aucune réaction négative. Au contraire, Julius Frey-Gamper, le président du Crédit Suisse d'alors, avait même félicité le professeur bâlois pour les articles sur la révision.

Six ans après l'abandon du projet Landmann, à l'occasion de l'assemblée générale de l'ASB, son secrétaire dresse un portrait très élogieux des réviseurs-comptables, parmi lesquels il distingue les réviseurs individuels, les sociétés fiduciaires et les syndicats de révision⁷⁶⁵. Après avoir rejeté toute intervention étatique dans le domaine, Max Vischer propose de renforcer le rôle des instances de contrôle auprès des sociétés commerciales, en rendant obligatoire la nomination d'experts (*Sachverständige*), i.e. des réviseurs professionnels. Il suggère également d'améliorer la formation des contrôleurs-comptables, toujours sur une base privée, et appelle de ses vœux la constitution d'une grande association faitière des réviseurs-comptables. A la fin de ce plaidoyer en faveur du monde des fiduciaires, le président de la BNS Bachmann prend la parole et rejoint son préopinant sur presque tous les points, avant de rappeler un des enjeux essentiels de la

⁷⁶² Sur le contenu du rapport de révision : voir art. 38 de l'ordonnance ainsi que les directives indiquées par Graner, *op. cit.*, 1937, p. 156-160 ; Paul Graner, *Die Revision, Überwachung und Kontrolle : nach rev. Obligationenrecht und Bankengesetz*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1938, p. 72-135.

⁷⁶³ Rosy, Reimann, *op. cit.*, 1935, p. 38.

⁷⁶⁴ Landmann, *op. cit.*, 1916, p. 86-87.

⁷⁶⁵ AASB, Procès-verbaux de l'Assemblée générale de l'ASB, 10e réunion, 08.09.1923, Vortrag des Herrn Dr. Max Vischer, I. Sekretär der Schweizerischen Bankiervereinigung, über « Die Ausgestaltung der Kontrollstelle und die Ausbildung der Revisoren », p. 16-39.

question : « il n'y a pas de meilleure façon de rendre une loi bancaire superflue, que le renforcement des normes qui affectent les banques dans le droit civil et pénal »⁷⁶⁶.

A peine dix ans plus tard, en 1932, le directeur général du Crédit Suisse, Adolf Jöhr, reprend presque intégralement les dispositions de Landmann sur la révision fiduciaire dans son projet de réforme du droit des obligations. Lors de la rencontre initiale de la commission d'experts en mars 1933, le ministre des Finances fribourgeois Jean-Marie Musy présente l'institution de la révision fiduciaire en choisissant des mots rassurants pour les banquiers auxquels il s'adresse en majorité :

« Pour le 98% de nos banques, le contrôle prévu par le projet de loi n'est pas nécessaire, sans doute, mais il importe qu'il soit rendu obligatoire afin que les établissements qui en ont besoin y soient astreints. [...] Le projet discuté représente la cristallisation d'un usage très répandu. Il ne constitue pas une création nouvelle, mais il est l'extension d'un système de contrôle qui a déjà fait ses preuves. C'est le passage de l'usage à la loi »⁷⁶⁷.

Là aussi, au cours des diverses discussions à la fois dans les commissions et même lors des négociations internes à l'ASB, le principe du contrôle fiduciaire obligatoire n'est pas remis en question par les banquiers. Comment faut-il comprendre le crédit dont jouit auprès des représentants bancaires un système de contrôle reposant sur les sociétés fiduciaires ?

Premièrement, comme le souligne Jean-Marie Musy, une réglementation qui rend obligatoire la révision externe ne fait que généraliser et codifier une pratique déjà effective chez la plupart des grands instituts. L'économiste français Max Cluseau va dans le même sens lorsqu'il commente l'esprit de la loi bancaire suisse : « En ce pays, où par suite de l'observation des règles traditionnelles de saine gestion et de morale professionnelle, l'organisation bancaire a résisté aux secousses économiques, la loi s'est contenté de sanctionner et de donner force légale à l'organisation déjà existante se bornant à apporter quelques retouches de détail »⁷⁶⁸.

La deuxième raison qui permet de comprendre la bienveillance des représentants bancaires à l'égard d'une officialisation du rôle des sociétés fiduciaires réside dans la grande proximité entre grandes banques et sociétés fiduciaires. Les principales sociétés fiduciaires qui dominent le marché dans les années 1930 ont été portées sur les fonts baptismaux par les grandes banques au cours de la période 1900-1920 (cf. chap. 2.1.3). Première société fiduciaire de Suisse, la Schweizerische Treuhandgesellschaft est fondée à Bâle en 1906, sur le modèle de la Deutsche Treuhandgesellschaft créée en 1890 par la Deutsche Bank⁷⁶⁹. La Société de Banque Suisse est à l'origine de la création de la Schweizerische Treuhandgesellschaft. Elle lui fournit son capital social (1 million de francs) et occupe la majorité de son conseil d'administration. Le premier directeur de la

⁷⁶⁶ AASB, Procès-verbaux de l'Assemblée générale de l'ASB, 10^e réunion, 08.09.1923, Gottlieb Bachmann, p. 42. Cit. originale : « Es gibt keinen besseren Weg, ein Bankgewerbegesetz entbehrlich zu machen, als den Ausbau der das Bankwesen beschlagenden Normen des Zivil- und Strafrechts ».

⁷⁶⁷ Jean-Marie Musy devant la commission d'experts. ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 14.03.1933, p. 5 et 10.

⁷⁶⁸ Cluseau, *op. cit.*, 1938, p. 60-61.

⁷⁶⁹ Sur les premières années de la Schweizerische Treuhandgesellschaft : Hans Gassmann, *Die Schweizerische Treuhand-Gesellschaft, mit besonderer Berücksichtigung der Revisionsfrage bei Aktiengesellschaften und Banken*, Zürich: J. Leemann, 1913 ; Helbling, *op. cit.*, 2006, p. 23-42 ; Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 284-285.

fiduciaire bâloise n'est autre que Max Staehelin, le futur président de la SBS dès 1928 qui participera activement à l'élaboration de la loi bancaire de 1934. Trois autres grandes banques suisses contrôlent dès la fin des années 1920 leur propre société fiduciaire⁷⁷⁰. La Schweizerische Revisionsgesellschaft AG est fondée en 1912 à Zurich par la Bank in Winterthur devenue l'Union de Banques Suisses. La Verwaltungs-, Revisions- und Treuhand-AG voit le jour en 1917 à Bâle. Elle est une création de la Banque Commerciale de Bâle, et se transformera bientôt en Allgemeine Treuhand AG (Atag). Quant au Crédit Suisse, il décide de ne pas fonder une nouvelle société, mais de reprendre progressivement le capital d'une fiduciaire déjà existante. En 1928, il jette son dévolu sur la Fides-Treuhandvereinigung fondée en 1910 à Zurich⁷⁷¹. Il acquiert en 1928 62.5% du capital-actions de la Fides ; cette participation s'élevant à 75% en 1930, puis 87.5% en 1932. Deux représentants de la grande banque zurichoise, dont Adolf Jöhr, sont délégués dans le conseil d'administration de la Fides. La reprise par le Crédit Suisse est synonyme d'une forte expansion commerciale pour la société fiduciaire : son chiffre d'affaires triple entre 1928 et 1931⁷⁷². Il faut savoir que les activités de révision à proprement parler – le contrôle comptable – ne constituent pas l'unique gagne-pain de ces entreprises. La gestion de fortunes, les exécutions de testaments, les gestions de faillite et l'organisation de fusions font notamment partie de leur rayon d'activité⁷⁷³. Les premières décennies du XX^e siècle verront également la structuration de cette branche économique à travers plusieurs organisations. En 1915, le Verband Schweizerischer Bücherrevisoren (VSB) est créé. En 1925, la Schweizerische Kammer für Revisionswesen, ancêtre de la Chambre fiduciaire suisse, est fondée par le VSB, la Vereinigung schweizerischer Treuhand- und Revisionsgesellschaften et la Vereinigung der Revisionsverbände der Banken⁷⁷⁴. Les fiduciaires bénéficient dès lors d'une association faîtière qui leur permet de limiter la concurrence et de faire entendre leur voix auprès d'autres milieux⁷⁷⁵.

Tableau 5.6 : Les plus grandes sociétés fiduciaires de Suisse (1935-1937), selon les honoraires perçus en milliers de francs

	Nom	Banque proche	Fondation	Honoraires		
				1935	1936	1937
1	Schweizerische Treuhandgesellschaft, Basel	SBS	1906	2186	2256	2553
2	Fides Treuhand-Union, Zürich	CS	1912	1368	1338	1332
3	Allgemeine Treuhand AG, Basel	BHB	1917	753	844	902
4	Schweizerische Revisionsgesellschaft, Zürich	UBS	1912	219	228	242
5	Revisions- und Treuhand AG, REVISA, Zug	?	1919	130	123	67 (6 mois)
6	Neutra Treuhand AG, Zürich	?	1929	67	104	128
7	OFOR Société fiduciaire romande, Genève	Hentsch & Cie	1933	76	128	115

Source pour les honoraires : [s.n.], « Les principales sociétés fiduciaires dans l'exercice 1937 », in *Bulletin financier suisse*, 07.10.1938, vol. 66, n° 80, p. 434-435.

⁷⁷⁰ Helbling, *op. cit.*, 2006, p. 40-41.

⁷⁷¹ Sur la Fides-Treuhandvereinigung et sa reprise par le Crédit Suisse, voir : Jung (éd.), *op. cit.*, 2001, p. 335-337.

⁷⁷² *Ibid.*, p. 338.

⁷⁷³ Helbling, *op. cit.*, 2006, p. 25.

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 43.

⁷⁷⁵ Dans le cadre de la révision du Code des obligations, en 1922 (projet Huber), il est aussi question d'institutionnaliser le rôle des sociétés fiduciaires en tant qu'organe de contrôle de toutes les sociétés commerciales. Cf. Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 330-342.

Les relations étroites qui unissent les grandes banques et les sociétés financières depuis leur création et l'expérience dont jouissent ces sociétés de révision dans le contrôle de la comptabilité bancaire en font les partenaires idéales des grandes banques, qui voient d'un bon œil l'officialisation de leur rôle dans la mise en application de la loi.

Cependant, même chez les plus ardents partisans de la révision fiduciaire, comme Adolf Jöhr, on insiste sur les limites qu'il faut fixer à l'intervention de contrôleurs externes. Le directeur du Crédit Suisse évoque ainsi, dans la commission d'experts de novembre 1933, l'importance de la discrétion liée au traitement de certaines opérations⁷⁷⁶. C'est notamment le cas de la constitution de réserves latentes, dont le montant doit être uniquement dévoilé à une poignée d'employés dignes de confiance. Mettre dans la confiance un réviseur externe pourrait, selon lui, conduire à des spéculations haussières ou baissières. Pour Jöhr, il faut donc restreindre les compétences de l'institut de révision.

Au cours de l'élaboration de la loi, c'est avant tout la question des critères d'admission d'un institut de révision, et en particulier les conditions d'indépendance, qui vont être au cœur des débats. Dans les commissions d'experts comme dans la phase parlementaire, les représentants socialistes et syndicalistes vont tenter de renforcer les critères d'indépendance entre une banque et la société qu'elle choisit pour effectuer sa révision annuelle⁷⁷⁷. En effet, les représentants du mouvement ouvrier craignent que des sociétés fiduciaires, dont le volume d'affaires dépend étroitement du nombre de mandats bancaires qu'elles obtiennent, se montrent trop souples à l'égard des établissements contrôlés. C'est ce que déplore le conseiller aux Etats socialiste zurichois Emil Klöti, quand il décrit les relations entre les banques et les fiduciaires :

« Il est clair qu'une société fiduciaire qui entretient une telle relation d'affaires avec une grande banque réfléchira à deux fois avant de provoquer la colère de MM. les directeurs généraux de la banque concernée par un passage de son rapport. Il arrive aussi souvent que les directeurs d'une société fiduciaire soient engagés dans la direction de la banque ou de ses filiales. Si le directeur d'une société fiduciaire a l'aspiration secrète de devenir un jour directeur de banque, il sera naturellement très prudent lorsque quelque chose n'ira pas chez cette banque. [...] A cela s'ajoutent les conditions de concurrence entre les diverses sociétés fiduciaires. Si une société fiduciaire est plus stricte dans son contrôle et met clairement en évidence des dysfonctionnements, elle peut facilement être évitée. [...] Les choses sont donc indiscutables : plus une société fiduciaire réalise sa tâche avec légèreté, plus elle se montre aimable avec les banques, et plus elle exerce un contrôle généreux, plus ses perspectives de profit seront grandes »⁷⁷⁸.

⁷⁷⁶ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 29.11.1933, p. 31.

⁷⁷⁷ Première intervention de Max Weber dans ce sens lors de la première réunion de la Commission d'experts, le 14 mars 1933. ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 14.03.1933, p. 22.

⁷⁷⁸ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil des Etats, séance du 13.06.1934, p. 200. Cit. originale : « Es ist klar, dass eine Treuhandgesellschaft, die mit einer Grossbank in einem solchen geschäftlichen Verhältnis steht, es sich zweimal überlegt, ob sie durch irgend einen Passus in ihrem Bericht die Herren Generaldirektoren der betreffenden Bank erzürnen will. Es kommt auch öfters vor, dass Direktoren von Treuhandgesellschaften hinübergenommen werden in die Direktion von Banken oder von Unternehmungen, die von diesen abhängig sind. Wenn der Direktor einer Treuhandgesellschaft die geheime Aspiration hat, einmal Bankdirektor zu werden, wird er begreiflicherweise überaus vorsichtig sein,

Mais ces démarches se heurtent à l'opposition de la majorité des commissions. Selon le texte adopté, les critères pour être admis en tant qu'institut de révision au sens de la loi sont les suivants (ordonnance, art. 31-37). La loi prévoit deux types d'instituts de révision : les sociétés fiduciaires d'une part (*Treuhandgesellschaften*) et les syndicats de révision (*Revisionsverband*), c'est-à-dire une association regroupant plusieurs banques qui assurent un contrôle mutuel, d'autre part. Les instituts de révision doivent se doter d'une organisation adéquate et leurs dirigeants doivent avoir une connaissance approfondie de la technique et de la révision bancaire et jouir d'une bonne réputation. Les syndicats de révision doivent réunir au moins douze banques. Plus concrètement, ces syndicats – ou associations – de révision sont des organismes créés par des banques qui se réunissent pour entretenir un office de révision commun. Fondés durant le premier quart du XX^e siècle, ces syndicats de révision fonctionnent à l'échelle régionale et ne concernent que des banques locales. Le Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen, établi en 1912, compte en 1935 62 banques et caisses d'épargne membres et emploie trois inspecteurs⁷⁷⁹.

Quant aux sociétés fiduciaires, on exige d'elles un capital social versé d'au moins 100'000 francs. Elles doivent également prouver qu'elles révisent une ou plusieurs banques dont le total des bilans s'élève à 100 millions de francs au minimum. Cette dernière disposition a pour but d'éviter un trop grand morcellement du monde des fiduciaires. Une fois reconnus, les instituts de révision doivent annoncer à la Commission fédérale des banques le nom des personnes chargées de diriger les travaux de contrôle bancaire, et tout changement dans cette liste doit être communiqué également. Une banque peut donc choisir librement son institut de révision, mais doit justifier les raisons de tout éventuel changement d'institut de révision. Enfin, les critères d'indépendance requis restent minimaux : seuls les membres de la direction, le président et le vice-président du conseil d'administration d'une banque sont désignés comme charges incompatibles avec celle d'administrateur d'une société fiduciaire. En d'autres termes, un simple conseiller d'administration d'une banque peut siéger dans le conseil d'administration de la société qu'il a chargée de contrôler sa propre banque. Plus grave, aucune disposition d'indépendance financière n'est introduite pour garantir une plus grande autonomie des sociétés fiduciaires à l'égard des banques qu'elles doivent contrôler.

Introduite à la fin de l'élaboration de la loi sur les banques, une disposition vient cependant troubler la formulation très clémente envers l'organisation déjà existante. Il s'agit de l'alinéa 2 de l'article 20, qui met en place une interdiction des opérations de banques et de gestion de fortunes pour les sociétés fiduciaires qui sont admises à la révision bancaire. Cette règle vise à empêcher qu'une entreprise pratiquant des activités bancaires soit chargée de surveiller une concurrente, et qu'elle soit alors tentée de détourner la clientèle de l'établissement contrôlé à son profit. Elle est de fait introduite sur proposition de la commission du Conseil national, qui elle-même répond à une impulsion

wenn etwas nicht stimmt bei der Bank. [...] Dazu kommen die Konkurrenzverhältnisse unter den einzelnen Treuhandgesellschaften. Wenn eine Treuhandgesellschaft in ihrer Kontrolle etwas streng ist und auf Missstände deutlich hinweist, dann kann sie ja einfach gemieden werden. [...] Es ist also zweifellos so: Je leichter eine solche Treuhandgesellschaft ihre Aufgabe nimmt, je lebenswürdiger sie gegenüber den Banken ist, je larger sie die Kontrolle ausübt, desto eher kann sie ihren Kundenkreis ausdehnen, desto grösser sind ihre Gewinnaussichten ».

⁷⁷⁹ Richard König, *25 Jahre Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen 1912-1937*, Bern: Buchdruckerei Buehler & Co., 1938.

de deux banquiers zurichoïses, Albert Hofmann (1874-1948) et Hans Jakob Rinderknecht (1884-1950), principalement actifs dans les opérations de bourse⁷⁸⁰. Par un courrier aux commissions des Chambres fédérales, les deux banquiers avaient demandé l'introduction d'une incompatibilité entre l'activité de gestion de fortune et celle de révision bancaire⁷⁸¹. D'après Adolf Jöhr, qui se plaint d'une telle attitude tant devant le Comité de l'ASB que devant la commission du Conseil des Etats, les banquiers privés zurichoïses n'auraient agi que pour des raisons de concurrence. Il fustige les conséquences dramatiques d'une telle mesure: elle conduira à un démantèlement du monde des fiduciaires suisses, qui jouit jusqu'alors d'une bonne réputation. En effet, interdire la gestion de fortune aux sociétés fiduciaires revient à exclure de la révision la plupart des grandes fiduciaires qui ne pourraient pas renoncer à leur activité la plus lucrative. Face au manque à gagner trop important que signifierait le renoncement à la gestion de fortune, les sociétés fiduciaires existantes ne pourraient contrôler les banques. L'on verrait alors se multiplier les petites entreprises de révision bancaire, qui seraient encore plus dépendantes des rares contrats qu'elles obtiendraient. Dans une ultime démarche de dernier recours auprès du Conseil fédéral en février 1935, Adolf Jöhr peint le diable sur la muraille :

« En approuvant une telle fragmentation, on prépare la voie pour un futur inspectat des banques étatique, on se laisse manipuler par les postulats socialistes en faveur d'une intervention directe de l'Etat et d'une étatisation progressive du système bancaire »⁷⁸².

Malgré les efforts du directeur du Crédit Suisse, la disposition d'incompatibilité est maintenue. En plus de l'opposition des grandes banques et des grandes fiduciaires, cette clause avait aussi suscité certaines craintes chez les caisses Raiffeisen. En effet, ces coopératives de crédit mutuel souhaitent conserver leur organisation et faire reconnaître leur caisse centrale comme organe de révision officiel. Or, la caisse centrale pratique évidemment des opérations bancaires incompatibles avec la fonction de contrôle. Les caisses Raiffeisen, par l'intermédiaire de certains députés acquis à leur cause, obtiennent alors au Conseil national la lecture d'une interprétation authentique du Conseil fédéral – aussi appelée « promesse Meyer » – qui leur garantit le maintien du statu quo dans l'organisation de leur révision fiduciaire⁷⁸³.

⁷⁸⁰ Sur Albert Hofmann et Jacob Rinderknecht, voir Lussy, Bonhage, Horn, *op. cit.*, 2001, en part. p. 406.

⁷⁸¹ ABNS, 1.3/1213, Lettre d'A. Hofmann et J. Rinderknecht aux commissions parlementaires de deux Chambres, 07.08.1934.

⁷⁸² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 5. Lettre d'Adolf Jöhr (CS) à Albert Meyer (DFFD), 09.02.1935. Cit. originale : « Mit der Zulassung einer solchen Zersplitterung leistet man Schrittmacherdienste für ein künftiges staatliches Bankinspektorat, spannt man sich vor den Wagen der sozialistischen Postulate einer direkten Staatseinmischung und einer allmählichen Verstaatlichung des Bankwesens. »

⁷⁸³ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 07.11.1934, p. 810-819. Les conseillers nationaux qui prennent la parole pour soutenir les Raiffeisen sont le PAB thurgovien Jakob Meili (1872-1960), le catholique-conservateur lucernoïse Otto Studer (1898-1975) et le radical saint-galloïse Arnold Saxer (1896-1975).

5.2.4 Droit de regard de la BNS sur l'exportation de capitaux, l'augmentation des taux d'intérêt sur les obligations de caisse, et la transmission des bilans

En plus des dispositions qui visent directement ou indirectement à augmenter la protection des déposants, certains articles de la loi bancaire répondent à un objectif différent. Il s'agit des mesures qui octroient de nouvelles compétences et de nouvelles tâches à la Banque nationale suisse pour mieux l'informer des opérations du marché. En dernier ressort, ces informations lui permettent d'orienter sa politique monétaire. Les articles 7 à 10 de la loi sur les banques, réunis sous un chapitre intitulé « Relations des banques avec la Banque nationale », sont le résultat de cette volonté d'intégrer dans la loi bancaire quelques mesures relatives à la « circulation du crédit national ». Dans ce cadre, trois tâches sont confiées à la banque centrale : l'examen de l'orientation du marché d'après les bilans fournis par les banques, le contrôle de l'exportation de capitaux et la surveillance du taux d'intérêt des obligations de caisse. Les articles 7 à 10 forment une sorte d'exkursus dans la structure générale de la loi. Non seulement leur objectif diffère considérablement, mais les destinataires et acteurs de ces articles changent également. En effet, les dispositions s'appliquent à un plus grand spectre d'entreprises que les seules banques : les sociétés financières à caractère bancaire qui ne font pas appel au public pour obtenir des dépôts de fonds y sont également soumises. De plus, l'autorité d'exécution de ces mesures se distingue de celle prévue pour les autres dispositions. Alors que la loi met en place une instance ad hoc, la Commission fédérale des banques, elle préfère confier les tâches qui supposent un contact direct avec les banques commerciales à la Banque nationale suisse. Si l'on considère la dynamique d'élaboration de la loi, le développement a été le suivant. La BNS a, dès le départ, favorisé l'intégration des articles sur la remise de bilans, l'exportation de capitaux et le taux d'intérêt, car elles lui permettaient de formaliser et de pérenniser les accords non contraignants qu'elle avait convenu avec les banques sur ces points. En revanche, dès le début des négociations également, les dirigeants de la banque centrale ont refusé de jouer le moindre rôle officiel dans l'exécution de toutes les autres mesures prévues (assujettissement des banques à la loi, reconnaissance des instituts de révision, surveillance du respect des prescriptions légales, etc.)⁷⁸⁴. Compte tenu du caractère atypique de ces dispositions dans une législation de surveillance bancaire, on peut se demander si ces articles n'auraient pas plutôt dû figurer dans la loi sur la Banque nationale suisse. La loi sur les banques de 1934 introduit donc une forme de division du travail entre diverses instances dans sa mise en application⁷⁸⁵. Les instituts de révision, supervisés par la Commission fédérale des banques, sont chargés de l'exécution des principes d'économie d'entreprises contenus dans la loi, tandis que la Banque nationale, en liaison avec les départements fédéraux concernés, est responsable des aspects d'économie politique.

En quoi consistent ces trois mesures impliquant la BNS ? Premièrement, la réglementation prévoit une remise de bilans détaillés des banques soumises à la loi ainsi

⁷⁸⁴ Cf. par exemple, la première prise de position de Gottlieb Bachmann lors de la première commission d'experts. ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 14.03.1933, p. 5.

⁷⁸⁵ Cf. Schwander, *op. cit.*, 1943, p. 183.

que des sociétés financières faisant appel au public pour obtenir des dépôts de fonds, selon un schéma établi par la BNS, à des intervalles réguliers. Cette transmission de bilans est annuelle pour les petits établissements. Pour les banques dont la somme de bilan est supérieure à 100 millions⁷⁸⁶, un bilan intermédiaire mensuel et un bilan détaillé semestriel sont exigés. Ces documents contiendront notamment des renseignements sur la composition des placements à l'étranger. Les renseignements fournis à ce titre doivent uniquement servir à l'orientation de la politique monétaire de la BNS, et il est spécifié que la BNS doit faire preuve de discrétion sur toutes les communications qu'elle reçoit dans ce cadre (art. 9).

Deuxièmement, la loi prévoit une régulation réduite au minimum de l'exportation de capitaux par la banque centrale. Elle accorde un droit de veto à la BNS sur les emprunts, crédits et placements en faveur de l'étranger à long terme (plus de douze mois) dont le montant dépasse 10 millions de francs. Il est difficile d'évaluer avec certitude si cette limite de 10 millions de francs est à considérer comme un seuil bas ou élevé. A titre d'exemple, trois des quatre emprunts étrangers placés en Suisse en 1931-1932 dépassent la limite de 10 millions⁷⁸⁷. Autre indice pour mesurer la valeur nominale des emprunts étrangers placés en Suisse : entre 1927 et 1929, la valeur nominale moyenne d'un emprunt s'élève à 13.37 millions⁷⁸⁸. Quelle que soit la valeur contraignante de la limite fixée, il s'agit là d'une mesure relativement exceptionnelle dans les législations ayant pour objet la régulation des banques commerciales ; cette affirmation est à nuancer en rappelant que l'introduction du contrôle des changes affectait *de facto* les mouvements de capitaux dans de nombreux pays européens. Le contrôle de l'exportation des capitaux introduit en Suisse se résume à une codification des *gentlemen's agreements* conclus sur base volontaire à la fin des années 1920, et mis par écrit en 1932⁷⁸⁹. « D'une manière générale, on peut dire que l'article 8 [de la loi de 1934] ne fait que consacrer le régime établi par la convention de 1932 »⁷⁹⁰, dira quelques années plus tard le président de la BNS Gottlieb Bachmann. Il y a trois différences essentielles entre la convention de 1932 et l'article de loi de 1934. Le renforcement principal, au bénéfice de la Banque nationale, est l'introduction d'un droit de veto, « si la tendance du change, celle du taux de l'intérêt de l'argent ou des capitaux ou la protection d'intérêts économiques du pays le justifient » (art. 8, al. 3). Cette extension du pouvoir de la banque centrale est compensée par deux assouplissements. D'une part, la limite inférieure à partir de laquelle une opération internationale doit être annoncée passe de 5 à 10 millions, et ne concerne que les crédits à long terme. D'autre part, la consultation des départements fédéraux intéressés par la BNS n'est plus requise

⁷⁸⁶ Cette taille critique recouvrent à ce moment-là les grandes banques et les plus importantes banques cantonales, voire de très grandes banques régionales.

⁷⁸⁷ Il s'agit des trois emprunts suivants : 100 millions de francs français (soit environ 20 millions de francs suisses) de la Energie électrique du Littoral Méditerranéen S.A., 139.6 millions de francs suisses pour un emprunt de conversion des Chemins de fer de l'Etat français, deux fois 10 millions de francs suisses pour des bons de caisse de la Compañia Hispano-Americana de Electricidad. L'emprunt inférieur à 10 millions est celui d'Electricité Strasbourg S.A. (5.3 millions de francs suisses). Cf. J. Steiger (red.), *Schweizerisches Finanz-Jahrbuch 1932*, Bern : Zimmermann, 1933, p. 99-100.

⁷⁸⁸ Pendant ces trois années, 33 emprunts étrangers d'une valeur totale de 441,394 millions sont placés en Suisse. Cf. Luc Berthoud, *Les emprunts étrangers en Suisse depuis 1945*, Zürich: Keller, 1967, p. 9.

⁷⁸⁹ Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 363 ; Piguët, *op. cit.*, 1953, p. 358.

⁷⁹⁰ Gottlieb Bachmann, «L'exportation des capitaux et la Banque Nationale», in Association suisse des experts-comptables A.S.E (éd.), *Journées d'études bancaires*, Genève: E. Delachaux, 1937, p. 7-25, p. 17.

dans l'article de loi. La décision repose donc entièrement sur la Banque nationale ; l'implication de la sphère politique est ainsi évacuée. L'économiste français Max Cluseau a d'ailleurs souligné les faiblesses de la régulation de l'exportation des capitaux :

« On peut toutefois s'étonner et même regretter que ces mesures énergiques soient d'une part limitées aux opérations excédant 10 millions et aux opérations à long terme. [...] La loi laisse la porte ouverte à la fraude facile qui consistera à accorder plusieurs prêts inférieurs aux 10 millions fatidiques habilement échelonnés dans le temps. [...] Mais beaucoup plus dangereuse encore sera la fraude qui pourra se produire au moyen de prêts à courts termes [sic] régulièrement renouvelés, les prêts à court terme échappant au veto de la Banque Nationale »⁷⁹¹.

Dans un premier temps, l'application de cette disposition sur l'exportation des capitaux sera très limitée. En effet, on assiste à une diminution du nombre d'emprunts soumis au contrôle entre 1934 et 1936⁷⁹². De plus, l'adoption de la loi sur les banques ne met pas un terme aux discussions politiques sur l'exportation de capitaux. Dès décembre 1937, une commission réunissant les milieux économiques est établie par le Département des finances pour tenter de trouver un terrain d'entente sur la question⁷⁹³. Lors de la révision de la loi sur les banques de 1971, l'article sur l'exportation des capitaux fera l'objet d'une adaptation à l'évolution des marchés financiers.

Troisième disposition impliquant la banque centrale, une forme de surveillance des taux d'intérêt des obligations de caisse est intégrée. Nous avons vu que cette mesure, souhaitée par les représentants paysans et le mouvement ouvrier, avait suscité l'opposition vaine des grandes banques, qui sont les principales visées par cette régulation. Selon les partisans de ce contrôle, l'influence que la BNS pourra exercer sur les taux d'intérêt des obligations de caisse se reportera sur les taux hypothécaires ; le but poursuivi est donc le même que celui de l'art. 8 sur l'exportation des capitaux, à savoir une stabilisation des taux d'intérêt hypothécaires. Dans la version aboutie du texte légal, ce contrôle prend la forme d'un simple droit de regard de la banque centrale. Plus précisément, l'article 10 exige que les banques dont le bilan dépasse 20 millions de francs informent la BNS, deux semaines à l'avance, de son intention d'augmenter le taux d'intérêt de ses obligations de caisse. La banque centrale, qui ne dispose dans ce cas pas d'un droit de veto, peut cependant examiner « s'il est possible d'amener l'établissement à y renoncer ». Il est également remarquable que le texte d'une loi officielle mentionne explicitement que l'examen du bien-fondé d'une augmentation des taux d'intérêt se fait « de concert avec les groupes de banques intéressés ». Comme le remarque Max Cluseau, cette allusion intègre une forme de régulation corporatiste dans la loi bancaire suisse, le corporatisme étant entendu ici comme la défense d'intérêts particuliers d'un groupe à travers une organisation étatique. Il y voit, « une sorte de grand conseil de la banque qui discutera de l'opportunité ou non de certains agissements d'un de leurs confrères »⁷⁹⁴.

Le Conseil des Etats a permis aux dirigeants bancaires de limiter la portée de cette régulation des taux d'intérêt sur deux points : d'une part, en supprimant le droit de veto

⁷⁹¹ Cluseau, *op. cit.*, 1938, p. 53. Cité par Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 365.

⁷⁹² Seuls 5 emprunts sont conclus entre 1933 et 1936. Berthoud, *op. cit.*, 1967, p. 11.

⁷⁹³ Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 149-150.

⁷⁹⁴ Cluseau, *op. cit.*, 1938, p. 519-520.

qu'avait introduit le Conseil national, d'autre part en radiant l'éventuelle commission de consultation que les socialistes avaient réussi à faire passer dans le projet du Conseil fédéral de février 1934. Face à l'alliance entre groupes paysans et socialistes, le rapporteur de la majorité le catholique-conservateur Ruggero Dollfus, par ailleurs conseiller d'administration de la SBS, rétorquait sèchement en septembre 1934 :

« Le taux de l'intérêt ne dépend pas de la législation, mais [...] de l'offre et de la demande. [...] Ce n'est pas pour leur plaisir que les banques élèvent le taux de l'intérêt. Les banques augmentent le taux de l'intérêt parce que obtenir des dépôts, émettre et renouveler des obligations, c'est, pour elles, refaire et fortifier le sang de leur circulation vitale. Messieurs, si vous leur enlevez ce sang, les banques deviennent fatalement exsangues ; elles ne peuvent plus exister. [...] Il est assez bizarre de constater que, dans cette alliance vert-rouge, ce sont les troupes d'assaut qui portent la cocarde verte. »⁷⁹⁵

Tandis que l'entente stratégique entre PAB et PSS était parvenue à imposer au Conseil national une version plus stricte de la régulation des taux d'intérêt, le Conseil des Etats fait machine arrière et revient à un texte moins interventionniste.

D'après un spécialiste de la question, la Banque nationale fera un usage limité de cette possibilité d'influencer les taux d'intérêt des obligations de caisse, au moins jusqu'à la fin des années 1950⁷⁹⁶. Les rapports annuels de la banque centrale distillent quelques indices sur la fréquence des annonces d'augmentation faites par les banques. Le tableau A.4, figurant en annexe (cf. p. 695), recense le nombre d'annonces d'augmentation du taux d'intérêt des obligations fait par les banques à la BNS entre 1935 et 1961. On constate une amplification du phénomène dès la seconde moitié des années 1950. Cette statistique, même si elle fournit un indicateur de la sollicitation de la banque centrale sur ces questions, ne renseigne pas sur la réponse qualitative donnée par la BNS. Ces chiffres reflètent sans doute l'évolution conjoncturelle à la hausse des taux d'intérêt sur les obligations de caisse. Nous ignorons toujours dans quelle mesure la BNS a cherché à contrer cette tendance haussière. L'action sur le taux d'intérêt des obligations de caisse sera dès les années 1960 perçue par la BNS comme l'un de ses outils dans la lutte contre la surchauffe économique et l'inflation. Il semble cependant, ici aussi, que cette disposition, dont nous avons vu qu'elle avait été introduite sur demande des banques cantonales pour assurer une stabilisation du taux d'intérêt des obligations de caisse de grandes banques, ait été instrumentalisée à des fins de concurrence interbancaire. En effet, en septembre 1938, le comité de l'Union des banques cantonales suisses discute de l'opportunité d'intervenir auprès de la BNS pour l'inciter à agir contre une augmentation du taux d'intérêt des obligations des grandes banques de 2.5 à 3%⁷⁹⁷. Par égard envers leurs relations avec les grandes banques, les banquiers cantonaux renoncent à agir au nom de leur association, et laissent la centrale de lettres de gages des banques cantonales s'en charger.

Retenons donc des trois mesures que sont la transmission régulière des bilans, la régulation de l'exportation des capitaux et l'influence sur les taux d'intérêt que la Banque

⁷⁹⁵ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 26.09.1934, p. 667.

⁷⁹⁶ Zimmerli, *op. cit.*, 1983, p. 32 ; Roland Äppli, *et al.* (éd.), *75e anniversaire. Banque nationale suisse : les années 1957 à 1982*, Zurich: Banque nationale suisse, 1982, p. 187-190.

⁷⁹⁷ AUBCS, *Protokolle der Komitee-Sitzungen*, 117^e séance, 22.09.1938, p. 9-10.

nationale suisse reçoit, avec l'entrée en vigueur de la loi sur les banques, des compétences officielles dans ces domaines. Il faut ici souligner l'importance du phénomène de dépendance au sentier (*path dependence*) dans l'attribution à la BNS de ces pouvoirs. L'examen de la genèse de ces dispositions dans les projets de loi montre que l'affectation à la BNS de la mise en application de ces mesures est essentiellement due à la préexistence d'accords informels sur ces mêmes sujets entre les banques commerciales et la banque centrale. Tant sur la transmission de bilans, que sur l'exportation de capitaux ou l'action sur les taux d'intérêt, la Banque nationale suisse avait conclu des conventions avec certains groupes bancaires. Dans les trois domaines, les dispositions légales ne font que formaliser et pérenniser des principes déjà établis par des accords non contraignants. C'est sans doute sous l'effet de cette « dépendance au sentier » que la BNS accepte ces quelques tâches prévues dans la loi bancaire, ce qui contraste fortement avec sa position de rejet des compétences dans l'exécution des autres dispositions légales.

5.2.5 Institution d'une Commission fédérale des banques, chargée de garantir l'application de la loi et d'assurer la protection des créanciers bancaires

Au fil des chapitres précédents, nous avons pu entrevoir la lente conception de ce qui deviendra la principale instance d'exécution de la loi sur les banques, la Commission fédérale des banques. Avant d'en faire le portrait dans le texte final de loi, récapitulons les grandes étapes de la genèse de cette novation institutionnelle.

Alors que le projet Landmann de 1916 prévoyait un office de surveillance des banques directement attaché au Conseil fédéral, accompagné d'une commission bancaire à caractère consultatif⁷⁹⁸ – élément qui avait contribué à nourrir la résistance des banquiers à l'égard du projet –, les premières ébauches de loi fédérale rédigée en février-mars 1933 n'incluent tout simplement aucun organe d'application de la loi. Cette absence paraît surprenante, mais était conforme au programme très minimaliste contenu dans les premiers projets de loi. Certaines questions restaient pourtant irrésolues : qui désigne les entreprises soumises à la loi ? Qui est responsable de l'admission des sociétés fiduciaires en tant qu'instituts de révision reconnus ? Qui intervient en cas d'infraction à la loi ? Au cours des discussions de la première commission d'experts entre mars et mai 1933, on ressent un certain embarras face à ces questions. En effet, il semble qu'à la fois les banquiers et l'Administration des finances avaient espéré pouvoir charger la Banque nationale suisse des tâches mentionnées plus haut. Or, les dirigeants de la banque centrale refusent fermement d'être impliqués dans un rôle de surveillant des banques. Le directoire, comme le Comité de banque de la BNS qui soutient cette décision, estime qu'il faut mettre en place une autre instance. C'est ce qui ressort des procès-verbaux du directoire :

« La direction générale considère pourtant que le transfert de cette tâche [c'est-à-dire les décisions sur l'assujettissement des banques à la loi et la reconnaissance des instituts de révision] à la Banque nationale n'est pas possible, car il manque dans la loi une condition importante pour la prise en charge d'une telle fonction, à

⁷⁹⁸ Pour un résumé des attributions de ces deux instances prévues par Landmann, cf. Tarnutzer, *op. cit.*, 1941, p. 15-18.

savoir un organisme étatique qui aurait à assurer l'application de la loi de manière responsable. La direction générale doit donc maintenir catégoriquement sa proposition antérieure relative à la création d'une commission bancaire, qui veillerait seule à la bonne mise en œuvre de la loi »⁷⁹⁹.

La BNS rejette d'ailleurs non seulement de jouer un rôle dans l'application globale de la loi, mais refuse de même d'être chargée d'organiser la publication des données comptables qu'elle reçoit de la part des banques. Elle s'oppose à cette compétence, car elle voudrait lutter contre l'opinion erronée selon laquelle elle exercerait ainsi « une quelconque surveillance ou contrôle sur les banques »⁸⁰⁰.

Face à ce refus, les banquiers, qui ne voient pas d'un bon œil l'institution d'une nouvelle instance liée à l'administration fédérale dont ils ignorent les compétences, proposent tout simplement de ne prévoir aucune autorité pour assurer l'application de la loi. C'est ce que semble indiquer leur porte-parole principal, Adolf Jöhr, pendant la seconde séance de la commission d'experts en avril 1933 :

« Si une commission bancaire est créée, nous la chargerons d'une très grande responsabilité, et elle ne serait sans doute pas à la hauteur, surtout si elle ne remplit son office qu'à temps partiel. Si déjà la Banque nationale émet des réserves à propos de la responsabilité qu'elle aurait elle-même à assumer, de telles réserves existent d'autant plus à l'égard d'une commission. Les objectifs principaux de la loi – le renforcement de la responsabilité de la direction et de la gestion, et contrôle par un institut de révision indépendant – peuvent également être atteints sans une instance »⁸⁰¹.

Cet avis n'est pas partagé par le syndicaliste Max Weber, qui ironise sur la terrible peur des représentants bancaires à l'égard d'un office des banques et rétorque que la loi ne peut pas être exécutée sans une instance particulière. Ces divergences ne sont pas définitivement réglées pendant la commission d'experts de printemps 1933. Les discussions s'estompent sans qu'une décision soit prise sur ce point. Au sein de l'association faîtière de l'économie suisse, le Vorort de l'USCI, l'idée d'une commission est également présentée comme une « échappatoire », face au refus de la BNS d'exercer le contrôle bancaire⁸⁰².

⁷⁹⁹ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 09.03.1933, n°220, p. 216. Cit. originale : « Das Direktorium hält jedoch die Uebertragung dieser Aufgabe an die Nationalbank nicht für möglich, da im Gesetz eine wichtige Voraussetzung für die Uebernahme einer solchen Funktion fehle, nämlich ein staatliches Organ, das in verantwortlicher Weise für den Vollzug des Gesetzes zu sorgen hätte. Das Direktorium muss deshalb an seinem frühern Vorschlag betreffend die Schaffung einer Bankkommission, welche allein die sachgemässe Durchführung des Gesetzes sichert, mit allem Nachdruck festhalten ».

⁸⁰⁰ Selon une lettre de Gottlieb Bachmann à Jean-Marie Musy, 20.02.1933. AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2

⁸⁰¹ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 05.04.1933, p. 10. Cit. originale : « Wird eine Bankkommission geschaffen, so überbürden wir derselben eine sehr grosse Verantwortung, der sie unter Umständen gar nicht gewachsen ist, vor allem wenn sie nur im Nebenamt waltet. Wenn schon die Nationalbank für sich Bedenken vor der Verantwortung hat, so bestehen solche Bedenken noch mehr für eine Kommission. Der Hauptzweck des Gesetzes – Verschärfung der Verantwortlichkeit und Haftbarkeit der Geschäftsleitung und der Aufsichtsorgane, ferner Kontrolle durch eine unabhängige Revisionsstelle – kann auch ohne eine Instanz erfüllt werden ».

⁸⁰² AfZG, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.8. Protokolle (Typoskripte) 1931 – 1934, 07.04.1933, p. 4-5. Le vice-président du Vorort Ernst Wetter déclare alors : « Hinsichtlich des eidgenössischen Bankamts wurde beschlossen, von der Schaffung einer solchen Stelle abzusehen, und da auch die Schweizerische

Ce n'est donc qu'en novembre 1933, sous l'influence de la défaillance de la Banque Populaire Suisse et du plan de sauvetage organisé par la Confédération, qu'une Commission fédérale de contrôle des banques (*Bankenaufsichtskommission*) est projetée. Comme nous l'avons vu, c'est sous l'impulsion décisive de la Banque nationale suisse, qui met en avant le modèle allemand du *Bankenkuratorium*, que la solution d'une instance particulière s'impose (cf. chap. 4.3). Le directoire de la BNS, au cours de négociations avec Eduard Kellenberger de l'Administration fédérale des finances fin octobre 1931, privilégie la création d'une commission autonome : « Pour discuter de mesures et de directives générales de politique bancaire, il faudrait prévoir une commission bancaire, dans laquelle pourraient être représentés, en plus des départements du Conseil fédéral, la Banque nationale, les groupes bancaires et les principaux groupes économiques du pays »⁸⁰³. A ce moment-là, il est encore évident que la Banque nationale sera officiellement représentée au sein de la commission. Ainsi, la BNS n'engagerait pas directement sa responsabilité, mais aurait un œil sur l'activité d'une institution qui pourrait lui faire concurrence. Sa représentation est d'ailleurs officiellement mentionnée dans les projets de loi des 6, 13 et 20 novembre, puis disparaît dans celui du 25 novembre 1933. Comme nous le verrons plus bas, les dirigeants de l'institut d'émission modifieront leurs conceptions de la position que doit occuper la banque centrale dans le domaine de la surveillance bancaire (cf. chap. 6.3, séance du 14.12.1933 du Comité de banque de la BNS).

Si le principe de cette autorité de surveillance satisfait le DFFD et la BNS, la réaction des milieux bancaires est moins enthousiaste. L'institution d'une commission autonome fait partie des renforcements du projet de loi que regrette l'Association suisse des banquiers. En décembre 1933, son secrétaire s'en plaint ouvertement à l'administration fédérale :

« Il serait à mon avis dangereux de transférer à une commission de surveillance particulière la mise en application des dispositions légales qui revient au Conseil fédéral ; car une surveillance étatique, qui entraînerait un affaiblissement de la responsabilité des organes de la banque et une responsabilité intenable de l'Etat, doit justement être évitée. Je propose donc de laisser tomber la commission de surveillance des banques [...] et de laisser la surveillance de l'application de la loi au Département des finances en collaboration avec la Banque nationale »⁸⁰⁴.

La commission de contrôle des banques suscite la méfiance du monde financier. L'ASB privilégie ici une application de la législation orchestrée par le Département des finances, en collaboration avec la Banque nationale. Ce grand scepticisme à l'égard d'une nouvelle

Nationalbank die Aufgabe ablehnte, eine Kontrolle über die Banken auszuüben, wurde der Ausweg gewählt, mit dieser Aufgabe eine Kommission zu betrauen ».

⁸⁰³ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 31.10.1933, n° 951, p. 999. Cit. originale : « Für die Beratung allgemein bankpolitischer Massnahmen oder Richtlinien wäre ein Bankkommission vorzusehen, in der ausser den Departementen des Bundesrates, der Nationalbank, den Bankgruppen, die wichtigsten Wirtschaftsgruppen des Landes vertreten sein könnten ».

⁸⁰⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, lettre de Max Vischer (ASB) et Jean-Marie Musy (DFFD), 02.12.1934. Cit. originale : « Es wäre m.E. gefährlich, die dem Bundesrate zukommende Ueberwachung der Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen einer besonderen Aufsichtskommission zu übertragen; denn eine staatliche Aufsicht, die eine Abschwächung der Verantwortlichkeit der Bankorgane und eine untragbare Verantwortlichkeit des Staates zur Folge hätte, soll ja eben vermieden werden. Ich beantrage daher, die [...] Bankenaufsichtskommission fallen zu lassen und die Ueberwachung der Durchführung des Gesetzes dem Finanzdepartement in Verbindung mit der Nationalbank zu überlassen ».

autorité est sans doute dû à l'incertitude qui règne à ce stade de l'élaboration sur sa composition et ses compétences précises. Les banquiers craignent peut-être, à la suite des délibérations parlementaires, d'assister à la création d'un appareil bureaucratique, dont la composition serait tributaire des rapports de force politique, et donc potentiellement moins à l'écoute des intérêts des banques commerciales que ne le sont, à ce moment-là, le Département des finances ou la Banque nationale. C'est ce que semble indiquer une déclaration d'Adolf Jöhr d'avril 1934 : « Nous ne pouvons pas prévoir comment la Commission des banques évoluera, ni de qui elle sera composée à l'avenir. Des influences politiques pourraient un jour s'y exercer »⁸⁰⁵.

Mais l'argument ressassé de la grande responsabilité qu'endosserait l'Etat fédéral si une commission était instituée ne l'emporte pas. La disposition est maintenue dans le projet de loi. Il faut en revanche souligner qu'entre novembre 1933 et janvier 1934, au cours des délibérations de la commission d'experts, les attributions et compétences de la future Commission fédérale des banques connaissent un fort recul. En parallèle à l'élimination du terme « surveillance » dans sa dénomination, les experts-banquiers proposent de réduire ses pouvoirs d'intervention. C'est tout d'abord visible à l'examen des divers avant-projets du mois de novembre. Les projets du 6 et du 13 novembre prévoyaient en outre des compétences dans la régulation de l'exportation de capitaux et des taux d'intérêt des obligations de caisse, ou encore la détermination, par la Commission de surveillance, de la proportion adéquate d'engagements étrangers, ainsi que la possibilité d'imposer une révision. Toutes ces attributions disparaissent dans la version du 25 novembre 1933, qui fera l'objet des discussions des experts. Etant donné que ces suppressions ont lieu avant même les réunions de la commission d'experts, il est très difficile d'en déterminer les raisons exactes.

Au cours des réunions de la grande et de la petite commission d'experts, la réduction des compétences se poursuit. Ceci cadrerait bien avec les volontés des banquiers, qui, à l'instar de Rodolphe de Haller, ancien vice-président de la BNS et vice-président de la Basler Handelsbank, insistent « pour que la commission de surveillance soit investie de fonctions purement administratives et qu'elle n'ait pas à intervenir dans la gérance des banques »⁸⁰⁶. L'offensive bancaire s'attaque d'abord à la possibilité octroyée à la commission étatique de demander, sans justifications particulières, la remise d'un rapport de révision par l'institut de révision. « Nous ne voulons pas établir des archives pour rapports bancaires »⁸⁰⁷, s'exclame le président de la Société de Banque Suisse, Max Staehelin. Il en résulte que la transmission du rapport de révision ne sera autorisée que « dans des cas spéciaux » (art. 23, al. 3, lit. i). Quant aux moyens de sanction de la Commission fédérale des banques, un affaiblissement est également opéré. La disposition

⁸⁰⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 4, Commission du Conseil des Etats pour l'examen du projet de loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, PV de la deuxième session, 12.04.1934, p. 83. Cit. originale : « Wir können nicht vorsehen, wie sich die Bankenkommission entwickeln oder wie sie einmal zusammengesetzt sein wird. Es können sich da auch einmal politische Einflüsse geltend machen ».

⁸⁰⁶ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 29.11.1933, p. 34. Sur Rodolphe de Haller, voir Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 474-475.

⁸⁰⁷ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 29.11.1933, p. 34. Cit. originale : « Wir wollen nicht ein Archiv für Bankberichte einführen ».

qui permettait à la Commission de prescrire des mesures de protection au bénéfice des créanciers bancaires – conçue comme une sanction intermédiaire, est remplacée par une formule relativement floue proposée par Jöhr. En cas d'infractions aux prescriptions légales, la CFB, après avoir invité l'établissement à régulariser sa situation, « défère le cas aux autorités administratives ou judiciaires compétentes ». Comme nous le verrons, l'interprétation de cet article de loi réservera certaines difficultés à l'organe de surveillance.

Pendant la même phase, les critères relatifs à sa composition sont considérablement modifiés. Tandis que les projets des 6 et 13 novembre prévoient une commission constituée de trois à cinq membres, dans laquelle siègeraient des représentants des départements fédéraux des finances et de l'économie publique et un représentant de la Banque nationale, à partir du 25 novembre 1933, un critère de compétence technique est adopté. Les membres doivent être experts en matière de technique bancaire ou de révision bancaire. Cette formulation est proposée par les deux délégués des grandes banques, Jöhr et Staehelin⁸⁰⁸. On passe d'une commission clairement liée au gouvernement et à la banque centrale, sur modèle allemand, à une institution faisant une plus grande place à la corporation bancaire. Notons aussi qu'à ce stade-là, sont exclus de l'organe de surveillance uniquement les individus qui ne seraient pas assez proches des banques, mais pas ceux qui en sont trop proches. Rien n'aurait empêché, selon ce projet de loi, le directeur général d'une grande banque de siéger dans la commission. Ces critères de composition semblent en tout cas satisfaire Adolf Jöhr, qui écrit à Paul Rossy, collaborateur de l'Administration des finances chargé de remanier le texte de loi, que l'on a « exclu, soigneusement et à juste titre, la politique de la Commission fédérale des banques »⁸⁰⁹. Le traitement de l'avant-projet de loi par la commission d'experts a donc eu pour conséquence de dépolitiser la composition et d'affaiblir les compétences de la future instance d'exécution. Comme le résume Paul Rossy lors de la dernière séance qui précède la transmission du projet au Conseil fédéral, en commentant l'article relatif à la CFB : « on a supprimé de cet article toutes les clauses qui donnaient un droit de surveillance à la commission fédérale des banques »⁸¹⁰.

La phase parlementaire de l'élaboration de la loi bancaire, en commissions puis au plénum, n'est pas marquée par de profondes modifications sur le rôle et les attributions de la Commission fédérale des banques. Il apparaît cependant clairement que l'institution d'une instance nouvelle, dotée d'une grande autonomie vis-à-vis de l'Etat et de la Banque nationale, est présentée comme une solution par défaut. Ce remède palliatif est choisi face au refus tant de la Banque nationale que du Département des finances de prendre en charge l'application de la loi. C'est le message que cherche à faire passer Jean-Marie Musy dans sa présentation de l'autorité de surveillance devant la commission du Conseil des Etats :

⁸⁰⁸ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 20.12.1933, p. 24.

⁸⁰⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, lettre d'Adolf Jöhr à Paul Rossy, 26.12.1933. « Wenn man bei der eidgenössischen Bankkommission die Politik mit Recht sorgfältig ausgeschlossen hat, ... ».

⁸¹⁰ ABNS, 1.3/1213, Expertenkonferenz protokolle 1933-1934, Protokoll der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidgenössischen Bankgesetze, 18.01.1934, p. 29.

« Qui surveillera l'application de la loi ? Notre projet institue à cet effet une commission fédérale des banques. C'est la seule solution réalisable puisqu'il est impossible, pour des raisons que j'ai indiquées dans mon premier exposé, de rattacher le contrôle à l'Etat ou à la Banque nationale. Au point de vue du droit public, cette commission des banques, nommée par le Conseil fédéral, mais sans attaches aucunes avec l'autorité politique et souveraine dans ses décisions, est évidemment une institution extraordinaire. Mais en rattachant cette commission à un département – on a proposé, par exemple, de créer un office des banques au Département des finances – nous aurions été fatalement conduits à engager la responsabilité morale et matérielle de l'Etat. Nous n'avions donc pas la possibilité d'adopter un autre régime »⁸¹¹.

L'idée selon laquelle, la Commission fédérale des banques est un choix fait à contrecœur, pour suppléer la défection de ce qui avait été considéré comme la solution la plus naturelle, revient à plusieurs reprises. Pour le collègue de parti de Musy, le Fribourgeois Bernard de Weck (1890-1950), la Commission fédérale des banques est « un mal nécessaire », auquel il ne faut pas donner « une omnipotence trop absolue »⁸¹². On assiste encore, dans la commission du Conseil des Etats, à une scène étonnante, puisque ce sont les représentants des milieux bancaires (Stahelin et Wolf) – ceux-là mêmes qui s'étaient d'abord opposés au principe d'une instance étatique – qui essaient de justifier le bien-fondé de la création de la Commission fédérale des banques face au scepticisme des sénateurs dont l'antiétatisme est le plus virulent, comme le radical grison Andreas Laely (1864-1955). A l'issue d'un débat idéologique sur la croissance jugée inquiétante de l'interventionnisme fédéral, le Conseil des Etats n'apporte aucune modification aux dispositions sur la Commission fédérale des banques. A la commission du Conseil national, c'est un autre échange de vues surprenant qui se déroule : tandis que le radical bâlois, proche des intérêts des employés, Viktor Emil Scherer, suggère de confier l'application de la loi directement au Conseil fédéral, qui créerait un office des banques au sein de l'administration, c'est le socialiste Robert Grimm qui rejette cette proposition, au motif de la tendance naturelle d'un office étatique à étendre sans cesse son domaine d'activité⁸¹³. Cette opposition contre-nature est également due aux circonstances particulières dans lesquelles Grimm s'exprime. Il est l'un des rares députés à avoir participé à la commission d'experts de novembre-décembre 1933 : dans son intervention d'août 1934, il devient ainsi le porte-parole de certaines solutions de compromis trouvées en amont, auxquelles il n'adhère d'ailleurs pas toujours à titre personnel. L'utilisation par Grimm du pronom impersonnel dans la citation allemande signale qu'il se fait le rapporteur des arguments utilisés dans la commission d'experts. Mais il n'en reste pas moins piquant que le leader socialiste se fasse ici le messenger des arguments anti-étatiques.

⁸¹¹ ABNS, 1.3/1215, Protokoll der Kommission des Ständerates zur Behandlung des Entwurfes zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, 16.02.1934, p. 82.

⁸¹² ABNS, 1.3/1215, Protokoll der Kommission des Ständerates zur Behandlung des Entwurfes zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, 16.02.1934, p. 85.

⁸¹³ ABNS, 1.3/1215, Protokoll der Kommission des Nationalrates zur Behandlung des Entwurfes zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, 24.08.1934, p. 159. Cit. originale de Grimm : « Nach dem Antrag Scherer kämen wir zu einem eigentlichen Bankamt. Man hat ein solches Bankamt bewusst abgelehnt. Man wollte den Staat nicht zu eng mit der Gesetzesvollziehung verbinden. Man sagte sich ferner, dass ein staatliches Bankamt dem natürlichen Bestreben unterliegen werde, das Tätigkeitsgebiet immer mehr zu erweitern. »

En définitive, il semble donc que le système d'une commission autonome soit considéré comme une solution de compromis, à mi-chemin entre l'absence totale d'instance – ce qui implique une exécution de la loi laissée à la libre concurrence et aux autorités judiciaires cantonales – et un office fédéral des banques créé au sein du Département des finances.

Relevons enfin la proposition, dans le plénum du Conseil national, d'une organisation de l'exécution de la loi radicalement différente de celle prévue par le Conseil fédéral. Il s'agit d'un système corporatiste, avancé par Johannes Duft (1883-1957), député chrétien-social saint-gallois⁸¹⁴. Ce dernier suggère la constitution d'un « Conseil de banque », composé de 22 membres, chargé de l'exécution de la loi et de l'examen d'affaires importantes dans le domaine bancaire. Les 22 délégués se répartiraient comme suit : quinze d'entre eux représenteraient les milieux bancaires, et les sept autres seraient nommés par le Conseil fédéral et représenteraient les associations économiques – selon Duft, la clientèle des banques aurait ainsi voix au chapitre⁸¹⁵. L'objectif de cette proposition est de concrétiser les principes corporatifs (*Berufsständische Idee*) dans la loi. Duft aurait penché pour la constitution d'un conseil de banques qui fonctionne à la place de la Commission fédérale des banques, mais, pour optimiser les chances de succès de son amendement, il a préféré proposer la création d'une organisation corporative en parallèle à la CFB. Sa proposition est présentée comme une très modeste étape vers une organisation corporatiste de l'économie, qui ferait opposition aux projets d'étatisation des socialistes. Les rapporteurs de la commission parlementaire, Roman Abt et Ruggero Dollfus, sans doute pris de court par la proposition Duft et la jugeant simpliste et rudimentaire, recommandent son rejet⁸¹⁶. Face à cette opposition, le chrétien-social retirera lui-même son amendement. Malgré l'échec de la proposition Duft, il faut souligner la relative vigueur des idées corporatistes dans les années 1930, dont nous observons ici une tentative de réalisation⁸¹⁷. Alors que le statut institutionnel ambigu de la Commission fédérale des banques en fait déjà, comme le note le radical bâlois Ernst Thalmann, « une solution en direction d'une organisation corporative »⁸¹⁸, certains catholiques-conservateurs veulent aller plus loin dans cette voie.

⁸¹⁴ Sur cette proposition, voir aussi : Tarnutzer, *op. cit.*, 1941, p. 29-32. Nous utilisons ici le terme « corporatisme » pour désigner une forme d'organisation sociale antilibérale et autoritaire, en vogue parmi les milieux catholiques durant l'entre-deux-guerres, et reposant sur un transfert des compétences politiques, économiques et sociales de l'Etat vers les corporations. Sur les différents courants du corporatisme en Suisse dans les années 1930 : Hans Ulrich Jost, « La Suisse, le corporatisme et ses sources d'inspiration », in Olivier Dard (éd.), *Le corporatisme dans l'aire francophone au XXème siècle*, Berne: Peter Lang, 2011, p. 121-138.

⁸¹⁵ Duft précise même le nombre de membres par groupe bancaire : un pour la BNS, un pour la Caisse de prêts, deux pour les banques cantonales, deux pour les grandes banques, trois pour les banques locales et moyennes, un pour les banques privées, un pour les caisses d'épargne, un pour les caisses Raiffeisen, un pour les sociétés financières, deux pour les organismes de révision. Cf. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 27 septembre 1934, p. 707.

⁸¹⁶ Dollfuss avait cependant lui-même évoqué une régulation de type corporatiste, de manière théorique uniquement, dans sa présentation du projet de loi. Cf. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 18 septembre 1934, p. 446.

⁸¹⁷ Sur l'échec de l'initiative pour une révision totale de la Constitution en 1935 : Peter Stadler, « Die Diskussion um eine Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1933-1935 », *Revue suisse d'histoire*, vol. 19, n° 1, 1969, p. 75-169, Linder, Bolliger, Rielle (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 180-181. Sur l'influence du corporatisme, voir aussi Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 88-98.

⁸¹⁸ ABNS, 1.3/1215, Protokoll der Kommission des Ständerates zur Behandlung des Entwurfes zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, 12.04.1934, p. 80 : Ernst Thalmann : « Die Bankenkommision ist eigentlich eine Lösung in der Richtung der berufsständischen Ordnung ».

Mis à part cette escarmouche de la part des antiétatistes, la Commission fédérale des banques n'est plus remise en question au Conseil national. La seule modification significative consiste en une exclusion des dirigeants bancaires de la fonction de membres de l'autorité de surveillance. Reprenant en partie les postulats du maire de Zurich, le socialiste Emil Klöti, au Conseil des Etats, le Département des finances introduit dès août 1934 des clauses d'incompatibilité entre la fonction de membre de la Commission fédérale des banques d'une part et celle de présidents, vice-présidents, délégués de l'administration ou membres de la direction d'une banque ou d'une institution de révision d'autre part. Un conseiller d'administration d'une grande banque, en revanche, est autorisé à siéger dans l'autorité de surveillance. Nous reviendrons plus bas sur la composition effective de la Commission fédérale des banques (cf. chap. 6.1 et annexe 12.).

5.2.6 Création de régimes spéciaux pour banques en difficulté : la prorogation des échéances, le sursis bancaire et le sursis concordataire

La principale innovation du Parlement dans l'élaboration de la loi sur les banques réside dans l'introduction de plusieurs procédures particulières aux banques visant à faciliter leur assainissement en cas de difficultés. Les articles 25 à 37 sur la prorogation des échéances, le sursis bancaire et la procédure concordataire sont le résultat de la volonté du Parlement de protéger les banques contre les retraits massifs qui menacent un établissement en difficulté et rendent toute injection d'argent frais inefficace. Tandis que le sursis bancaire et la procédure concordataire proviennent de la commission du Conseil des Etats, la prorogation des échéances est l'œuvre du Conseil national. Dans l'esprit des législateurs, il s'agit de mesures qui, non seulement, protègent les banques elles-mêmes contre leurs déposants, mais, ce faisant, améliorent la portée d'éventuelles mesures d'assainissement opérées par l'Etat. On cherche à éviter qu'une potentielle action de secours visant à apporter de nouvelles liquidités à un établissement soit ruinée par l'accélération des retraits de déposants. Les parlementaires, « sous l'impulsion des représentants des banques »⁸¹⁹, ont cherché à mettre en place des mesures de liquidation et de concordats qui tiennent mieux compte de la particularité de l'activité bancaire que les dispositions générales du Code des obligations applicables à toutes les sociétés anonymes, et celles de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite datant de 1889.

En quoi consistent ces trois procédures et à qui s'adressent-elles ⁸²⁰? Nous les traiterons non pas dans l'ordre d'exposition dans la loi, mais selon le degré décroissant de la gravité des difficultés bancaires.

En plus d'une procédure de faillite propre aux banques (art. 36) – qui réduit les droits de l'assemblée des créanciers, très nombreux dans un établissement bancaire, au profit de

⁸¹⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 101^e séance, 04.07.1934, p. 8. Selon les dires du secrétaire de l'ASB Max Vischer. Cit. originale : « auf Anregung der Bankenvertreter ».

⁸²⁰ Sur ce point voir : Bachmann, *op. cit.*, 1941 ; Thomas Holenstein, «Das Bankensanierungsrecht nach Bankengesetz und nach dem BRB über die Sanierung von Banken», in *Beiträge zum Wirtschaftsrecht: Festgabe für den Schweizerischen Juristentag 1944 in St. Gallen*, St. Gallen: Fehr, 1944, p. 41-71 ; Willy Brühlmann, « Bankensanierungen », in Keller, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 1939, p. 168-170 ; Josef Henggeler, «Die Verrechnung bei Fälligkeitsaufschub und Stundung gemäß dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 nebst den dazugehörigen Verordnungen und Ergänzungen», in Fritz Mangold (éd.), *Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebenzigsten Geburtstag am 2. März 1938*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1938, p. 299-314 ; Uldry, *op. cit.*, 1937 ; Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 138-141, 145-148

l'administration de faillite ou d'un commissaire nommé pour l'occasion, la loi sur les banques introduit une procédure concordataire (*Nachlassverfahren*, art. 37) particulière⁸²¹. L'objectif est de faciliter l'application d'une procédure de concordat dans le domaine bancaire. Pour rappel, un concordat, selon le droit suisse, consiste en un arrangement entre débiteurs et créanciers pour éviter la faillite d'une entreprise, il comporte en général une phase de sursis qui débouche sur une phase de règlement. Tout comme pour la procédure de faillite spéciale, il s'agit d'adapter des dispositions conçues pour toutes les entreprises commerciales aux particularités des établissements financiers, qui comptent parfois des milliers de créanciers. Les droits individuels des créanciers sont donc réduits ; une acceptation tacite du projet de concordat par l'assemblée des créanciers est par exemple introduite.

La seconde procédure est celle du sursis bancaire (*Bankenstundung*, art. 29-35). Un sursis ne peut être accordé à une banque par l'instance juridique cantonale, que si ses engagements sont couverts par ses actifs⁸²². Il s'adresse en principe à une banque sur le point de fermer ses guichets, en raison d'un manque de liquidités, pour lui permettre de surmonter provisoirement cette crise. Le sursis s'étend sur une durée d'un à deux ans. Une fois le sursis accordé, la banque poursuit ses opérations sous la surveillance d'un commissaire nommé par le juge cantonal. A l'expiration du sursis, soit la banque reprend son activité normale, soit un assainissement extrajudiciaire a lieu, soit, enfin, la procédure débouche sur une faillite ou un concordat. En ce sens, il s'agit essentiellement d'une mesure transitoire, qui prélude à une réorganisation financière.

Enfin, la loi prévoit encore une procédure intitulée prorogation des échéances (*Fälligkeitsaufschub*, art. 25-28). Celle-ci est du ressort du Conseil fédéral, qui consulte à ce sujet la BNS, la CFB et la CPC, et non du juge cantonal. Pour l'obtenir, une banque en difficulté doit répondre à plusieurs conditions. Elle doit non seulement, comme pour le sursis bancaire prouver que ses engagements sont couverts, mais elle doit également faire constater, dans un rapport de révision, qu'elle pourra assurer le service des intérêts pendant la durée du moratoire. Contrairement au sursis qui implique l'intervention d'un juge cantonal, il s'agit d'une mesure strictement administrative. Comme son nom l'indique, la prorogation des échéances a pour effet de suspendre le remboursement, par une banque exposée à des retraits excessifs, de certains engagements. De même que pour le sursis bancaire, la prorogation, une fois levée, peut déboucher sur une grande diversité de procédures, selon l'amélioration ou l'aggravation de la situation de l'établissement.

Les différences entre sursis bancaire et prorogation des échéances sont donc minimes. Elles concernent uniquement l'instance d'exécution et de surveillance et les conditions nécessaires pour en bénéficier. Autrement dit, une prorogation des échéances devrait en principe uniquement être accordée à un établissement faisant face à des problèmes de liquidité temporaires – par exemple, à la suite de retraits massifs, mais dont la solvabilité sur le long terme n'est pas engagée. La loi ne fixe pas de durée déterminée pour la prorogation des échéances. Chez les banquiers cantonaux par exemple, la disposition sur

⁸²¹ Sur le contrat concordataire, voir en particulier : Erwin Gersbach, *Der Nachlassvertrag ausser Konkurs nach dem schweizerischen Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen und seinen Ausführungserlassen*, Zug: Kündig, 1937.

⁸²² A partir de l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} juin 1942, la compétence sur l'octroi du sursis bancaire est transférée à la Commission fédérale des banques. Le sursis se rapproche ainsi de la prorogation des échéances puisqu'il devient une procédure administrative. Cf. Holenstein, *art. cit.*, in *op. cit.*, 1944, p. 46.

la prorogation des échéances est accueillie avec bienveillance. Le directeur de la Banque cantonale de Zurich, Heinrich Daeniker, lui reconnaît des avantages, dans une lettre adressée à son collègue bâlois Rudolf Wittmer : « J'ai tendance à attribuer une certaine valeur d'utilité à la proposition Abt [à savoir la prorogation des échéances] et vois la différence avec le sursis selon l'article 18 surtout dans le fait qu'une autorité administrative discrète et non un tribunal puisse prononcer le moratoire, en outre, qu'il n'a pas besoin d'être publié et, enfin, que les mesures nécessaires puissent être prises au cas par cas »⁸²³.

Dès l'entrée en vigueur de la loi, il s'est rapidement avéré que les nouvelles procédures introduites ne correspondaient pas toujours à la situation effective des banques en détresse et se révélaient difficiles à mettre en application. L'un des auteurs de la réglementation, Paul Rossy, regrettait déjà que la loi ne définisse pas plus clairement les conditions d'application de ces mesures⁸²⁴. C'est en particulier le cas de la procédure concordataire, qui dans la pratique devient un instrument menant à une liquidation plus ordonnée d'une banque, mais qui ne permet pas de procéder à un assainissement financier durable, en raison de l'incompétence dans le domaine financier des juges cantonaux et du manque de souplesse de la procédure⁸²⁵. La seule mention publique de l'intervention d'un juge cantonal dans une procédure d'assainissement constituait en soi une grave perte de réputation pour la banque concernée.

Dans l'ensemble, le régime juridique en matière d'assainissement issu de la loi bancaire de 1935 était à la fois confus, lacunaire et inachevé⁸²⁶. Ces difficultés d'application des différentes procédures introduites par la loi bancaire ont conduit les autorités fédérales à mettre en place un nouveau mécanisme d'assainissement. Ces démarches se sont accélérées et concrétisées dans le contexte de la défaillance de la Banque Leu S.A., la plus petite des grandes banques fondée en 1755. Tandis que cet établissement zurichois demande au Conseil fédéral une prorogation des échéances en décembre 1935, les problèmes que soulève le projet de réorganisation proposé par la banque incitent les autorités fédérales, sur proposition de la Commission fédérale des banques, à introduire un nouvel instrument. Nous reviendrons sur cette démarche. Toujours est-il que le 27 avril 1936 l'arrêté du Conseil fédéral concernant l'assainissement des banques est adopté. Rapidement surnommé « Lex Leu » en raison de l'usage spécifique auquel il était destiné dès sa conception, cet arrêté, limité dans le temps⁸²⁷, met en place une procédure administrative qui a pour préalable une prorogation des échéances ou un sursis. Les autorités compétentes sont la Commission fédérale des banques pour la phase préparatoire et le Tribunal fédéral pour la phase d'adoption. D'abord réservée aux banques de grande importance économique, pour éviter une surcharge de travail de la

⁸²³ AUBCS, Dossier Bankgesetz VIII, sous-dossier Bankgesetz 1934 Diverse Akten, Lettre de Daeniker (ZKB) à Wittmer (BaKB), 15.10.1934, vertraulich. Cit. originale : « Ich neige doch dahin, dem Vorschlag Abt einen gewissen Nützlichkeitswert zuzusprechen und sehe den Unterschied gegenüber der Stundung nach Art. 18 ff. vor allem darin, dass eine diskrete Verwaltungsbehörde und nicht ein Gericht den Aufschub aussprechen könne, ferner, dass er nicht publiziert werden muss und schliesslich, dass von Fall zu Fall die nötigen Massnahmen getroffen werden können ».

⁸²⁴ Rossy, Reimann, *op. cit.*, 1935, p. 48.

⁸²⁵ Ehrsam, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 103.

⁸²⁶ Verena Schipke, *Die Weiterentwicklung des Bankeninsolvenzrechts durch das Gesetz zur Reorganisation von Kreditinstituten : Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Schweizer Rechts*, Berlin, Heidelberg: Springer, 2015, p. 48.

⁸²⁷ Il sera renouvelé à plusieurs reprises et restera en vigueur jusqu'en 1949.

Commission fédérale des banques, la procédure d'assainissement spéciale créée en avril 1936 s'ouvrira progressivement à de plus petits instituts⁸²⁸. Dès les années 1930, les autorités helvétiques ont donc mis en place des instruments d'assainissement bancaire réservés aux établissements les plus importants, de manière analogue à la problématique actuelle des « too big to fail ».

Sans entrer dans les détails de l'application de ces mesures par la Commission fédérale des banques, puisque cette question fait l'objet d'un chapitre ultérieur, retenons pour l'instant leur caractère improvisé et désordonné. Intégrées dans le texte de loi tardivement et par à-coups, ces dispositions ont donné du fil à retordre à la principale instance chargée de les mettre en œuvre auprès des instituts concernés, la Commission fédérale des banques.

Signalons enfin que la présence durable dans le cadre d'une loi de réglementation bancaire, de dispositions visant à protéger les banques en cas de retraits excessifs, est à notre connaissance exceptionnelle en comparaison internationale. Il s'agit pour ainsi dire d'une exclusivité suisse. D'autres pays – comme l'Allemagne ou la Tchécoslovaquie – ont connu des moratoires de paiement, mais uniquement en tant que mesure d'urgence ponctuelle face à une situation extraordinaire. Leur intégration dans une législation ordinaire et pérenne est particulière au cas suisse⁸²⁹. Dans son exécution, la loi fédérale sur les banques « est en grande partie devenue une loi d'assainissement et de surveillance »⁸³⁰.

5.2.7 Le renforcement du secret bancaire

Passées presque totalement inaperçues pendant l'élaboration de la loi, ainsi que dans les commentaires de loi publiés immédiatement après son entrée en vigueur, la disposition infligeant une sanction pénale pour punir une violation du secret bancaire (art. 47), est devenue dans les publications ultérieures parmi les plus célèbres la loi. Ce contraste est tout à fait saisissant : alors que le commentaire de loi de Walther Brühlmann paru en 1935 décrit en une demi-page le fameux article 47, contre par exemple une dizaine pour celui sur les dépôts d'épargne, Youssef Cassis, co-auteur en 2003 de la notice « Banques » du Dictionnaire historique de la Suisse, consacre une des quatre phrases décrivant la loi sur les banques de 1934 au secret bancaire⁸³¹. Il est vrai qu'au cours de l'élaboration de la législation bancaire helvétique, à partir de sa première apparition dans les projets de février 1933, l'article qui condamne « la violation de la discrétion » attendue d'un employé de banque ne connaît que de légères modifications jusqu'à la version définitive de la loi adoptée en novembre 1934 (cf. chap. 4.2 et 4.3). Plus intéressant encore, il ne suscite aucune discussion, ni au sein des conférences d'experts ni dans les commissions

⁸²⁸ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 148. Lors de la prolongation de l'arrêté fédéral, le 27 décembre 1938, le mot « erheblich » dans l'expression « von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung » est supprimé. Holenstein, *art. cit.*, in *op. cit.*, 1944, p. 58.

⁸²⁹ L'Italie et la Norvège, de ce point de vue, se rapprochent de la réglementation helvétique. Cf. Bachmann, *op. cit.*, 1941, p. 113-122. Voir aussi Johannes C. D. Zahn (éd.), *Die Bankaufsichtsgesetze der Welt*, Berlin, Leipzig: Walter de Gruyter & Co., 1937, p. XXX : « Am meisten entwickelt sind die Sonderbestimmungen für Sanierungsbedürftige Banken in der Schweiz ».

⁸³⁰ Jakob Kaderli, « Bankengesetzgebung », in Kaderli, Zimmermann (éd.), *op. cit.*, 1947, p. 72. Cit. originale : « Weitgehend ist das Bankengesetz ein Sanierungs- und Aufsichtsgesetz geworden ».

⁸³¹ Brühlmann, *op. cit.*, 1935 ; Martin Körner, Youssef Cassis, « Banques », in Marc Jorio (éd.), *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive : Attinger, vol. 2, 2003, p. 10-14.

parlementaires⁸³². Il faut d'ailleurs souligner que les dispositions protégeant pénalement la discrétion des banques ne font pas l'objet d'un chapitre à part entière dans la structure de la loi de 1934. Au contraire, elles sont judicieusement et discrètement intégrées dans la section consacrée aux dispositions pénales – une section tout à fait banale figurant dans la plupart des normes légales, et placée en toute fin de texte, avant les dispositions transitoires.

Nous ne reviendrons pas ici en détail sur la question des origines de cette disposition, qui a déjà fait couler beaucoup d'encre⁸³³. Rappelons seulement que contrairement à une légende forgée par les milieux bancaires dans les années 1960, le secret bancaire n'a pas été renforcé dans la loi de 1934 pour protéger les avoirs des juifs allemands persécutés par les autorités nazies. Il faut plutôt comprendre le renforcement, sous droit pénal, de la garantie de confidentialité dans l'article 47 comme une réponse à la fois aux pressions internationales en faveur d'une limitation de la fraude fiscale, aux affaires d'espionnage bancaire de la part des administrations fiscales allemandes et françaises, et aux craintes que pouvait susciter chez la clientèle, étrangère comme suisse, l'introduction d'un contrôle bancaire, aussi libéral soit-il⁸³⁴. L'affaire de la Banque Commerciale de Bâle et de la perquisition par la police, sur ordre du ministère des Finances, de son agence clandestine installée dans un hôtel parisien le 27 octobre 1932 représente une étape importante dans l'accroissement des pressions sur le secret bancaire, auquel les projets de loi bancaire – dont les premiers sont rédigés quelque trois mois plus tard – ont répondu⁸³⁵. Comme le remarque le compte-rendu circonstancié et bien informé de Francis James Renell Rodd (1895-1978) de la Banque d'Angleterre, cette affaire a suscité en Suisse « un certain degré d'agitation », ainsi qu'une crainte de voir d'autres fraudeurs fiscaux rapatrier leurs capitaux hors de Suisse⁸³⁶.

Il s'agit donc de replacer la portée de l'article 47 de la loi sur les banques dans un contexte de longue durée et de relativiser son impact immédiat. Le renforcement pénal en 1934

⁸³² Guex, *art. cit.*, 2000, p. 244 ; Hug, *art. cit.*, in Tanner, Weigel (éd.), *op. cit.*, 2002, p. 286.

⁸³³ Nicholas Faith, *Safety in Numbers. The Mysterious World of Swiss Banking*, London: Hamish Hamilton, 1982, p. 49-87 ; Bänziger, *op. cit.*, 1986, p.114-118 ; Guex, *art. cit.*, 1999 ; Guex, *art. cit.*, 2000 ; Hug, *art. cit.*, in Tanner, Weigel (éd.), *op. cit.*, 2002 ; Guex, *art. cit.*, 2002 ; Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 144-147 ; Robert U. Vogler, *Swiss banking secrecy: origins, significance, myth*, Zürich: Verein für Finanzgeschichte Schweiz und Fürstentum Liechtenstein, 2006.

⁸³⁴ Sur les affaires d'espionnage bancaire durant les années 1930, voir en particulier : Thomas Chappot, «L'espionnage bancaire et son rôle dans l'adoption de dispositions relatives à l'espionnage économique 1930-1935», Mémoire de Master, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2010.

⁸³⁵ Sur le scandale des fraudes fiscales de la Banque Commerciale de Bâle de 1932 : Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 240-243 ; Sébastien Guex, «Le scandale des fraudes fiscales et de la Banque Commerciale de Bâle. De l'une des causes possibles de la chute du gouvernement Herriot en décembre 1932», in Florence Bourillon, *et al.* (éd.), *Des économies et des hommes : mélanges offerts à Albert Broder*, Bordeaux: Bière, 2006, p. 45-55 ; Guex, *art. cit.*, 2000, p. 248-252 ; Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 329-336. Pour une interprétation qui minimise l'importance de ce que son auteur appelle « l'affaire de Paris », voir : Vogler, *op. cit.*, 2006, p. 20-23. Vogler reprend en ce sens l'analyse de l'historien officiel de la Basler Handelsbank, qui rejette les accusations françaises en évoquant « des reproches excessivement gonflés pour des raisons de politique intérieure ». Hans Bauer, *125 Jahre Basler Handelsbank : 1863-1988*, [Basel]: Basler Handelsbank, 1988, p. 35.

⁸³⁶ BoE Archive, OV 63/1, Mémoire de l'Overseas Department de la Banque d'Angleterre, 18.11.1932, signé F[rancis] R[ennell] R[odd]. Cit. originale : « The Swiss Authorities are a little nervous about the whole position since they anticipate that fear of prosecution in France and other countries may induce people who have defrauded their local tax authorities for some years, to repatriate their funds from Switzerland [...] ».

d'une pratique de discrétion déjà bien ancrée et utilisée comme avantage compétitif ne constitue qu'une étape dans un processus d'affermissement progressif. Il serait également faux de lire l'émergence de la régulation bancaire dans la loi de 1934 uniquement à l'aune du renforcement du secret bancaire opéré simultanément. Les procès-verbaux des négociations aboutissant à l'adoption de la loi indiquent que cette question n'y joue qu'un rôle mineur.

En revanche, il semble, du point de vue des banquiers suisses, que la mise en place indésirable d'un régime de surveillance encadré dans une législation spéciale au domaine bancaire a été saisie comme une occasion de consolider – pour ainsi dire par la bande – une pratique d'une part considérée à juste titre comme un atout-clé, d'autre part régulièrement menacée par des attaques intérieures et extérieures. Dans les réflexions des banquiers sur la voie à suivre en matière de contrôle bancaire, en janvier 1932, la possibilité d'alourdir les responsabilités pénales en cas d'infraction à la confidentialité représentait un des seuls avantages d'une législation spécifique, par rapport à une simple révision du Code des obligations⁸³⁷. Un an plus tard, en janvier 1933, la question réapparaît à l'ordre du jour de l'Association des banquiers, dans le contexte autrement plus tendu faisant suite à l'éclatement du scandale parisien de la Banque Commerciale de Bâle et aux révélations de l'affaire du vol des données confidentielles chez la Banque cantonale de Zurich au profit des autorités fiscales allemandes⁸³⁸. En faisant explicitement référence à l'espionnage bancaire, Adolf Jöhr suggère alors d'examiner la possibilité d'ajouter le secret bancaire parmi les secrets professionnels dont la violation est condamnée par le projet de Code pénal suisse en cours d'élaboration à ce moment-là⁸³⁹. On peut donc avancer qu'en attendant l'introduction éventuelle et hasardeuse d'une protection du secret bancaire dans le Code pénal suisse, un texte dont l'élaboration durait depuis déjà près d'un demi-siècle, Adolf Jöhr a profité des circonstances de la préparation d'une loi spécifique au domaine bancaire pour réaliser ce souhait de longue date. Les premiers projets officiels, qui incluent déjà une disposition pénale renforçant le secret bancaire, dont celui intitulé « Entwurf Jöhr », datent de quelques semaines après la déclaration faite à l'ASB, du 19 février 1933 pour être exact.

Quelle est la portée plus précise du renforcement opéré dans la loi sur les banques ? L'alinéa *b* de son article 47 condamne les employés de banque, les réviseurs et les membres de la Commission fédérale des banques, qui violent la discrétion ou le secret professionnel, ou qui incitent à les violer. Les sanctions prévues en cas d'infraction à

⁸³⁷ Cf. les réserves exprimées par Adolf Jöhr à ce sujet : AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 17, dossier n° 66 « Bankengesetz und Revision Obligationenrecht », Entwurf Jöhr, Vorschläge für eine Revision des Obligationenrechts hinsichtlich der Bankenkontrolle, 24.01.1932, p. 8.

⁸³⁸ Sur l'affaire de la Banque cantonale de Zurich et plus généralement l'espionnage bancaire opéré par le fisc allemand dans les années 1930: Chappot, *op. cit.*, 2010, p. 63-79 ; Barbara Bonhage, Hanspeter Lussy, Marc Perrenoud, *Nachrichtenlose Vermögen bei Schweizer Banken : Depots, Konten und Safes von Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit*, Zürich: Chronos, vol. 15, 2001, p. 105-126 ; Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 132-144.

⁸³⁹ AASB, Procès-verbaux du Comité de l'ASB, 55^e séance, 20.01.1933, p. 13. Cit. originale : « Wir möchten, dass die Bankiervereinigung die Frage prüft, ob nicht versucht werden sollte, die Verletzung des Bankgeheimnisses, soweit es das Berufsgeheimnis umfasst, den im Art. 285 des Entwurfes des schweizerischen Strafrechtes aufgezählten Berufsgeheimnissen anzugliedern ». Le Code pénal suisse sera adopté le 27 décembre 1937 par le Parlement ; son article 321 sur la violation du secret professionnel ne concerne pour l'essentiel que le domaine médical, les ecclésiastiques, et les avocats.

l'article cité entrent dans la catégorie des violations graves : tout contrevenant, poursuivi d'office par les instances judiciaires cantonales, risque une peine de 20'000 francs et/ou six mois d'emprisonnement⁸⁴⁰. Il s'agit donc des mêmes sanctions que celles prévues notamment pour un dirigeant de banques qui ne soumet pas ses comptes annuels au contrôle obligatoire des réviseurs, c'est-à-dire la sanction prévue pour le non-respect du principe fondamental sur lequel repose la loi. En revanche, la violation du secret bancaire est plus sévèrement punie qu'une transgression des directives de la Commission fédérale des banques, seulement passible d'une amende d'ordre de 1'000 francs ordonnée par le Département fédéral des finances. Le contraste entre les deux condamnations est d'autant plus saisissant qu'une infraction de la protection du secret bancaire concerne en principe un individu, tandis que les amendes d'ordre sont à la charge de sociétés.

Si la catégorie de personnes visées par la loi et la lourdeur des sanctions sont clairement exprimées, il en va autrement de la portée de la protection pénale. Autrement dit, la question de savoir dans le cadre de quelles procédures judiciaires l'article 47 pouvait être levé restait ouverte. A partir de 1935 s'ouvre donc une phase d'interprétation juridique sur la primauté du secret bancaire, nouvellement protégé par la loi sur les banques. Comme le montre l'historien Christophe Farquet, ce débat ne se limite pas à une réflexion théorique entre juristes : il est alimenté par l'ASB⁸⁴¹. Après avoir mandaté un rapport d'expert à G. Keller en 1936, celle-ci crée en 1938 une commission chargée de déterminer la portée juridique de l'article 47, afin de pouvoir renseigner ses banques-membres sur l'attitude à adopter en cas de requêtes de diverses autorités judiciaires et administratives en vue de lever le secret bancaire. Les travaux de cette commission débouchent sur une circulaire confidentielle, datée de juin 1938, qui recommande une position intermédiaire qu'on peut résumer de la manière suivante⁸⁴² : le secret bancaire peut être levé en cas de procédure judiciaire pénale, voire, dans certains cas uniquement, dans une procédure judiciaire civile. Par contre, lors de demandes provenant d'autorités administratives, en particulier les autorités fiscales cantonales, et a fortiori en cas de requêtes d'instances étrangères, la levée du secret bancaire est à décliner. A ces recommandations internes au monde bancaire vient se superposer un débat juridique. L'interprétation absolutiste du secret bancaire de l'avocat genevois Georges Capitaine, selon laquelle le devoir de confidentialité devient illimité en matière pénale et civile, s'oppose à la vision très restrictive qu'en donne le juriste François Delachaux, qui estime qu'il n'apporte pas de modification fondamentale à l'obligation de témoigner des banquiers⁸⁴³. Un flou juridique semble donc persister pendant une certaine phase sur la portée de la protection du secret bancaire, et les conditions sous lesquelles un banquier peut être amené à témoigner et lever son obligation de discrétion. L'évolution des

⁸⁴⁰ L'amende est réduite à 10'000 francs si l'acte est commis par négligence. A titre de comparaison, le montant de 20'000 correspond à près du quadruple du salaire annuel d'un employé de banque masculin dans le secteur bancaire en 1939 (5724.- francs), cf. Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableaux G.12 et G.14a.

⁸⁴¹ Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 360-363.

⁸⁴² AASB, Circulaire n° 509, « Auskunftspflicht der Banken », juin 1938, annexée au Procès-verbal de la 124^e séance du Conseil d'administration de l'ASB du 25 mai 1938. Cette circulaire connaîtra une actualisation importante en juin 1955, lorsqu'une brochure de 22 pages (n° 87 D, datée du 10 juin 1955) intitulée « le secret des banques » sera adressée à toutes les directions des banques membres de l'association.

⁸⁴³ Delachaux, *op. cit.*, 1939, Georges Capitaine, *Le secret professionnel du banquier en droit suisse et en droit comparé*, Genève: Atar, 1936. Cf. Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 494-495.

commentaires juridiques de la loi sur les banques semble confirmer ce point. Tandis que la première édition du commentaire de Paul Rossy et Robert Reimann (1890-1963), publiée en 1935 se montre très prudente, et ne se risque pas à gloser l'article 47, la réédition de ce même texte parue en 1963 contient un éclaircissement qui précise notamment qu'il n'existe pas d'obligation de fournir des informations en matière fiscale⁸⁴⁴. Autre indice de cette grande incertitude : lorsqu'en février 1938, le comité de l'Union des banques cantonales suisses doit prendre position sur l'extension du secret bancaire aux banques cantonales depuis l'entrée en vigueur de l'article 47, une grande perplexité se fait jour⁸⁴⁵. Le directeur de la Banque cantonale saint-galloise Carl Brunner avoue par exemple que ses juristes sont divisés sur la question de la portée (*Rechtskraft*) de l'article 47. La seule conclusion à laquelle les banquiers cantonaux aboutissent consiste à souligner la validité de la confidentialité selon la disposition de la loi fédérale sur les banques, disposition à laquelle peut s'ajouter un secret bancaire cantonal⁸⁴⁶.

Dans ce contexte, il faut souligner que le renforcement du secret bancaire dans la loi sur les banques de 1934 ne constitue qu'une étape dans l'ancrage juridique de la notion du « secret des banques ». En amont, les pratiques de discrétion du monde bancaire préexistaient et s'appuyaient sur des bases juridiques moins solides⁸⁴⁷. Ce flou juridique – et les craintes qu'il pouvait susciter pour les banquiers avant 1934 – était intensifié par un changement dans la conduite du Tribunal fédéral en la matière, qui rend plusieurs décisions restreignant le secret bancaire entre 1930 et 1932⁸⁴⁸. En aval, une fois le principe fixé dans la loi, il restait aux milieux bancaires à établir plus précisément les contours du secret bancaire.

Le statut encore incertain de la valeur juridique du secret bancaire renforcé pénalement permet également de comprendre partiellement l'attitude peu fanfaronne des milieux bancaires au moment de l'adoption des dispositions consolidant la garantie de confidentialité. Peu d'historiens ont en effet mis l'accent sur la grande discrétion avec laquelle est accueilli, chez les banquiers, le renforcement sous droit pénal du secret bancaire. Alors que d'autres avancées dans les négociations sont rapportées avec une certaine fierté lors de discussions internes à l'Association suisse des banquiers – par exemple lorsqu'Adolf Jöhr signale en janvier 1934 qu'il est parvenu à « améliorer » le titre de la loi, c'est-à-dire à supprimer le terme de *surveillance*, on ne trouve pas de déclaration d'autosatisfaction quant au résultat obtenu dans le futur article 47. Comment expliquer cette discrétion ?

Premièrement, cette attitude cadrerait bien avec la position récente de l'ASB sur la question, qui consistait à ne pas réagir publiquement à moins que cela soit absolument nécessaire, pour ne pas attirer l'attention des milieux hostiles aux banques. « Plus la chose peut être traitée discrètement, mieux cela sera pour nous », estimait le directeur de la Banque cantonale de Zurich, Heinrich Daeniker, avec Adolf Jöhr au diapason : « Nous

⁸⁴⁴ Rossy, Reimann, *op. cit.*, 1935, p. 73 ; Reimann, *op. cit.*, 1963, p. 111.

⁸⁴⁵ AUBCS, Protokolle der Komitee-Sitzungen, 114^e séance, 16.02.1938, p. 10-13.

⁸⁴⁶ La déclaration originale : « Artikel 47 des Bankengesetzes gilt auch für die Kantonbanken, da so weit die Kantonbanken dem Gesetz unterstehen. Darüber hinaus besteht noch eine besondere Rechtspflicht der Wahrung des Bankgeheimnisses auf Grund der kantonalen Bankgesetze und Statuten. » *Ibid.*, p. 13.

⁸⁴⁷ Winiger, *op. cit.*, 2007, p. 10-22.

⁸⁴⁸ Guex, *art. cit.*, 2000, p. 253-254 ; Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 356-359.

ferions mieux de faire profil bas »⁸⁴⁹. En ce sens, il était stratégiquement plus habile pour les banquiers, dans leurs bilans de la nouvelle loi adoptée, de se présenter en victimes de mesures liberticides, plutôt que de souligner les avantages compétitifs consolidés. Deuxièmement, on peut avancer que l'absence d'opposition rencontrée au cours de l'élaboration de la loi a pu induire la retenue dont ont fait preuve les milieux bancaires. Il serait en effet surprenant de fanfaronner après une bataille au cours de laquelle on ne rencontre aucune résistance. A vaincre sans péril, on triomphe sans gloire... La passivité des représentants du mouvement ouvrier sur la question du secret bancaire serait ici en cause⁸⁵⁰. Troisièmement enfin, à titre d'hypothèse, la discrétion des banquiers à la suite du renforcement du secret bancaire opéré dans la loi de 1934 tient aussi à la grande incertitude quant à la portée pratique de l'introduction de la nouvelle clause. Dans l'attente d'un fondement juridique solide reposant sur une jurisprudence claire, il était certainement difficile pour les contemporains de mesurer l'impact de l'article condamnant la violation du secret bancaire. Ce n'est qu'en mars 1936, un an après l'entrée en vigueur de la législation, que l'on recense une déclaration d'un banquier, soulignant l'un de ses avantages. Il s'agit des propos du banquier privé genevois Albert Pictet (1890-1969), tenus devant un parterre trié sur le volet – le groupement des banquiers privés genevois : « L'article 47 de la loi sur les banques constitue une aubaine pour notre profession, en ce sens qu'il lui octroie le bénéfice du secret professionnel. Il paraît toutefois de bonne politique de ne pas profiter de cet article pour entraver l'exercice de la justice, notamment dans le cas de la procédure pénale »⁸⁵¹.

Malgré ces quelques réserves mineures sur le caractère crucial de l'adjonction de l'article 47 et le tournant qu'il représente dans l'attractivité de la place financière suisse, il faut admettre qu'en comparaison internationale, cette clause fournissait une protection du secret bancaire hors du commun. A l'échelle européenne, seuls les Pays-Bas offrent alors une garantie de confidentialité explicitement exprimée dans une norme légale : en l'occurrence le Code pénal et non une loi de régulation bancaire comme en Suisse⁸⁵². Mais même le contexte juridique néerlandais des années 1930 présente une discrétion des informations bancaires bien moins solide que celui introduit en Suisse en 1934.

⁸⁴⁹ Cf. AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 82^e séance, 27.04.1931, p. 3. Cit. originales: Heinrich Daeniker : « Je diskreter die Sache behandelt werden kann, desto besser ist es für uns. » Adolf Jöhr : « Wir tun am besten, möglichst stille zu bleiben [...] ».

⁸⁵⁰ Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 353-356. Guex, *art. cit.*, 2000, p. 256.

⁸⁵¹ Archives Darier Hentsch & Cie, PV des séances du Groupement des Banquiers Privés Genevois, 24.03.1936, cité in Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 114.

⁸⁵² Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 363, 494-495. Pour une comparaison internationale de la protection juridique du secret bancaire en vigueur dans les années 1950 : Siegfried Sichtermann, *Bankgeheimnis und Bankauskunft : Systematische Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung und unter Heranziehung ausländischen Rechts*, Frankfurt a. M: F. Knapp, 1957, p. 301-329.

5.3 Conclusion intermédiaire : la loi du 8 novembre 1934 comme loi d'apaisement peu restrictive

« Nous ne voulons et ne devons pas introduire une loi policière sur les banques, mais une loi qui serve de la même façon les intérêts de la collectivité et ceux des banques. [...] Les banques sont les centres de collecte de notre richesse nationale, leur croissance est identique à la prospérité de notre économie nationale, et il serait tout simplement démesuré de vouloir légiférer maintenant contre les banques en raison d'une certaine animosité produite par les pertes bancaires »⁸⁵³.

Ce programme présenté par l'Argovien agrarien Roman Abt devant le Conseil national résume relativement bien le dilemme auquel faisaient face les politiciens et législateurs helvétiques. Comment contenter à la fois les partisans d'un contrôle bancaire vigoureux – dont les revendications s'appuient sur les défaillances récentes, sans pour autant entraver la marge de manœuvre d'un secteur économique dont la réussite est pour eux intrinsèquement assimilable au développement du bonheur national ? Cette citation est aussi révélatrice de la posture ambiguë d'une grande partie des cercles politiques et de l'administration fédérale à l'égard d'une réglementation des banques. Ils interviennent pour ainsi dire à contrecœur, à la fois pour justifier les opérations de sauvetage menées avec des deniers publics et pour satisfaire les sympathisants d'une forme de régulation. L'analyse des dynamiques du processus d'élaboration de la loi sur les banques montre bien qu'il faut dépasser une dichotomie simpliste entre acteurs étatiques favorables à un renforcement du pouvoir des autorités publiques et acteurs privés qui exerceraient une pression externe pour défendre de front le maintien d'un libéralisme économique absolu. Au contraire, notre cas illustre une situation plus ambivalente. Les milieux concernés par la régulation sont étroitement et précocement intégrés à la préparation des projets législatifs. A l'interne, certains d'entre eux jouent même un rôle de médiateurs pour soutenir les solutions de compromis négociées avec les représentants de l'Etat. Ceux-ci, quant à eux, font preuve d'un manque de conviction dans l'efficacité réelle des mesures qu'ils proposent et adoptent un comportement versatile.

Le résultat de ce processus de décision particulier en porte évidemment les marques. La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 est une des législations les plus libérales et les moins interventionnistes à avoir vu le jour dans la foulée de la grande dépression. Alors qu'une véritable vague de réglementation bancaire atteint la plupart des économies développées, instaurant parfois des régimes très stricts aux établissements mis en cause durant la crise, les législateurs suisses mettent en place une législation très peu contraignante⁸⁵⁴. « L'intervention du pouvoir public tant dans la

⁸⁵³ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 18.09.1934, p. 443, intervention de Roman Abt, conseiller national argovien PAB, président de la commission du Conseil national (pour une notice biographique, cf. note 661) Cit. originale : « Wir wollen und dürfen kein Bankenpolizeigesetz schaffen, sondern ein Gesetz, das den Interessen der Allgemeinheit wie der Banken gleichermassen dient. [...] die Banken sind die Sammelstellen unseres Nationalvermögens, ihr Gedeihen ist identisch mit der Prosperität unserer Wirtschaft und es wäre geradezu vermessen, wollte man aus einer gewissen durch die Bankverluste geschaffenen Animosität heraus nun gegen die Banken legislieren ».

⁸⁵⁴ Pour un ouvrage comparatif de l'époque, voir : Zahn (éd.), *op. cit.*, 1937 ; Eugène Smits, *Etude critique de l'intervention de l'Etat dans la politique de crédit des banques de dépôts*, Bruxelles: Cools, 1940. Cf. aussi, Gigliobianco, Toniolo (éd.), *op. cit.*, 2009, Federico Barbiellini Amidei, Claire Giordano, «The Redesign of the Bank-Industry-Financial Markets Ties in the US Glass Steagall Act and the 1936 Italian Banking Acts», in Piet

direction que dans le contrôle des banques est vraiment dans la loi suisse réduite à son minimum »⁸⁵⁵, affirme l'économiste belge Franz de Voghel en 1936.

Les réactions et prises de position qui ont suivi l'adoption et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi confirment l'impression d'une législation qui contente les milieux concernés. En Suisse, les jugements sont plutôt élogieux. Dans un exposé donné le 12 novembre 1934 à la Statistisch-Volkswirtschaftliche Gesellschaft de Bâle, le président de la SBS, Max Staehelin, estime que « les dispositions qui justifient au fond l'adoption de la loi, à savoir les dispositions relatives à l'organisation administrative et à la révision, sont raisonnables et contiennent tout à fait ce que la grande majorité des banques ont déjà »⁸⁵⁶. Chez son collègue, le Zurichois Max E. Bodmer, devenu au fil de l'élaboration le représentant principal des banquiers privés, le bilan est plus nuancé. Après avoir reconnu l'utilité de la loi pour tranquilliser le public et souligné la valeur de la révision fiduciaire, Bodmer se livre à une série de considérations sur les limites de toute œuvre législative dans le domaine bancaire :

« Aucun Etat, pas même la république soviétique, n'est en mesure de décréter la stabilité économique de son pays ou d'assigner à ses banques uniquement des affaires rentables. Des défaillances se produiront toujours, ce d'autant plus lorsque l'Etat restreint la liberté de mouvement des banques ; après tout, la direction d'une banque est un art qui ne peut pas être imposé arbitrairement par les règles d'une loi rigide. En abordant le domaine de la législation bancaire, l'Etat rencontre certes l'entière compréhension de certains partis politiques, en particulier ceux qui y voient une étape positive vers la socialisation ou la nationalisation des banques ; mais cette décision n'est pas sans danger ; car il ne peut plus rejeter la responsabilité morale pour le sort des banques individuelles »⁸⁵⁷.

On perçoit ici la persistance d'une tendance au sein des dirigeants bancaires qui considèrent la loi sur les banques avec une plus grande méfiance. Les banquiers privés, souvent minorisés lorsqu'ils rencontraient l'opposition d'autres groupes bancaires dans les commissions d'experts, en font assurément partie. Enfin, du côté des élites bancaires genevoises, la prise de position globale est favorable. C'est du moins ce qui ressort de l'article publié par le juriste Edouard Barde (1904-1984) dans le *Journal de Genève*,

Clement, Harold James, Hermann Van der Wee (éd.), *Financial Innovation, Regulation and Crises in History*, London: Pickering & Chatto, 2014, p. 65-83.

⁸⁵⁵ De Voghel, *op. cit.*, 1936, p. 324.

⁸⁵⁶ Selon le compte-rendu de sa conférence reproduite dans la *NZZ* (15.11.1934, n° 2050). Cit. originale : « diejenigen Bestimmungen, die den Erlass des Gesetzes grundsätzlich rechtfertigen, nämlich die organisatorischen Bestimmungen über Verwaltungsorganisation und über Revision, vernünftig sind und durchaus das enthalten, was die allermeisten Banken bereits besitzen ».

⁸⁵⁷ Bodmer, *op. cit.*, 1934, p. 39. Repris dans la *NZZ*, n° 2249, 12.12.1934. Cit. originale : « Man muß sich aber klar sein, daß kein Staat, auch die Sowjetrepublik nicht, imstande ist, für die Wirtschaft des eigenen Landes eine Stabilität zu dekretieren oder den Banken nur ertragsreiche Geschäfte zuzuweisen. Mißerfolge werden immer eintreten, und dies umsomehr, als der Staat die Bewegungsfreiheit der Banken einengt; denn schließlich ist jede Bankleitung eine Kunst, die nicht durch die Regeln eines starren Gesetzes einer Bank beliebig aufoktroziert werden kann. Betritt der Staat das Gebiet der Bankgesetzgebung, so wird er zwar das volle Verständnis einzelner politische Parteien finden, vor allem derjenigen, die darin einen positiven Schritt in der Richtung der Sozialisierung oder Verstaatlichung der Banken sehen ; aber seine Entscheidung ist nicht ohne Gefahr für ihn ; denn die moralische Verantwortung für den Erfolg der einzelnen Banken kann er nicht mehr von sich schieben ».

quotidien libéral-conservateur proche de la haute banque⁸⁵⁸. Après avoir salué l'accueil bienveillant fait à cette loi par les banquiers genevois, le commentateur approuve « la naissance d'une loi fédérale qui ne présente pas un caractère étatiste et dont l'application n'exigera pas une armée de fonctionnaires nouveaux »⁸⁵⁹.

Les dirigeants de la Banque nationale suisse tirent un bilan en demi-teinte du texte de loi obtenu, et insistent sur la dimension pragmatique des mesures introduites. Lors de son discours à l'assemblée générale de la BNS du 9 mars 1935, son président Gottlieb Bachmann aurait tenu les propos suivants : « Trancher entre des dispositions presque idéales pour les activités bancaires et ce qui est commercialement réalisable et financièrement viable pour le secteur bancaire suisse a certes parfois conduit à certaines solutions de compromis. Mais la meilleure garantie de dispositions utiles est contenue dans la mise en balance soigneuse entre ce qui est souhaitable et ce qui est possible »⁸⁶⁰.

Au-delà des frontières du pays aussi, les comptes-rendus des milieux financiers brossent un tableau positif d'une loi jugée comme un régime minimal. A Londres, place financière bien renseignée s'il en est, les rapports de la Banque d'Angleterre font état d'une loi qui n'est pas un instrument prévu pour défendre les déposants contre les banques, mais qui est au contraire conçue pour favoriser un secteur vital de l'économie qui verse d'importantes contributions à la balance des paiements et aux revenus fiscaux ; le gouvernement aurait cherché à éviter toute interférence excessive avec le système bancaire⁸⁶¹. Montagu Norman, gouverneur de la banque d'Angleterre durant l'entre-deux-guerres, partage ce jugement et le précise :

« The law seeks to consolidate and extend the friendly co-operation already existing between the Central bank and the commercial banks. [...] Those measures are only such as are plainly desirable in view of the somewhat luxuriant growth of Swiss banking; whether or not they will prove effective in operation it is still too early to judge. [...] The Law is in no way revolutionary and effects no radical change in the banking structure. If the work of the Banking Commission proceeds smoothly and the subsidiary decree are wisely framed, the Law should prove to be a salutary measure of co-ordination »⁸⁶².

Le dirigeant de la banque centrale britannique porte ici un jugement qui relativise à juste raison l'impact de la nouvelle réglementation. En codifiant dans la loi des pratiques informelles préexistantes, elle ne constitue pas une réforme fondamentale du système bancaire. Les commentaires du *Financial Times* vont dans le même sens : la loi bancaire

⁸⁵⁸ Sur le *Journal de Genève* durant l'entre-deux-guerres, cf. Alain Clavien, *Grandeurs et misères de la presse politique : le match Gazette de Lausanne - Journal de Genève*, Lausanne: Editions Antipodes, 2010, p. 144-169.

⁸⁵⁹ Edouard Barde, « La loi sur les banques », *Journal de Genève*, 22.12.1934.

⁸⁶⁰ Selon le compte-rendu de son discours transcrit dans la NZZ, 13.03.1935. Cit. originale : « Die Aufgabe, zwischen gewissermassen Idealvorschriften für den Bankbetrieb und dem, was für das schweizerische Bankwesen geschäftlich durchführbar und finanziell tragbar ist, die Entscheidung zu treffen, hat zwar zu mancher Kompromisslösung geführt. Aber in der sorgfältigen Abwägung zwischen dem Wünschbaren und dem Möglichen dürfte die beste Gewähr für brauchbare Vorschriften enthalten sein. »

⁸⁶¹ BoE Archive, OV 63/1, Rapport de 9 pages daté du 08.12.1934. Cit. originale : « Rather is it designed to foster a vital member of the economic machine which makes important contributions to the balance of payments and to tax revenue. The Government, in framing the law, has been careful to avoid excessive interference with a banking system which is unusually extensive, complex and various ».

⁸⁶² BoE Archive, OV63/1, Lettre de Montagu Norman (1871-1950), gouverneur de la Banque d'Angleterre à Leslie Lefeaux (1886-1962), gouverneur de la Reserve Bank of New Zealand, 17.01.1935.

suisse, pour le quotidien de référence de la place financière londonienne, ne permet ni à la Banque nationale ni à la Commission fédérale des banques de surveiller les opérations bancaires à tous égards et les banques peuvent poursuivre leurs affaires comme d'habitude⁸⁶³.

Dès les premières semaines qui suivent l'adoption de la loi puis son entrée en vigueur, la plupart des observateurs s'accordent pour souligner son caractère relativement inoffensif. Au fond, l'on se rend rapidement compte que la législation pérennise certaines pratiques déjà très répandues, mais ne met pas en branle un mouvement de changement en profondeur pour le système de crédit helvétique.

Les limites de la loi bancaire de 1934 apparaissent aussi clairement si l'on observe non pas, comme nous l'avons fait dans le chapitre qui précède, ce qu'elle contient, mais plutôt ce qu'elle ne contient pas. Cette description par la négative peut se faire par analogie aux autres réglementations sur les banques commerciales qui sont introduites ailleurs à la même époque⁸⁶⁴. Cet exercice comparatiste comporte des risques, puisque chacune des réglementations évoquées répond avant tout à un contexte national spécifique ; il faut également mentionner que d'autres places financières importantes comme l'Angleterre, la France ou les Pays-Bas ne connaissent dans les années 1930 aucune législation spécifique au domaine bancaire.

En premier lieu, comme l'évoquait déjà la citation de Norman, la législation fédérale n'implique en aucune manière une réforme structurelle. Elle ne cherche nullement à modifier la structure bancaire en place⁸⁶⁵. Au contraire, dès le message du Conseil fédéral de 1934, les législateurs affirmaient leur volonté de « se borner à codifier quelques principes généraux et instaurer une surveillance adaptée en fait à chaque cas particulier »⁸⁶⁶. En ce sens, la loi a ratifié la domination en Suisse du modèle de la banque universelle. Contrairement aux réformes engagées aux États-Unis (1933), en Belgique (1934) ou en Italie (1936), la réglementation suisse n'a pas cherché à établir une séparation entre les activités de banque de dépôt et de banque d'investissement. L'idée sous-jacente à ces mesures de spécialisation bancaire était de diminuer la prise de risque des établissements financiers en interdisant que des dépôts à court terme servent à financer des crédits industriels à long terme ou soient engagés dans la spéculation boursière. En Suède et en Norvège également, les prises de participations industrielles et les opérations mobilières sont en grande partie prohibées pour les banques. Rien de tel en Suisse : comme en Allemagne, la législation bancaire n'a pas pour conséquence une remise en question du modèle d'entreprise dominant.

⁸⁶³ *Financial Times*, 02.03.1935 : « It would be wrong to say that the new Banking Act enables the National Bank and the Committee to supervise the affairs of banks in every respect, for this was not intended. Banks can carry on their business as usual [...] ».

⁸⁶⁴ Cf. Robert Deumer, «Die Gesetzgebung des Auslandes auf dem Gebiete der Kreditbanken», in *Untersuchung des Bankwesens 1933 I. Teil Vorbereitendes Material*, Berlin: Carl Heymanns Verlag, vol. 2, 1933, p. 271-310 ; Zahn (éd.), *op. cit.*, 1937 ; Arthur Meredith Allen, *et al.*, *Commercial Banking Legislation and Control*, London: Macmillan, 1938 ; Smits, *op. cit.*, 1940.

⁸⁶⁵ Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015, p. 681.

⁸⁶⁶ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur les banques et les caisses d'épargne, (du 2 février 1934) », *Feuille fédérale*, 1, 1934, p. 175.

Plus largement, il faut souligner que la loi sur les banques de novembre 1934 n'inclut aucune restriction sur les activités bancaires à proprement parler. Les seules dispositions qui peuvent affecter les opérations bancaires sont celles sur les fonds propres et la liquidité, et dans une moindre mesure, le droit de regard de la BNS sur l'exportation de capitaux⁸⁶⁷. Il est en effet surprenant qu'aucune disposition de la loi n'évoque, même vaguement, une forme de régulation sur l'utilisation qui est faite des dépôts confiés aux banques. Même les dépôts d'épargne ne sont pas protégés par une prescription spécifique, qui imposerait une précaution particulière dans leur emploi. De même, aucune limitation n'existe, en Suisse, sur l'acquisition par les banques de propriétés foncières, alors que notamment les Etats-Unis, la Suède, le Danemark, l'Italie et l'Argentine connaissent des restrictions sur les investissements des banques dans l'immobilier. En outre, la loi bancaire suisse laisse une liberté totale dans l'octroi des crédits. On note ainsi l'absence d'une autre mesure très répandue à l'international, à savoir des restrictions qui interdisent aux banques de consentir des crédits exagérés à un seul débiteur. Les « gros débiteurs » ne font pas l'objet de la moindre limitation dans la loi de 1934. Semblablement, il faut souligner que la réglementation helvétique ne prescrit aucune mesure sur les crédits accordés aux directeurs, administrateurs, voire aux employés d'une banque. Il s'agit là aussi d'une clause prudentielle relativement courante, qui vise à éviter les conflits d'intérêts évidents qui résulteraient de cette pratique abusive. Comme le dira fièrement un des auteurs de la loi sept ans après son édicton :

« La loi est sage en ne prescrivant aucune politique déterminée ; ainsi elle laisse aux banquiers une liberté de mouvement complète dans l'exercice de leur difficile profession. Cette absence de toute directive impérative est, si je puis dire ainsi, la disposition négative la plus raisonnable de la loi. [...] Je pense qu'une condition de l'immunité aux crises est la liberté d'action laissée à la gérance et cette liberté est nécessaire aux banquiers comme l'air est nécessaire à l'homme »⁸⁶⁸.

D'autre part, le statut bancaire de 1934, au-delà de la distinction entre organes de direction et organes de surveillance (le conseil d'administration), ne décrète pas de règles d'incompatibilité sur la composition des instances dirigeantes d'une banque. Les directeurs de banques helvétiques restent donc libres de siéger dans les conseils d'administration de sociétés industrielles et commerciales ; cette pratique est d'ailleurs très développée⁸⁶⁹. Adolf Jöhr et Max Staehelin, le binôme issu des deux plus grandes banques dont nous avons vu le rôle central dans les discussions sur la loi sur les banques, détiennent en 1929 chacun huit sièges dans les conseils d'administration des 110 plus grandes entreprises du pays⁸⁷⁰. Ailleurs, au Danemark, en Norvège, en Tchécoslovaquie et en Belgique notamment, les lois bancaires instaurent de strictes restrictions sur les activités annexes des dirigeants bancaires.

⁸⁶⁷ L'article 17, qui interdit aux banques de placer les valeurs reçues en nantissement, constitue une autre exception.

⁸⁶⁸ Paul Rossy en octobre 1942, alors vice-président de la direction générale de la BNS. ABNS, 1.3/1231, « Conférence du 21 octobre 1942 à la Société d'économie politique et de statistique de Zurich de Monsieur P. Rossy sur la loi bancaire et l'immunité des banques aux crises », p. 3-4.

⁸⁶⁹ Sur la densité du réseau d'interconnexions des grandes entreprises suisses durant la première moitié du XXe siècle et la position centrale des grandes banques, cf. David, *et al.*, *op. cit.*, 2015, p. 127-151.

⁸⁷⁰ *Ibid.*, p. 133. Si l'on inclut de plus petites entreprises, le nombre de mandats peut s'élever jusqu'à 33 dans le cas de Staehelin. Cf. Fritz Giovanoli, *Im Schatten des Finanzkapitals*, Zürich: Jean Christophe Verlag, 1938, p. 34-35.

Troisième domaine dans lequel la régulation helvétique est légère, les conditions de fondation d'une nouvelle banque demeurent très ouvertes. Le système mis en place en 1934 introduit uniquement le régime de l'autorisation, et non celui de la concession. Cela signifie que les fondateurs d'un nouvel établissement, à partir du moment où ils remettent des statuts et règlements de société jugés conformes, se voient automatiquement octroyer la permission d'inscrire leur firme au registre du commerce et d'entamer leur activité. La Commission fédérale des banques ne peut donc pas refuser une nouvelle ouverture en se basant sur d'autres critères, comme le nombre d'offices déjà présents dans une région ou les compétences douteuses des dirigeants. Corollairement, la législation bancaire suisse ne connaît aucune limite sur le développement du réseau de succursales. Les fusions entre banques ne sont pas non plus abordées dans la loi de 1934. Relevons enfin que la loi suisse ne prévoit pas de capital minimal fixe ; seule la proportion de fonds propres détermine partiellement le capital minimum. Cette situation contraste avec les dispositions mises en place ailleurs à la même époque. La grande majorité des législations bancaires optent en faveur du régime de la concession, qui permet aux autorités de surveillance de refuser l'ouverture d'une nouvelle banque qu'elle juge indésirable. En Suède par exemple, des concessions sont accordées pour 10 ans, au terme desquels une nouvelle requête de concession potentiellement liée à de nouvelles conditions doit être formulée par la banque⁸⁷¹. Aux Etats-Unis, le *Comptroller of the Currency* a refusé plus de la moitié des demandes de fondation qu'il a eu à traiter en 1930⁸⁷². De même, les fusions entre banques sont soumises à autorisation dans de nombreux pays, comme en Norvège ou en Belgique, pour éviter une trop forte concentration du marché bancaire.

Quant aux dispositions de la loi fédérale de 1934 sur les taux d'intérêt des obligations de caisse, nous en avons déjà souligné la timidité. Le devoir d'informer la BNS en cas d'élévation du taux d'intérêt n'est lié à aucun pouvoir de sanction de la part de la banque centrale. En Allemagne, en Belgique et en Italie, le pouvoir discrétionnaire de l'instance de surveillance sur la détermination des taux d'intérêt est plus étendu. En Argentine et au Portugal, des taux d'intérêt débiteurs maximaux sont même mécaniquement liés aux taux d'escompte de la banque d'émission⁸⁷³.

Enfin, l'autorité de surveillance créée en 1934 dans la loi suisse, la Commission fédérale des banques se distingue en comparaison internationale non seulement par sa grande indépendance à l'égard de l'administration étatique et de la banque centrale, mais également par la faiblesse de ses compétences d'intervention⁸⁷⁴. C'est davantage par une philosophie de conseil et de persuasion que par l'exécution de normes disciplinaires qu'elle cherche à intervenir auprès des banques en délicatesse avec une disposition légale. Les offices des banques et inspectorats étatiques, étroitement liés au gouvernement ou à la banque centrale, tels qu'ils sont instaurés notamment en Suède, au Japon ou en Italie, disposent à la fois de ressources et de pouvoirs de sanction plus développés. Les chapitres suivants mettront en exergue le caractère lacunaire du dispositif légal de la Commission fédérale des banques.

⁸⁷¹ Zahn (éd.), *op. cit.*, 1937, p. XVIII.

⁸⁷² Allen, *et al.*, *op. cit.*, 1938, p. 35.

⁸⁷³ Smits, *op. cit.*, 1940, p. 178-179.

⁸⁷⁴ Zahn (éd.), *op. cit.*, 1937, p. XXVIII.

Le caractère peu contraignant et libéral de la régulation bancaire établie en Suisse en 1934 se dessine encore plus clairement dans ce descriptif *in absentia*. Il est d'autant plus important de souligner que ces omissions ne sont pas tirées d'élucubrations théoriques issues de la fantaisie d'économistes utopistes ; les mesures mentionnées ci-dessus étaient en vigueur ailleurs à l'époque même où la législation suisse est élaborée. Les législateurs helvétiques n'y ont pas renoncé par ignorance, mais par choix. Un demi-siècle après la promulgation de la loi, le directeur général de l'Union de Banques Suisses chante encore les louanges des parlementaires des années 1930 : « L'Assemblée fédérale a concrétisé dans la loi sur les banques une approche résolument libérale, alors que, dans le sillage de la crise, la tendance économique dans la plupart des pays s'orientait vers plus d'interventionnisme et des arguties dirigistes »⁸⁷⁵.

Une fois ce diagnostic d'une loi peu contraignante accepté, il reste à en éclaircir les motivations. Pour quelles raisons et dans quelles circonstances cette version édulcorée de la régulation bancaire a-t-elle vu le jour ?

Plusieurs historiens ont mis en avant le sens de compromis qui avait présidé à l'aboutissement de la législation. Hugo Bänziger, d'une part, insiste sur la rapidité d'achèvement de la loi⁸⁷⁶. Il est vrai que la phase parlementaire de la préparation de la loi se déroule en moins de neuf mois, ce qui, selon les standards du processus de légifération helvétique, est relativement bref pour une réglementation économique de cette importance⁸⁷⁷. Le texte est ensuite voté à l'unanimité ou presque, et le référendum facultatif n'est pas saisi, si bien que la loi entre en vigueur seulement un an après la publication du message du Conseil fédéral. Cette finalisation sans heurts d'une législation économique est d'autant plus remarquable que les années 1930 sont marquées par le recours fréquent du Conseil fédéral à la clause d'urgence, qui permet de faire passer une loi en contournant l'obstacle démocratique potentiel que constitue le référendum populaire⁸⁷⁸. Pour Bänziger, la vitesse d'adoption de la loi sur les banques est un indice de l'esprit de compromis qui la caractérise. Tandis que le Parti socialiste et les représentants de la paysannerie se satisfont de l'intégration de mesures minimalistes sur l'exportation de capitaux et les taux d'intérêt, les délégués des banques, soutenus sur ce point par le patronat industriel, obtiennent la reconnaissance officielle du principe de liberté de commerce dans le domaine bancaire. La marge de manœuvre de ce compromis reposait donc sur ce que les formations politiques favorables au contrôle bancaire exigeraient en échange de leur approbation d'une loi au caractère fort peu contraignant. Les articles 7 à 10 sur l'exportation de capitaux et les taux d'intérêt ont donc constitué une compensation jugée adéquate par les groupes PSS et PAB. Malik Mazbouri, Sébastien Guex et Rodrigo

⁸⁷⁵ Nikolaus Senn, «Der Einfluss bankengesetzlicher Bestimmungen auf die Entwicklung des schweizerischen Finanzplatzes», in Urs Zulauf (éd.), *50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht / 50 ans de surveillance fédérale des banques / 50 anni di sorveglianza federale delle banche*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1985, p. 245-256, p. 245. Cit. originale : « Die eidgenössischen Räte verwirklichten für das Bankengesetz ein markant liberales Konzept, obwohl der wirtschaftspolitische Trend unter dem Eindruck der Krise in den meisten Ländern zu mehr Interventionismus und dirigistischer Spitzfindigkeiten verlief. »

⁸⁷⁶ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 159-160, 209-210.

⁸⁷⁷ L'économiste français Max Cluseau, sans doute moins familier des usages politiques suisses, salue au contraire la lenteur d'élaboration d'un texte mûrement réfléchi. Cluseau, *op. cit.*, 1938, p. 29.

⁸⁷⁸ Sur l'ensemble de l'entre-deux-guerres, un acte législatif sur deux (148 sur 293) échappe au débat politique par le recours à la clause d'urgence. Jost, *art. cit.*, in *op. cit.*, 1986, p. 690. Sur cette question, voir aussi : Kreis, *art. cit.*, in Bovey Lechner, Graf, Huber-Hotz (éd.), *op. cit.*, 1991.

Lopez avancent quant à eux une seconde forme de compromis politique. Dans leur interprétation, l'article 47 renforçant le secret bancaire a représenté « une contrepartie » à l'instauration d'un régime de surveillance des banques⁸⁷⁹. Il est vrai qu'en regard de l'utilisation qui sera ultérieurement faite de la loi, il y a bien une forme d'arrangement entre deux aspects contradictoires de la régulation, à savoir l'inquiétude liée à une éventuelle ingérence étatique dans les affaires bancaires et la consolidation d'une protection juridique visant à dissiper ces craintes. En revanche, du point de vue des accords politiques noués en 1934, la question du secret bancaire n'est pas explicitement instrumentalisée comme monnaie d'échange.

Mais même en analysant la logique de compromis qui est à l'œuvre dans l'adoption de la loi bancaire, la question de savoir pourquoi elle reste si libérale demeure. Une des réponses apportées par l'historiographie est de souligner l'expérience réussie des opérations de sauvetage bancaire durant la première moitié des années 1930, qui aurait encouragé l'administration fédérale, la BNS et les banques à rejeter une régulation légale étendue⁸⁸⁰. Cette explication est à notre avis insuffisante. Notre analyse montre au contraire que le déclenchement des défaillances bancaires joue un rôle de catalyseur des projets de législation. L'intervention du législateur, dans ce contexte tendu, visait aussi à augmenter les responsabilités des organes dirigeants et d'instaurer des instruments d'assainissement qui diminueraient les risques de devoir faire appel à l'Etat fédéral pour sauvegarder la stabilité du système bancaire.

Mouvement ouvrier et loi sur les banques

C'est donc aussi du côté des partisans d'une forte régulation qu'il faut se tourner pour comprendre l'esprit si peu intrusif de la loi bancaire à l'égard des milieux qu'elle est censée contrôler. En 1934, les leaders du PSS et de l'USS, dont le poids était de toute manière très marginal au sein des instances décisionnelles, se contentent d'une version très légère de contrôle bancaire. Il est nécessaire de souligner ici l'approche très timorée des représentants du mouvement ouvrier. Dès le début de la crise bancaire à l'été 1931, les dirigeants socialistes s'étaient emparés du problème des défaillances bancaires et le thématise pendant la campagne des élections fédérales de l'automne. Ils réclamaient un contrôle et une prise d'influence étatique sur le « capital financier » pour protéger l'épargne confiée aux banques. Le contrôle bancaire apparaît dès lors comme un des éléments programmatiques dans la transition vers le planisme économique. Pourtant, au fil des débats politiques qui entre 1932 et 1933 précèdent des opérations de sauvetage bancaire, les délégués socialistes ne s'opposent pas fondamentalement aux coûteux assainissements, malgré quelques remontrances visant à lier l'aide étatique aux banques à l'instauration d'une réglementation. La même ambivalence réapparaît en 1933-1934 lorsqu'il s'agit d'élaborer la loi sur les banques. Un monde sépare les revendications figurant au programme du parti en 1933, à savoir la nationalisation des banques, et les résultats auxquels aboutissent les négociations sur la loi bancaire.

⁸⁷⁹ Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 490. Cit. originale : « als Kompensation für die Überwachung ».

⁸⁸⁰ Halbeisen, *art. cit.*, in Guex, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 1998, p. 76.

Au moins trois raisons permettent de comprendre cette attitude très modeste de la social-démocratie suisse. D'une part, comme le montrent les antécédents du projet Landmann et les bases très fragiles des projets de loi au début des années 1930, l'aboutissement d'une loi fédérale sur les banques représentait en soi une victoire pour les socialistes. Briser la résistance décennale des milieux bancaires et voir une législation propre à ce secteur entrer en vigueur était, sur le papier, un résultat probant qui aurait pu conduire à une intervention ultérieure plus conséquente ; un tien vaut mieux que deux tu l'auras.

D'autre part, du point de vue des orientations politiques du mouvement ouvrier, l'approbation d'une législation sur les banques d'esprit libéral représentait une étape dans l'intégration progressive au système politique suisse. Au cours des années 1930, une évolution se dessine vers une plus forte coopération et intégration des représentants du PSS dans l'Etat bourgeois, au détriment de la dynamique plus conflictuelle qui dominait encore au début de la décennie. Dans l'esprit de l'aile droite du mouvement ouvrier, une loi sur les banques, même minimaliste, capable de réduire les risques de nouvelles catastrophes bancaires et d'apporter une sécurité accrue aux épargnants, tout en renforçant la position internationale de la place financière suisse, n'était certainement pas vue d'un mauvais œil. Une partie des dirigeants du PSS et de l'USS n'était sans doute pas imperméable à l'axiome qui marque l'attitude des autorités fédérales à l'égard des milieux bancaires depuis la fin de la Première Guerre mondiale, selon lequel la prospérité des banques suisses est synonyme de l'accroissement de la richesse nationale.

Troisièmement, les discussions sur la loi sur les banques interviennent à un moment délicat pour le Parti socialiste suisse, une phase caractérisée par une conjoncture politique défavorable à une attention soutenue portée par le mouvement ouvrier au dossier de la loi sur les banques. En effet, l'année 1934 est marquée par d'importantes frictions entre les dirigeants du PSS et ceux de l'Union syndicale suisse⁸⁸¹. Le parti s'engage vers un nouveau programme dans lequel le planisme économique inspiré du socialiste belge Henri de Man devrait jouer un rôle important⁸⁸². Ce projet politique se concrétise dans un « Plan du Travail », qui remet en question le contrôle des structures économiques et préconise un rôle planificateur de l'Etat. Dans le domaine du crédit, le Plan revendique « la nationalisation des grandes banques et des sociétés d'assurance, et l'organisation du crédit en service public »⁸⁸³. Or, parallèlement, les dirigeants syndicaux élaborent un projet alternatif, plus pragmatique et applicable à court terme, qui prend la forme de *l'initiative de crise* : une série de mesures exigées du gouvernement pour combattre la crise

⁸⁸¹ Benno Hardmeier, *Geschichte der Sozialdemokratischen Ideen in der Schweiz (1920-1945)*, Winterthur: P. Keller, 1957, p. 77-78, 116 ; Scheiben, *op. cit.*, 1987, p. 173-190 ; Oskar Scheiben, «Instabilität, die Stabilität bewirkt. Gegenläufige Prozesse in Gesellschaft und Organisation am Beispiel der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz 1930-1936», in Andreas Ernst, *et al.* (éd.), *Kontinuität und Krise : sozialer Wandel als Lernprozess : Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Schweiz : Festschrift für Hansjörg Siegenthaler*, Zürich: Chronos, 1994, p. 225-241 ; Baer, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2013, p. 162-166.

⁸⁸² Sur les débats internationaux inspirés par le planisme d'Henri de Man, et notamment ses liens avec Hans Oprecht (1894-1978) : Gerd-Rainer Horn, «From 'Radical' to 'Realistic': Hendrik de Man and the International Plan Conferences at Pontigny and Geneva, 1934-1937», *Contemporary European History*, vol. 10, n° 2, 2001, p. 239-265.

⁸⁸³ Le texte en français du Plan du Travail est édité dans une brochure par la Fédération suisse du personnel des services publics (VPOD), en octobre 1934 : Fédération suisse du personnel des services publics (éd.), *Le Plan du Travail. Pour une économie suisse dirigée*, La Chaux-de-Fonds : Imprimerie des coopérative réunies, 1934, ici p. 60.

économique. Cette concurrence entre deux tactiques et deux projets politiques au sein du mouvement ouvrier helvétique rend la définition d'une position homogène difficile. A l'été 1934, ces frictions internes semblent tourner à l'avantage de l'initiative de crise lancée par les syndicats⁸⁸⁴. La présentation publique du Plan du Travail est repoussée. Max Weber, le délégué syndical que nous avons vu à l'œuvre dans le processus d'élaboration de la loi sur les banques, fait partie des instigateurs de l'initiative de crise ; il n'est donc pas surprenant de le voir se satisfaire, dans une logique de petits pas, d'une réglementation très libérale et peu contraignante. A l'antagonisme PSS-USS vient s'ajouter un second débat interne au parti. Dès l'été 1934 ont lieu les discussions sur la révision du programme du parti, finalement approuvée au congrès de Lucerne en janvier 1935. Le nouveau programme, notamment porté par Robert Grimm poursuit la tendance réformatrice : la mention de la dictature du prolétariat est supprimée, au profit d'une défense de l'Etat et de la démocratie⁸⁸⁵. Autrement dit, les conceptions des représentants du mouvement ouvrier suisse dans la politique à l'égard des banques est affaiblie et minée par des divergences internes, à la fois idéologiques et stratégiques. L'initiative de crise de l'USS semble monopoliser l'attention des socialistes et des syndicalistes, entre sa conception en mars 1934 et son rejet populaire en juin 1935, une phase décisive dans l'élaboration de la loi sur les banques. Quant aux adversaires désignés du mouvement ouvrier, on constate également un glissement par rapport à la situation des années 1920 : le national-socialisme en Allemagne, et, en Suisse, l'avènement du frontisme supplante le grand capital comme ennemi politique prioritaire. Pour les dirigeants socialistes impliqués de près dans les négociations sur la réglementation bancaire, comme Max Weber ou Robert Grimm, obtenir quelques concessions, par exemple dans le domaine de la régulation de l'exportation de capitaux ou des taux d'intérêt, représente un modeste succès, qui peut être présenté comme une petite étape intermédiaire dans la prise d'influence de l'Etat sur les milieux bancaires.

*

S'il y avait donc bien une logique de compromis à l'œuvre dans les négociations politiques menant à l'adoption de la loi sur les banques, ce marchandage a largement tourné en faveur des intérêts bancaires. C'est en définitive l'un de ses principaux auteurs, le vaudois Paul Rossy, directeur à la BNS qui deviendra le premier secrétaire de la Commission fédérale des banques chargée de mettre en application la loi, qui en résume le mieux la portée :

« Cette loi est d'ailleurs dépourvue de tout caractère étatiste, puisque le contrôle est confié à l'initiative privée, que la commission des banques instituée par la loi n'est pas une section de l'administration et que cet organe n'a pour ainsi dire pas de droit de regard dans le ménage des banques ni dans les rapports de revision »⁸⁸⁶.

Enfin, le dernier aspect à souligner dans l'interprétation d'une loi sur les banques peu intrusive est relatif au climat politique et social qui entoure son développement. En

⁸⁸⁴ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 572-574.

⁸⁸⁵ Hardmeier, *op. cit.*, 1957, p. 88-100 ; Baer, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2013, p. 165, 209-210.

⁸⁸⁶ Rossy, Reimann, *op. cit.*, 1935, p. 10.

reprenant la grille de lecture d'une récente étude⁸⁸⁷, on observe aussi qu'au-delà des réponses techniques et des dispositions prudentielles, l'édiction d'une législation bancaire avait une dimension expiatoire. Dans le contexte d'une grave crise économique bancaire et face au mécontentement suscité à la fois par les sauvetages bancaires et à la pression croissante en faveur d'une limitation des taux d'intérêt, le gouvernement agit aussi pour calmer le jeu. Il s'agit avant tout de refermer rapidement et à moindre coût la fenêtre d'opportunité ouverte dans le domaine de la réglementation bancaire par l'éclatement de la crise. En ce sens, la loi sur les banques de novembre 1934 devient une loi d'apaisement à visée palliative.

⁸⁸⁷ Mazbouri, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2015.

Deuxième partie : la Commission fédérale des banques (1935-1972)

La Commission fédérale des banques, qui a intégré la FINMA en 2009⁸⁸⁸, reste une institution relativement peu connue. Alors qu'elle a récemment célébré ses 80 ans d'existence, son seul historien officiel demeure Hugo Bänziger, qui avait publié en 1985 une version remaniée de sa thèse de doctorat dans la publication jubilaire commémorant un demi-siècle de surveillance bancaire⁸⁸⁹. Et encore, soulignons ici que la partie des travaux de Bänziger qui aborde l'application par la Commission fédérale des banques des dispositions légales entre 1935 et 1971 ne représente qu'un sixième de l'étude (47 sur 277 pages) et qu'étrangement elle ne figure pas dans la publication officielle de 1985. Quant aux histoires de la place financière suisse entre 1930 et 1970, elles consacrent en général une portion très congrue de leurs propos aux activités de l'autorité fédérale chargée de la surveillance des banques. Dans le portrait de l'évolution des banques suisses durant les Trente Glorieuses par l'historien Willi Loepfe, il faut attendre une centaine de pages pour voir la première mention de la Commission fédérale des banques⁸⁹⁰. Alors qu'elles constituent pourtant, du point de vue documentaire, une des rares portes d'entrée librement accessibles pour analyser les relations entre le monde bancaire privé et les autorités publiques, les archives de la Commission fédérale des banques ne sont que très rarement consultées et mobilisées. De même, il semble régner un certain flou sur les traits caractéristiques de l'institution : ses prérogatives, ses activités et sa composition sont notamment largement méconnues. Les chapitres 6, 7, 8 et 9, qui forment la deuxième partie de cette thèse, s'efforcent de faire la lumière sur les premières décennies d'activité de l'organe fédéral de surveillance des banques.

La Commission fédérale des banques, ses membres et son secrétariat : un portrait succinct (1935-1991)

Avant d'entamer l'analyse chronologique du rôle et des activités exercés par l'instance fédérale de surveillance, il est pertinent de présenter rapidement qui sont les personnalités placées à sa tête, dans quelles conditions elles y sont nommés, et les moyens financiers et en personnel à sa disposition. Ce passage en revue constitue une synthèse d'une biographie collective plus complète qui figure en annexe de ce travail (cf. annexe 12.1)⁸⁹¹. Nous allons ici nous limiter à présenter en trois temps les conditions de nomination, le profil socio-professionnel des 42 premiers membres, puis les moyens du secrétariat permanent.

Comme nous le verrons dans la section 6.1.2, la Commission fédérale des banques constitue l'instance de surveillance et d'application de la loi sur les banques de 1934, et

⁸⁸⁸ L'abréviation FINMA vient de l'allemand *Finanzmarktaufsicht*. Il s'agit de l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, qui réunit en une seule institution les trois organes jusqu'alors séparément chargés de la surveillance des banques (CFB), des assurances privées (OFAP) et de la lutte contre le blanchiment d'argent.

⁸⁸⁹ Bänziger, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985. Nous préférons renvoyer à la version publiée chez Haupt en 1986, plus complète.

⁸⁹⁰ Elle est d'ailleurs mentionnée plus rarement que la Bundesbank allemande. Loepfe, *op. cit.*, 2011.

⁸⁹¹ Cette courte introduction est à ce titre dépourvue d'appareil critique; les références complètes figurent dans l'annexe.

jouit d'une très large autonomie, à la fois à l'égard de l'appareil administratif de la Confédération – elle n'est pas institutionnellement intégrée dans le Département fédéral des finances – et de la Banque nationale suisse. En dépit de cette indépendance formelle, la CFB reste une émanation de l'Etat : elle est instituée par une loi fédérale, soumet annuellement un rapport au gouvernement, et ses dépenses sont intégralement couvertes – jusqu'en 1976 – par le budget de la Confédération. Enfin, ses membres sont nommés par le Conseil fédéral, qui désigne également son président et son vice-président.

Les critères d'éligibilité sont relativement simples et n'évoluent pas pendant au moins 35 ans. Selon la législation de 1934 (art. 23, al. 1), les membres de la CFB doivent être « experts en matière de technique bancaire ou de technique de revision bancaire. Les présidents, vice-présidents ou délégués de l'administration ni les membres de la direction d'une banque ou d'une institution de revision ne sont éligibles ». Cette clause d'incompatibilité est relativement permissive : un simple membre du conseil d'administration d'une banque est éligible, de même qu'un dirigeant bancaire qui renonce ou quitte ses fonctions à la tête d'un établissement (par exemple au moment de la retraite). En plus de ce critère, deux conditions secondaires influencent l'éligibilité et la longévité des membres : dès 1959, l'âge maximal est fixé à 70 ans, et dès 1977, la durée maximale d'un mandat est restreint à 16 ans. Les membres de la CFB exercent leur mandat à temps partiel : ils sont uniquement indemnisés par des dédommagements et se réunissent en moyenne toutes les trois semaines entre 1935 et 1975. L'organe de décision de la CFB, à savoir le comité de 5 à 7 personnes qui forment l'instance délibérative – par opposition au secrétariat permanent – fonctionne donc comme une administration de milice. Cela signifie aussi que toutes les personnalités nommées membres de la CFB exercent une profession principale en dehors de leur mandat, ou doivent du moins disposer de revenus extérieurs additionnels.

Cette définition très singulière des conditions d'éligibilité – à savoir la combinaison entre un critère d'expertise dans le domaine bancaire et l'exclusion partielle de dirigeants encore actifs – a favorisé l'apparition de plusieurs cas problématiques. Au total, entre 1935 et 1971, 15 des 26 membres nommés occupent des postes dirigeants dans le monde bancaire juste avant – voire pendant pour les cas de simples administrateurs – leur mandat à la Commission fédérale des banques. Quant au processus de nomination, il s'avère également moins unilatéral que ne le laisse croire le texte de loi, selon lequel le seul Conseil fédéral est l'instance de nomination. Les documents d'archives montrent que de nombreuses négociations préalables conditionnent la sélection des candidats qui sont finalement soumis à l'approbation de l'exécutif fédéral. D'une part, il s'agit d'un recrutement par cooptation, puisque le membre démissionnaire et ses collègues encore actifs délibèrent et font de propositions de potentiels remplaçants. D'autre part, d'autres acteurs importants de la politique bancaire – Banque nationale suisse, Association suisse des banquiers, Union des banques cantonales suisses – sont consultés, à des degrés divers selon le profil recherché, et sont donc capables de peser sur le choix du Conseil fédéral.

Quel type de composition a résulté de ces conditions et ce processus de nomination ? Qui sont les membres de la Commission fédérale des banques ? Observés selon six catégories d'analyse (sexe et âge, durée des mandats, formation, liens d'intérêts avec la finance, orientation politique et origine régionale), les 42 premiers membres constitue un groupe dont il faut en premier lieu souligner la grande stabilité au cours du premier demi-siècle

d'existence de la CFB (1935-1991). Pour des précisions méthodologiques sur la sélection du groupe et les sources mobilisées, nous renvoyons le lecteur à l'analyse complète figurant en annexe.

Tableau 6.1 : Membres de la CFB (1935-1991), (en gras les membres ayant exercé la fonction de président et leur mandat)

	Nom	Naissance et mort	Mandat(s) à la CFB	Fonction principale avant la nomination
1	Edmund Schulthess	1868-1944	1935-1943	Conseiller fédéral (PRD)/avocat
2	Paul Rossy	1896-1973	1935-1937 1957-1966	Dir. suppléant BNS/expert DFFD DG BNS
3	Carl Brüderlin	1873-1945	1935-1945	Dir. SBS
4	Emile Walch	1873-1965	1935-1947	Dir. Crédit Suisse
5	Albert Züst	1874-1952	1935-1948	Conseiller aux Etats (PCC)/avocat
6	Alphonse Perren	1898-1968	1937-1939	Dir. fiduciaire OFOR
7	Henri Borle	1889-1966	1939-1958	Prof. d'éco. commerciale (Unil et UniBe)
8	Ernst Wetter	1877-1963	1944-1950	Conseiller fédéral (PRD)/délégué Vorort
9	Max Hommel	1902-1972	1946-1965 1955-1965	Expert-comptable. Chef du secrétariat CFB
10	Ernst Weber	1881-1967	1947-1953	DG BNS
11	Thomas Holenstein	1896-1962	1948-1954 1951-1954	Conseiller national (PCC)/avocat
12	Heinrich Däniker	1883-1961	1951-1953	Dir. Banque cantonale de Zurich
13	Alfred Hirs	1889-1978	1954-1959	DG BNS
14	Jakob Müller	1886-1974	1954-1956	Dir. Banque cantonale de Thurgovie
15	Max Rohr	1890-1980	1955-1960	Conseiller national (PCC)/avocat
16	Karl Etter	1902-?	1959-1972	Dir. fiduciaire Schweiz. Treuhandges.
17	Jean Golay	1903-1988	1959-1973	Professeur d'économie (Unil)
18	Theodor Eisenring	1898-1961	1961-1961	Conseiller national (PCC)/avocat
19	Peter Müller	1910-1965	1961-1965	Conseiller national (PCC)/avocat
20	Hans Streuli	1892-1970	1965-1966	ancien Conseiller fédéral (PRD)/architecte
21	Hans Korner	1912-1991	1966-1968	Conseiller national (PCC)/avocat
22	Riccardo Motta	1902-1976	1966-1973	DG BNS
23	Duri Capaul	1923-2009	1967-1983	avocat/ancien collaborateur de l'UBS
24	Emile Duperrex	1905-1984	1967-1975	DG Banque Populaire Suisse
25	Rudolf Pfenninger	1902-1987	1967-1972	DG SBS
26	Hermann Bodenmann	1921-1994	1969-1991 1977-1991	Conseiller aux Etats (PDC)/avocat
27	Arnold Rösselet	1906-?	1971-1976	DG UBS
28	Albert Uldry	1916-?	1972-1986	Anc. dir. Procrédit SA, gérant de fortune
29	Albert Matter	1906-1992	1973-1976	Dir. Banque cantonale bâloise
30	Alain Hirsch	1934-	1974-1989	Professeur de droit commercial (UniGe)
31	Otto Stich	1927-2012	1976-1983	Conseiller national (PSS)/chef du personnel de Coop Suisse
32	Paul Ehrensam	1917-2008	1976-1987	Dir. à la BNS (chef suppléant du 1 ^{er} dép.)
33	Daniel Bodmer	1917-1980	1976-1980	Chef du secrétariat CFB
34	Eligio Antognini	1912-1977	1977-1977	Dir. de Cornèr Banca (Lugano)
35	Hans Konrad Escher	1914-1988	1977-1977	DG Crédit Suisse
36	Hans Hartung	1916-2000	1981-1986	DG Crédit Suisse
37	Hans Schmid	1935-2010	1984-1996	Conseiller national (PSS)/prof. d'économie (Haute école de commerce de SG)
38	Hans Wyer	1927-2012	1984-1996	Conseiller d'Etat valaisan (PDC)/avocat
39	Amilcare Berra	1921-	1987-1991	Dir. gén. de l'UBS
40	Silvio de Capitani	1925-2013	1987-1995 1992-1995	Avocat et ancien Conseiller national (PRD)
41	Peter Nobel	1945-	1988-2000	Avocat/prof. droit économique (UniSG)
42	Jean-Pierre Ghelfi	1941-	1990-2002	Economiste, député au grand conseil neuchâtelois (PSS).

Quelles sont les caractéristiques principales de ce groupe de 42 superviseurs bancaires ? Il s'agit premièrement d'un bastion masculin, puisqu'il faut attendre 1997 pour qu'une première femme y soit nommée. Les hommes en question sont plutôt âgés : la moyenne d'âge lors de l'entrée en fonction est de 58 ans, elle s'établit à 66 ans au moment du départ. Dans son évolution diachronique, on constate un léger rajeunissement de la moyenne d'âge des membres de la CFB, qui passe de 68 ans à son pic en 1943 à 56 ans en 1978. Ces données indiquent en outre une forte représentation des sexagénaires, qui est sans doute liée au profil recherché. Puisque les directeurs de banque encore actifs sont écartés et que la limite d'âge est fixée à 70 ans, il existe une courte fenêtre entre l'âge de 65 et de 70 ans pour obtenir les services d'un banquier retraité. Pour ces superviseurs-là, le mandat à la CFB constitue une fonction honorifique plutôt qu'un tremplin dans la carrière. Ces profils de pensionnés de la finance sont compensés, en termes générationnels, par des superviseurs plus jeunes issus du monde de la politique fédérale (parlementaires) ou des professeurs de droit ou d'économie. L'âge relativement avancé des membres s'explique par le dilemme entre le critère d'expertise dans le domaine bancaire et l'incompatibilité des banquiers actifs. Il est également lié aux conditions matérielles du mandat, qui est uniquement rémunéré par des indemnités forfaitaires modestes. La durée des mandats confirme ce profil particulier liés aux contraintes de l'âge et des incompatibilités. La durée moyenne d'un mandat de membre de la CFB s'élève, toujours entre 1935 et 1991, à un peu plus de 8 ans, une valeur qui reste stable sur toute la période examinée.

Du point de vue de leur formation, les personnalités nommées à la Commission fédérale des banques disposent d'un important capital scolaire, 34 des 42 membres (81%) ont achevé une formation universitaire ; parmi ces 42 diplômés, 27 (64% du total) ont obtenu un doctorat. On constate en outre une tendance à l'accroissement de la proportion d'universitaires entre la fin des années 1950 et la fin des années 1970. Cette évolution est liée non seulement à la démocratisation des études, mais surtout à la disparition progressive d'un profil particulier : celui du dirigeant économique ayant fait carrière dans la banque à partir d'un apprentissage commercial. C'est en effet ce type de trajectoire qui forme l'essentiel des membres de la CFB ne disposant pas de titre universitaire. Quant aux filières d'étude privilégiées, le droit (56% des diplômés) et l'économie (35%) sont prééminents.

Les liens d'intérêts économiques et les connexions avec le monde de la finance sont plus difficiles à établir avec certitude. En observant la carrière professionnelle qui précède la nomination à la CFB, on peut tout de même dégager quelques tendances. 30 des 42 membres étudiés (71%) entretiennent ou ont entretenu des liens plus ou moins étroits avec les milieux bancaires privés ou la BNS avant ou pendant leurs mandats à la Commission fédérale des banques. Ces liens prennent la forme soit de mandats d'administrateurs ou d'anciennes fonction de direction chez des grandes banques ou des sociétés financières dont elles sont proches, soit des mandat de contrôle (censeur, membre du comité) ou d'anciennes fonctions de direction chez des banques cantonales, soit des postes auprès de sociétés fiduciaires, soit, enfin, de fonctions à responsabilité à la Banque nationale suisse. Cette prédilection à nommer à la Commission fédérale des banques des personnalités issues des milieux mêmes qu'il s'agit de contrôler est surtout due au critère d'expertise

inscrit dans la loi. Il comporte toutefois d'importants risques de conflits d'intérêt, comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent.

L'engagement politique des membres de la CFB n'est pas identifiable avec certitude pour l'ensemble des individus du groupe. Exactement la moitié des 42 membres observés ne peuvent pas être affiliés à un parti politique de manière incontestable. Parmi l'autre moitié, on dénombre 10 superviseurs membres ou proches du Parti conservateur-catholique (48% du total des membres politiquement indetifiables), 8 membres ou proches du Parti radical (38%), et 3 membres du Parti socialiste (14%). L'évolution diachronique de l'appartenance politique des superviseurs indique un fort équilibre entre les deux partis bourgeois, qui se partagent systématiquement 2-3 sièges de la Commission fédérale des banques entre 1935 et 1991. Les représentants socialistes ne sont accueillis que bien plus tard, puisqu'il faut attendre 1976 pour assister à la nomination d'un membre du PSS, en l'occurrence le futur conseiller fédéral Otto Stich, dans le but explicite de contrer « la critique constante de la gauche à l'égard des banques ». Notons enfin qu'il s'agit dans la grande majorité des cas de personnalités politiques de premier plan : anciens conseillers fédéraux ou parlementaires en activité.

Comme souvent dans les institutions fédérales, un certain équilibre entre régions d'origine et communautés linguistiques est partiellement respecté dans le choix des candidats à la Commission fédérale des banques. Zurich et la Suisse orientale sont fortement représentés (43% du total des membres), tandis que d'autres cantons, accueillant pourtant des places financières importantes, n'y obtiennent qu'occasionnellement un représentant : Genève (2 membres) et Bâle-Ville (1 membre). La répartition linguistique est relativement fidèle à la réalité démographique du pays. En moyenne, les germanophones constituent 70.7% des membres, contre 26.5% et 2.8% pour les francophones et les italophones respectivement.

Ces quelques considérations d'analyse prosopographique des membres de la CFB nous permettent également de dégager un modèle de composition type. Entre 1935 et 1991, parmi les cinq, puis sept membres, on trouve au moins un élu radical et un parlementaire catholique-conservateur. Aux côtés de ces deux politiciens, qui jouent parfois un rôle utile comme courroie de transmission avec les Chambres fédérales lors de débats dans le domaine bancaire, on retrouve souvent au moins un expert issu du monde académique. Ce professeur de droit commercial ou d'économie remplit généralement aussi le quota de Suisses romands. En plus de ces trois superviseurs au profil bien déterminé – un radical, un catholique-conservateur et un professeur – et pour lesquels on peut établir une succession presque dynastique, on trouve deux à quatre membres au profil plus varié. Il y a tout d'abord les directeurs de banque retraités, où l'on retrouve souvent des représentants des grandes banques et plus rarement des banques cantonales. Les anciens directeurs généraux de la BNS entrent dans cette même catégorie hybride. Dès la fin des années 1970, un nouveau profil politique se dégage avec la nomination d'un social-démocrate modéré parmi les sept commissaires. Ce modèle est marqué par une remarquable stabilité, puisqu'aucun changement radical n'est détectable pour l'ensemble des variables examinées.

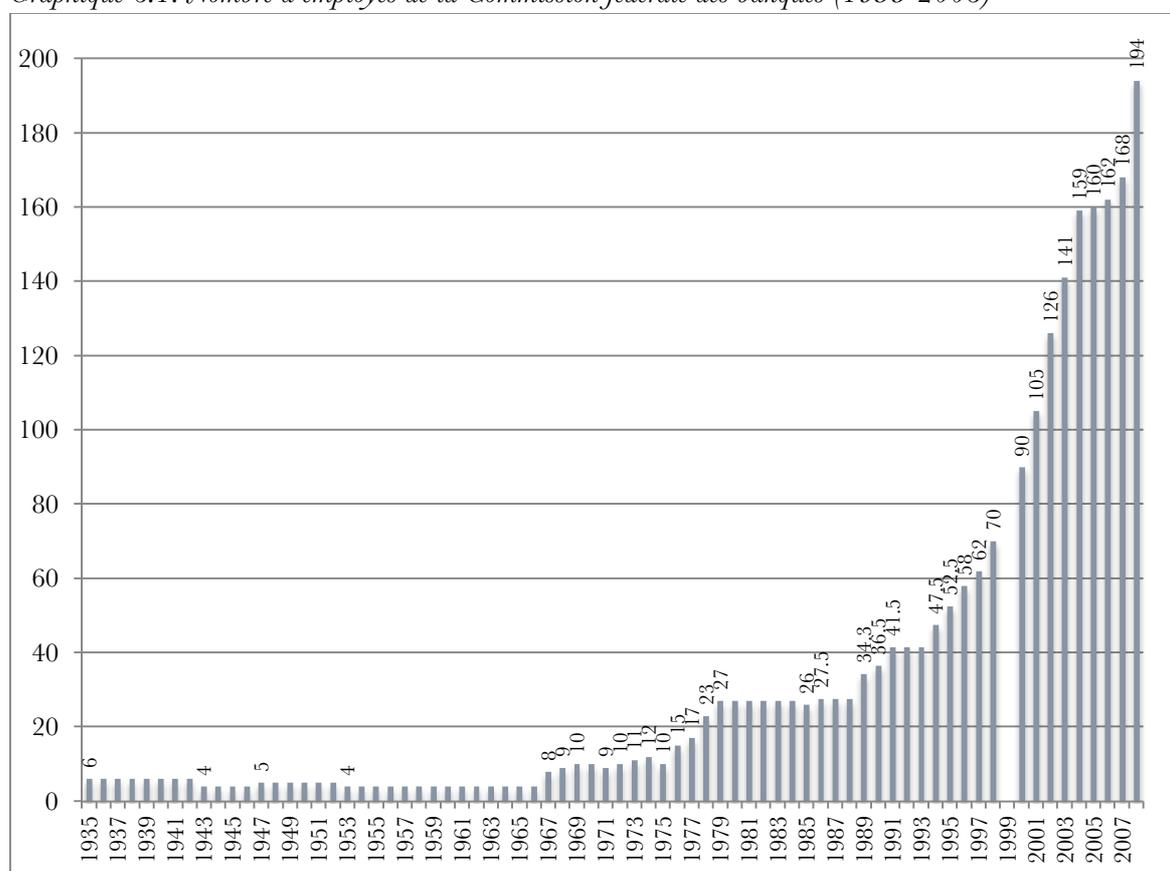
*

En plus de la commission à proprement parler, à savoir les 5-7 membres présentés ci-dessus qui forment l'instance décisionnelle et travaille à temps partiel contre une

rétribution forfaitaire, l'organe de surveillance bancaire dispose d'un appareil administratif permanent. Ce secrétariat joue un rôle décisif dans le fonctionnement de l'institution : il gère notamment les affaires courantes, prépare les réunions des membres, récolte et traite les rapports de révision des banques, s'occupe du suivi des décisions prises par les membres. Bref, il s'agit de la cheville ouvrière de la CFB. Dans les quelques lignes qui suivent, nous tenterons d'en esquisser un rapide portrait.

L'évolution du nombre d'employés du secrétariat constitue un indice déterminant pour appréhender l'importance de l'appareil administratif mobilisé pour assurer la mise en application de la loi sur les banques, et plus largement pour mesurer la capacité d'action de la CFB. Le graphique 6.1 révèle le développement du nombre de salariés du secrétariat (y compris le personnel dit subalterne) sur l'intégralité des 73 ans d'existence de la Commission fédérale des banques.

Graphique 6.1: Nombre d'employés de la Commission fédérale des banques (1935-2008)



Sources : 1935-1975 : AFB, E6103, 1960/103, Compte d'Etat et budget, années correspondantes. 1976-2008 : Rapports annuels de la CFB, disponibles en ligne : <https://www.finma.ch/FinmaArchiv/ebk/d/publik/bericht/>, consulté le 14.12.2016.

L'analyse détaillée de ce graphique dépasserait le cadre de cette introduction, et nous renvoyons le lecteur aux approfondissements qui figurent en annexe. Retenons pour l'instant simplement le caractère minimaliste de l'organisation de la surveillance bancaire. Pendant plus de trente ans, entre 1935 et 1966, le secrétariat se résume à un effectif de 4 à 6 personnes. Il ne progresse ensuite que lentement : entre 1967 et 1975, on ne dénombre toujours qu'une dizaine de salariés. Ce chiffre se stabilise dans les années 1980 à environ 27 personnes, avant de connaître une nouvelle progression désormais plus marquée.

Autrement dit, le contrôle étatique des banques en Suisse souffre d'une sous-dotation en personnel chronique. La courbe du nombre d'employés de la CFB ne suit en aucune façon le rythme de croissance impétueux des affaires des banques suisses placées sous sa surveillance. Alors que l'appareil administratif de la Commission fédérale des banques stagne pendant les Trente Glorieuses, les établissements bancaires connaissent, comme nous le verrons plus bas, un essor phénoménal (cf. chap. 7.1).

Le budget de la CFB suit la même courbe que l'évolution du nombre d'employés, ce qui n'est guère surprenant puisque les salaires constituent le poste de dépenses le plus important. Les dépenses de la Commission fédérale des banques connaissent sur l'ensemble de la période 1935-1995 un taux de croissance annuel moyen réel de 6%. Mais cette moyenne cache de longues phases d'immobilisme. Pendant 30 ans, entre 1935 et 1965, le taux de croissance annuel moyen réel est en fait de seulement 1%. Il passe à 14% sur la période 1966-1980. Quant aux recettes qui couvrent ces dépenses, elles sont jusqu'en 1976 presque exclusivement générées par l'Etat fédéral. Comme nous le verrons plus bas, les législateurs de 1934 avaient sciemment rejeté l'idée que les banques soumises à la surveillance participent au financement de l'autorité de surveillance. Ce n'est qu'au milieu des années 1970 qu'un changement majeur a lieu dans les recettes de la CFB. Avec l'aval des milieux bancaires, le Conseil fédéral instaure en 1976 des émoluments perçus auprès des entreprises qui font l'objet de la surveillance. Dès lors, les autorités fédérales disposent d'une marge de manœuvre supplémentaire dans l'agrandissement de l'effectif, qui est de fait rendu possible par la contribution financière des banques. Le budget de la CFB est multiplié par 2.4 en l'espace de cinq ans (1975-1980). Ce n'est donc uniquement grâce à la transformation de son mode de financement et à la mise en place d'émoluments perçus auprès des établissements bancaires que la Commission fédérale des banques parvient partiellement à combler le retard accumulé dans l'ajustement de son appareil administratif aux dimensions prises par la place financière suisse.

En guise de conclusion de cette présentation synthétique des hommes qui constituent et des moyens dont dispose l'organe de surveillance des banques, il reste encore à présenter en deux mots les chefs du secrétariat.

Tableau 6.2: 9 chefs (puis directeurs) du secrétariat de la CFB (1935-2008)

	Nom	Nai- sance et mort	Mandat chef du secr. CFB	Fonction principale <u>avant</u> la nomination à la CFB	Fonction principale <u>après</u> le départ de la CFB
1	Paul Rossy	1896- 1973	1935-1937	Dir. suppléant de la BNS/expert du DFFD	DG BNS
2	Alphonse Perren	1898- 1968	1937-1939	Dir. de la fiduciaire OFOR	Dir. Nestlé aux USA
3	Max Hommel	1902- 1972	1939-1946	Expert-comptable. Inspecteur en chef du syndicat de révision des banques bernoises	Dir. du Treuhandbüro Hommel, membre puis pdt de la CFB
4	Eduard Kellenberger	1889- 1976	1946-1954	Dir. adjoint de l'Administration fédérale des finances (1928-1946)	Retraite
5	Robert Reimann	1890- 1963	1955-1956	Collaborateur de l'AFF (dès 1928), puis suppl. du chef du secrétariat CFB (1935-1954)	Retraite
6	Daniel Bodmer	1917- 1980	1957-1976	Collaborateur de l'ASB (1946-1955), puis suppl. du chef du secrétariat CFB (1955-1956)	Retraite anticipée, élu membre CFB (1976- 1980)
7	Bernhard Müller	1921- 2006	1976-1986	Chef du service juridique du DFFD	Retraite
8	Kurt Hauri	1936- 2009	1986-1995	Vice-dir. (dès 1976), puis chef du service juridique du DFF. Vice-dir. de l'AFF (1984-1986)	Président de la CFB (1996-2005).
9	Daniel Zuberbühler	1948-	1996-2008	Employé ? du secrétariat de la CFB (dès 1976). Dir. du département juridique CFB (dès 1981). Dir. suppléant dès 1988.	Vice-pdt de la FINMA (2009-2011). Consultant de la société d'audit KPMG (2012- 2013).

Au total, neuf personnes se sont succédés à la tête du secrétariat de la Commission fédérale des banques. Relevons en particulier la longue mandature de Daniel Bodmer, qui occupe le poste pendant 19 ans entre 1957 et 1976. Si l'on considère l'ensemble du groupe, il faut remarquer que les chefs du secrétariat sont sensiblement plus jeunes que les membres, puisque leur moyenne d'âge au moment de la nomination s'élève à 48 ans. Quant à leur expérience professionnelle, il existe deux voies de recrutement privilégiées, à savoir soit la progression interne (Hommel, Reimann et Zuberbühler), soit l'engagement de collaborateurs de l'Administration fédérale des finances déjà versés dans les questions de réglementation bancaire (Rossy, Reimann, Kellenberger, Müller et Hauri). Lorsque les candidats proviennent de l'extérieur de ce cercle très réduit, l'Association suisses des banquiers (Bodmer) ou les sociétés fiduciaires (Perren) fournissent occasionnellement des recrues potentielles. Quand ils ne prennent pas immédiatement leur retraite au moment de leur départ, il arrive que les chefs du secrétariat trouvent une situation dans le privé.

Les quelques lignes qui précèdent ne représentent qu'un aperçu de l'analyse plus détaillée qui figure en annexe. Leur but est de peindre à grands traits les personnalités que nous verrons à l'œuvre dans les quatre chapitres qui suivent et de signaler d'emblée la grande faiblesse administrative qui caractérise la Commission fédérale des banques pendant la période examinée.

6 Les débuts difficiles de la Commission fédérale des banques (1935-1944)

Ce sixième chapitre se concentre sur la première dizaine d'années d'existence de la Commission fédérale de banques, ce que l'on pourrait appeler prosaïquement sa période de rodage⁸⁹². Les difficultés initiales de la nouvelle institution seront au centre du propos. Après avoir clarifié la position juridico-administrative de la CFB et ses compétences, nous aborderons dans une première section les tâches liées à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, à savoir les délicates décisions d'assujettissement d'entreprises bancaires – quels sont les établissements soumis à la loi – et l'assermentation des sociétés fiduciaires. Dans la seconde partie de ce chapitre sera traitée la question du rôle crucial de l'autorité de surveillance dans l'exécution des procédures d'assainissement et de sauvetages bancaires. Enfin, dans un troisième sous-chapitre, les relations délicates avec les dirigeants de la banque centrale seront discutées.

6.1 Organisation interne et mise en place des compétences légales

6.1.1 Constitution de la première Commission fédérale des banques

La première séance de la Commission fédérale des banques a lieu le 8 avril 1935. Avant d'étudier ses activités et qualifications effectives, il faut évoquer en quelques mots la phase charnière des mois de février et mars 1935. Durant les quelques semaines qui séparent la finalisation du règlement d'exécution de la loi sur les banques de la première séance plénière de la CFB se déroulent les négociations qui aboutiront à la nomination par le Conseil fédéral des premiers membres de la Commission.

Selon la loi sur les banques, les cinq membres doivent être experts en matière de technique bancaire ou de révision bancaire. En sont exclus les membres de la direction, présidents, vice-présidents ou délégués du conseil d'administration d'une banque ou d'une société de révision. Les simples conseillers d'administration font par contre partie des papables. Le choix des cinq personnalités et la désignation du président et du vice-président par le collège gouvernemental doivent donc tenir compte d'un certain nombre de critères.

Dès le 13 février 1935, plus de six semaines avant l'annonce de la composition définitive, le conseiller fédéral Edmund Schulthess annonce dans une lettre à l'Assemblée fédérale son intention irrévocable de démissionner du gouvernement. Dans le communiqué de presse émis par le Conseil fédéral à cette occasion, il est précisé que le politicien argovien décline l'idée du succéder à Alfred Sarasin à la présidence du Conseil de banque de la BNS, mais « à la demande de ses collègues, il s'est déclaré prêt, d'autre part, à assumer, le moment venu, la présidence de la commission des banques instituée par la loi sur les banques »⁸⁹³. Cette démission est principalement liée à l'échec de la politique de déflation

⁸⁹² L'analyse proposée ici reprend certains éléments déjà exposés dans Giddey, *art. cit.*, 2012.

⁸⁹³ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 351, Procès-verbaux de décision du Conseil fédéral, séance du 15.02.1935, communiqué de presse du 15.02.1935.

que Schulthess avait encore défendue dans son « discours d'Aarau » en décembre 1934⁸⁹⁴. Dès mi-février, la reconversion de l'ancien homme d'Etat à la tête de la Commission fédérale des banques est donc actée⁸⁹⁵. En revanche, il faut souligner que ce transfert se fait progressivement, puisque la démission de Schulthess ne prend effet que mi-avril⁸⁹⁶. C'est une situation unique dans l'histoire de la Commission fédérale des banques qui se produit alors. En effet, Edmund Schulthess, conseiller fédéral démissionnaire, mais encore en fonction, participe au même titre que les autres membres du gouvernement à la nomination de ses quatre futurs collègues qui formeront l'autorité de surveillance. Il joue d'ailleurs un rôle prépondérant dans le choix des membres restants. C'est lui qui entreprend, en mars 1935, les démarches auprès de la BNS pour obtenir la participation de Paul Rossy, qui bénéficiait jusque-là d'un simple congé afin de remplir son rôle d'expert pour élaborer la loi sur les banques⁸⁹⁷.

La composition définitive de la Commission fédérale des banques est arrêtée et annoncée par le Conseil fédéral le 25 mars 1935⁸⁹⁸. A un changement près, la liste validée par le gouvernement est conforme à la proposition faite par le Département des finances d'Albert Meyer du 21 mars 1935⁸⁹⁹. Les heureux élus sont les suivants :

Tableau 6.3 : Composition de la première Commission fédérale des banques (1935-1937)

Nom	Fonction(s) au moment de la nomination
Edmund Schulthess (1868-1944), président	Conseiller fédéral radical argovien en charge du Département fédéral de l'économie publique (1912-1935). Avant son élection au gouvernement, avocat et conseiller juridique chez Brown Boveri & Cie, et membre des CdA de l'Elektrobank (1906-1912), Motor-Columbus (1911), Aargauische Hypothekenbank (1885-1911), Rentenanstalt (1911-1912).
Paul Rossy (1896-1973), vice-président	Suppléant du directeur du 2 ^e département de la BNS (en congé). Expert financier du DFFD (1933-1934). Formation de banquier chez Sarasin & Cie à Bâle (1917-1921). Carrière à la BNS (1921-1933).
Carl Brüderlin (1873-1945)	Ancien directeur de la Société de Banque Suisse à Bâle (1922-1934). Censeur de la Banque cantonale de Soleure. Membre du CdA de Metallwerke Dornach.
Emil Walch (1873-1965)	Ancien directeur (1901-1911), puis directeur général du Crédit Suisse (1911-1918). Directeur et membre du CdA de l'Elektrobank (1918-1953). Membre du CdA de la Banque Populaire Suisse (1933-1945).
Albert Züst (1874-1952)	Conseiller aux Etats lucernois catholique-conservateur (1930-1943). Membre du CdA de la Banque Populaire Suisse (1933-1945). Ancien conseiller d'Etat lucernois en charge des finances (1920-1929). Membre du Conseil de banque (dès 1927) puis du Comité de banque (dès 1935) de la Banque cantonale de Lucerne.

Source : AFB, E 1004.1, 1000/9, vol. 352, Procès-verbaux du Conseil fédéral, 25.03.1935.

Il ne s'agit pas de commenter ici dans le détail ce choix des cinq premiers membres (cf. annexe 12.1). Soulignons simplement pour l'instant quelques critères implicitement pris

⁸⁹⁴ Sur la démission d'Edmund Schulthess : Müller, *op. cit.*, 2010, p. 567-568. Voir aussi : Hermann Böschenstein, *Bundesrat Schulthess. Krieg und Krisen*, Bern: P. Haupt, 1966, p. 175-188 ; Hermann Böschenstein, « Edmund Schulthess », in Altermatt, *op. cit.*, 1993, p. 321-326.

⁸⁹⁵ Nous reviendrons plus (cf. annexe 12.1.1) sur les réactions négatives provoquées par la nomination de Schulthess à la tête de la CFB, notamment de la part de la banque privée genevoise.

⁸⁹⁶ Son successeur, le radical soleurois Hermann Obrecht (1882-1940) – par ailleurs président du conseil de la Banque cantonale soleuroise et administrateur de la Société de Banque Suisse – est élu le 4 avril 1935.

⁸⁹⁷ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 20-21.03.1935, « Frage der Mitwirkung von Herrn Direktor Rossy in der Bankenkommision », p. 313.

⁸⁹⁸ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 352, Procès-verbaux de décision du Conseil fédéral, séance du 25.03.1935.

⁸⁹⁹ Ce changement est le remplacement de Roger Marcuard (1870-1950), banquier privé et membre du conseil d'administration du Crédit Suisse, qui refuse sans doute l'élection, par Albert Züst.

en compte pour maintenir un certain équilibre au sein de la commission. Premièrement, les deux plus grandes banques du pays – le Crédit Suisse et la Société de Banque Suisse – fournissent les deux hommes de métier. La Banque nationale, comme nous le verrons plus bas, y est en partie représentée contre son gré par son ancien collaborateur Paul Rossy (cf. chap. 6.3). On retrouve également deux des administrateurs nommés par le gouvernement dans la BPS réorganisée en décembre 1933 ; il s’agit là sans doute d’experts bénéficiant de la confiance à la fois de l’administration fédérale et des milieux bancaires. Albert Zust, en tant que sénateur porté à défendre la souveraineté cantonale, joue aussi le rôle de représentants des intérêts des banques cantonales ; déjà membre du Conseil de banque de la Banque cantonale de Lucerne depuis 1927, il deviendra d’ailleurs l’un des trois membres de son Comité de banque en août 1935⁹⁰⁰. Deuxièmement, le gouvernement respecte un certain équilibre entre familles politiques : le catholique-conservateur Zust fait contrepoids au radical Schulthess⁹⁰¹. La représentation régionale et celle des minorités linguistiques jouent sans doute aussi un rôle : en plus de Rossy, la Suisse francophone est partiellement représentée par Walch, établi depuis 1913 à Chardonne sur Vevey ; la Suisse centrale (Zust) et la place bancaire de Bâle (Brüderlin) également. Troisièmement, l’âge des commissaires semble indiquer que la fonction ne joue pas un rôle de tremplin dans une carrière professionnelle. Excepté Rossy, 39 ans, les quatre autres membres de la CFB ne sont plus dans la fleur de l’âge – entre 62 et 67 ans. Le choix d’hommes expérimentés et pour la plupart retraités s’explique par les conditions spécifiques du mandat de membre de la commission. Celui-ci est interdit aux directeurs de banque actifs et doit cependant être confié à des experts en technique bancaire. De plus, il s’agit d’une fonction à temps partiel, uniquement rémunérée par des indemnités forfaitaires. Il semblait donc difficile d’attirer de jeunes juristes ou économistes vers la fonction de membres de la Commission : soit l’expérience pratique faisait défaut, soit le temps à consacrer et les modestes dédommagements, par rapport aux rémunérations proposées dans le monde bancaire privé, faisaient obstacle⁹⁰². Seuls les employés du secrétariat de la Commission fédérale des banques sont engagés à plein temps et reçoivent un salaire fixe de la Confédération.

Seconde composante essentielle de l’instance de surveillance, le secrétariat permanent est mis sur pied pendant la même période, entre février et avril 1935. Il est cependant nécessaire de revenir sur la phase législative pour comprendre les contraintes financières auxquelles faisait face le Département des finances dans la constitution de cette nouvelle administration. La loi sur les banques est en effet débattue au Parlement en pleine période de crise, alors même que le gouvernement prônait une politique de déflation. De prime abord, l’inscription d’une nouvelle charge au budget de la Confédération allait à

⁹⁰⁰ Heinrich Zust-Schmid, *Die Luzerner Kantonalbank : 1850-1950 : Überblick über ihre Geschichte, Organisation und Entwicklung*, S.l.: [s.n.], 1950, p. 210-211.

⁹⁰¹ On pourrait ajouter que Rossy, qui bénéficie de soutiens du Parti radical vaudois lors de sa candidature à la BNS et Walch, qui est conseiller communal à Chardonne (1929-1949), sont plutôt de tendance radicale.

⁹⁰² Sur les contraintes dans le choix des membres de la Commission fédérale des banques, voir également l’article faisant la une de l’hebdomadaire économique *Finanz und Wirtschaft*, le 17 janvier 1973. Hans Sedleger, « Bankenkommission-Präsidium – Hintergründe der Interimslösung », *Finanz und Wirtschaft*, vol. 46, n° 4, 17.01.1973, p. 1-2. Nous reviendrons plus bas sur le budget de la CFB et le montant des indemnités de ses membres (cf. annexe 12.1.3).

l'encontre de la réduction des dépenses préconisée. En dépit de cette situation budgétaire tendue, le financement des dépenses de la

Commission fédérale des banques est intégralement à la charge de l'Etat fédéral. Contrairement à la situation qui prévaut dans certaines législations étrangères ou, en Suisse, dans le cas de la surveillance des assurances, les entreprises qui font l'objet du contrôle ne contribuent pas, jusqu'au milieu des années 1970, aux frais liés à l'instance étatique (cf. annexe 12.1.3).

Au cours de l'élaboration de la loi au Conseil national, trois amendements visant à faire participer les banques au financement de la Commission avaient été refusés⁹⁰³. Les propositions du socialiste Emil Hardegger (1881-1977), et des chrétiens-sociaux Viktor Petrig (1887-1973) et Johannes Duft (1883-1957) prévoyaient toutes, selon des modalités différentes, une contribution financière des banques. Le Saint-Gallois Hardegger suggère par exemple une participation de 5 francs par million porté au bilan, ce qui dans le cas du Crédit Suisse représenterait une somme annuelle de 6500 francs. Ces exigences somme toute modestes se heurtent à l'opposition de la majorité du parlement. Le catholique-conservateur zurichois Bernhard Widmer, par ailleurs président du conseil d'administration de la Banque Coopérative Suisse, s'offusque contre ces propositions exigeant selon lui de lourds sacrifices des banques pour financer une surveillance étatique qui leur est imposée. Lors de la séance du 27 septembre 1934, Widmer déclare :

« Un collègue m'a affirmé qu'il avait l'impression que l'on voulait traiter les banques de la même façon que les Allemands traitent certains de leurs concitoyens, qui sont jetés dans des camps de concentration, et à cause de cela doivent encore s'acquitter de frais importants pour les dépenses courantes. Cet exemple est peut-être un peu exagéré ; mais il reste en effet convaincant »⁹⁰⁴.

Cette comparaison pour le moins surprenante, qui consiste à faire un parallèle entre les efforts demandés aux banques suisses dans le cadre de la loi bancaire et les exactions nazies, semble avoir fait effet. Elle suffit en tout cas à convaincre une majorité des parlementaires. Les trois amendements sont nettement rejetés. Le financement intégral de la CFB par les caisses fédérales est maintenu. En prévision de ces discussions parlementaires, l'Administration fédérale des finances avait préparé un rapport qui faisait une estimation des coûts de la future institution. Les estimations du DFFD font état d'un budget annuel de 150'000 francs⁹⁰⁵. Lors de la discussion au Conseil national, des montants variant entre 200'000 et un demi-million de francs sont articulés⁹⁰⁶. En réalité, ces appréciations se révéleront bien trop élevées. Le budget avancé pour l'année 1936 ne dépasse pas 85'000 francs⁹⁰⁷, et il baissera même par la suite, comme nous le verrons.

⁹⁰³ *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 27.09.1934, p. 706-715.

⁹⁰⁴ *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 27.09.1934, p. 710, intervention de Bernhard Widmer. Cit. originale : « Es hat ein Ratskollege gemeint, es komme ihm vor, man wolle die Banken ungefähr behandeln wie die Deutschen gewisse Teile ihrer Mitbürger, die ins Konzentrationslager gesteckt werden und dafür noch grosse Vergütungen für die Lebenshaltung zu entrichten hätten. Dieses Beispiel ist vielleicht etwas überspitzt; hat aber in der Tat doch etwas für sich. »

⁹⁰⁵ Selon le rapport annuel pour l'année 1935 de la CFB, p. 2. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13.

⁹⁰⁶ *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 27.09.1934, p. 709-710.

⁹⁰⁷ Le devis prévu pour 1936 s'élève à 84'487 francs. Rapport annuel pour l'année 1935 de la CFB, p. 3. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13.

La volonté de la majorité de l'Administration des finances et du Parlement de confirmer une subvention entièrement publique de l'instance de surveillance a donc aussi eu pour effet de limiter les ressources de l'organe de surveillance au minimum. Inscrire dans la loi une contribution forfaitaire des banques selon la dimension des établissements revenait au contraire à indexer le budget de la surveillance étatique sur le développement des entreprises faisant l'objet du contrôle. Les régulateurs auraient pu se renforcer à mesure que grandissait le secteur bancaire. En créant une nouvelle administration publique dans le cadre d'une politique déflationniste et en refusant une source de financement externe, les parlementaires suisses ont au contraire délibérément conçu une institution aux moyens insuffisants. En ce sens, les législateurs ont favorisé une forme de « politique de caisses vides »⁹⁰⁸, puisque la Commission fédérale des banques ne disposera pas de ressources adaptées pour suivre le développement des acteurs privés qu'elle est supposée surveiller (cf. annexe 12.1.3).

Revenons au secrétariat permanent de la Commission fédérale des banques. En 1935, il est composé en tout et pour tout de six employés⁹⁰⁹ : le chef du secrétariat – l'expression allemande, plus à propos, parle simplement d'un *Vorsteher* – qui n'est autre que Paul Rossy, deux juristes, dont le suppléant du chef du secrétariat, à savoir Robert Reimann et Paul Graner, deux employées de bureau (*Kanzleigehilfinnen*) – Emma Fassnacht (1904- ?) et Elisabeth Ballmer – et une aide de bureau (*Aushilfe*) – Helene Rä⁹¹⁰.

Ce personnel très réduit provient en grande partie de l'Administration fédérale des finances. Paul Rossy avait été provisoirement débauché à la Banque nationale pour participer à la rédaction des projets de loi sur les banques. Quant aux deux juristes Robert Reimann et Paul Graner, ils sont simplement transférés d'un service à l'autre et travaillaient auparavant à l'Administration fédérale des finances dans le domaine des subventions⁹¹¹.

Une fois la poignée d'employés embauchés, il fallait encore trouver des locaux pouvant accueillir la nouvelle équipe. Même si une lettre du président de la BNS – lui-même établi au siège zurichois de la banque centrale – suggère d'installer la Commission fédérale des banques au bord de la Limmat, le choix de Berne comme siège de l'autorité de surveillance l'emporte finalement⁹¹². A cet égard, l'emplacement géographique, qui revêt certes une importance symbolique, ne constitue jamais dans le cas de la CFB un véritable objet de négociation, comme il avait pu l'être dans le cas de la Banque nationale suisse au tournant du XX^e siècle⁹¹³. Le choix de Berne n'est jamais sérieusement remis en question. La CFB est d'abord provisoirement accueillie dans les bureaux de l'Administration fédérale des finances. En mai 1935, elle obtient ses « propres » locaux, toujours au sein

⁹⁰⁸ Sur ce concept, voir : Sébastien Guex, *L'argent de l'État : parcours des finances publiques au XX^e siècle*, Lausanne: Réalités sociales, 1998, en part. p. 75-100.

⁹⁰⁹ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13. Rapport annuel pour l'année 1935 de la CFB.

⁹¹⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, 27.12.1935, p. 296.

⁹¹¹ Cf. AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 358, Procès-verbaux de décision du Conseil fédéral, séance du 01.05.1936.

⁹¹² AFB, E6100(A), 1900/1914, vol. 8, dossier 692, Lettre de Gottlieb Bachmann (BNS) à Albert Meyer (DFFD), 22.02.1935. Bachmann évoque la proximité des grandes banques et des sociétés fiduciaires à Zurich qui pourrait améliorer l'action de la CFB.

⁹¹³ Cf. Zimmermann, *op. cit.*, 1987, p. 194-198 ; Bordo, James, *art. cit.*, in Abegg (éd.), *op. cit.*, 2007, p. 33.

d'un immeuble appartenant à la Confédération, en déménageant à l'Effingerstrasse 1, à quelques centaines de mètres du palais fédéral⁹¹⁴.

6.1.2 Règlement d'organisation, position juridique et compétences légales de la CFB

Tout au long de son existence, la Commission fédérale des banques a constitué un casse-tête pour les juristes et les politologues cherchant à la classer parmi les diverses institutions publiques⁹¹⁵. S'agit-il d'un organe pleinement intégré à l'administration fédérale ? D'une commission extra-parlementaire ? D'une instance à capacité décisionnelle et législative ? Si l'autorité est autonome, auprès de qui faut-il faire recours contre ses décisions et qui est responsable de ses actes ? Ces interrogations ont rapidement été soulevées. Il existe ainsi diverses interprétations qui insistent tantôt sur le caractère farouchement indépendant de l'institution, tantôt sur son profil public et étatique.

L'un des juristes spécialistes de la CFB, Hans Andrea Tarnutzer, penche plutôt en faveur d'une interprétation donnant une très large autonomie à la CFB. Il estime en 1941 qu'elle constitue une innovation dans l'administration fédérale, qui ne souffre pas la comparaison avec d'autres instances. Sa définition précise est la suivante :

« La Commission fédérale des banques est un organe d'exécution de la Confédération, de droit public et autonome, dont la dépendance est uniquement soulignée par le fait qu'elle doit transmettre un rapport au Conseil fédéral sur son activité, et par le fait que certaines de ses décisions sont soumises au recours de droit administratif au Tribunal fédéral »⁹¹⁶.

Tarnutzer souligne que la CFB n'est pas une simple section de l'Administration fédérale des finances. En ce sens, il rejoint la définition juridique donnée dans une thèse publiée simultanément. Pour Louis Dollfus, la Commission fédérale des banques est « un organisme de la Confédération autonome et de droit public, une commission fédérale administrativement complètement indépendante »⁹¹⁷. Ces deux interprétations octroyant une très grande autonomie à l'autorité de surveillance se situent pleinement dans le prolongement de l'esprit de la loi qui ressortait des discussions au cours de l'élaboration. L'idée de limiter autant que possible la responsabilité des instances étatiques ou monétaires vis-à-vis de défaillances bancaires avait été au centre de la décision de créer une nouvelle institution indépendante. Il n'en reste pas moins que certaines attaches en

⁹¹⁴ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13. Rapport annuel pour l'année 1935 de la CFB. Le prochain déménagement n'aura lieu qu'en 1962-1963, lorsque la CFB se déplace à la Taubentrasse 18. S'ensuivent quatre déménagements en dix ans. Cf. AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier 232.90.

⁹¹⁵ Hans Andrea Tarnutzer, dans sa thèse de droit sur la CFB, avoue par exemple qu'« il n'est pas facile de donner une définition concise de la nature juridique de la Commission fédérale des banques ». Tarnutzer, *op. cit.*, 1941, p. 35.

⁹¹⁶ *Ibid.*, p. 37. Cit. originale : « Die Bankenkommission ist ein öffentlich-rechtliches, selbständiges Vollzugsorgan der Eidgenossenschaft, dessen Abhängigkeit nur dadurch betont wird, dass es einen Bericht über seine Tätigkeit an den Bundesrat eingeben muss, und dadurch dass verschiedene seiner Entscheide der verwaltungsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen ».

⁹¹⁷ Louis Dollfus, « Probleme der Bankenaufsicht und -kontrolle und ihre Lösung im schweizerischen und italienischen Bankenrecht unter spezieller Berücksichtigung der historischen Entwicklung », *ibid.*, Universität Basel, Doktorarbeit, Juristischen Fakultät, Universität Basel, 1941, p. 199. Cit. originale : « Die Eidg. Bankenkommission ist ein autonomes, öffentlich-rechtliches Organ des Bundes, eine verwaltungsrechtlich vollkommen verselbständigte eidgenössische Kommission. »

faisaient clairement un organe lié à la puissance publique. Le gouvernement nomme ses membres et en désigne le président, le vice-président et le chef du secrétariat. Il reçoit chaque année un rapport d'activité de la part de la Commission. Enfin, c'est l'Etat central qui couvre les frais de fonctionnement de l'instance et qui l'accueille dans ses bureaux. Dans l'annuaire fédéral (*Staatskalender*), les employés de la CFB sont recensés à la suite des diverses sections du Département fédéral des finances.

En lien direct avec cette problématique, la question du statut des employés du secrétariat restait encore en suspens. Peu avant la finalisation de l'ordonnance, Adolf Jöhr, directeur général du Crédit Suisse, plaçait encore parmi ses objectifs « d'éviter que les employés du secrétariat de la Commission des banques n'acquière la qualité de fonctionnaires »⁹¹⁸. Ses vœux ne seront que partiellement exaucés. Dans un premier temps, le règlement d'exécution ne résout pas cette question, précisant simplement qu'un arrêté du Conseil fédéral devra déterminer le statut et les traitements du personnel du secrétariat (art. 58 de l'ordonnance du 26 février 1935). Cet arrêté sera établi par le Conseil fédéral le 5 novembre 1935⁹¹⁹. Son article 3 précise que trois nouveaux postes doivent être créés dans le registre des emplois qui bénéficient du statut de fonctionnaires fédéraux. Les trois emplois masculins (chef du secrétariat, suppléant et juriste) disposent donc du statut de fonctionnaire fédéral. En revanche, les trois charges de secrétariat les moins qualifiées – celles occupées par des femmes – sont simplement des employés de la Confédération⁹²⁰. Quel enjeu se cache derrière cette question de statut des travailleurs ? La principale raison qui faisait sans doute naître des craintes chez les milieux bancaires à l'égard du statut de fonctionnaire fédéral réside dans la plus grande responsabilité ainsi endossée par l'Etat central. Du point de vue symbolique, le secrétariat devenait ainsi plus clairement rattaché à l'administration fédérale, et l'impression d'avoir à faire à une instance étatique potentiellement nuisible à la force d'attraction des banques suisses se renforçait. Du point de vue juridique, les surveillants des banques disposaient d'une plus grande protection juridique, puisque la Confédération devenait ainsi partiellement responsable d'éventuels dommages causés à des tiers par les agissements de la Commission fédérale des banques⁹²¹. Cette responsabilité de l'Etat demeurerait toutefois théorique, il serait en effet difficile d'établir un lien de causalité entre les pertes subies par un déposant bancaire et le comportement condamnable de l'autorité de surveillance. Toujours est-il que sur ce point Jöhr n'obtiendra pas satisfaction, puisque le secrétariat de la CFB accédera au moins partiellement au statut de fonctionnaire.

Du point de vue de ses compétences, la Commission fédérale des banques se distingue aussi d'autres comités mis en place par l'Etat fédéral. Il ne s'agit pas simplement d'une délégation à vocation consultative, telle que la commission sur la lutte contre la tuberculose, mise en place en juin 1930. La Commission fédérale des banques est une autorité exécutive, dont la capacité décisionnelle est affirmée dans la loi fédérale. De plus,

⁹¹⁸ AASB, Procès-verbaux du Conseil de l'ASB, 105^e séance, 30.01.1935, p. 9.

⁹¹⁹ ABNS, 1.3/1220, « Bundesratbeschluss über die Organisation der eidgenössischen Bankenkommision (vom 5. November 1935) ».

⁹²⁰ Cela ressort clairement de la présentation de ces nouveaux postes de travail dans le « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le budget de la Confédération pour 1936 (du 1^{er} novembre 1935) ».

⁹²¹ Voir aussi : Riniker, *op. cit.*, 1974, p. 62-67.

elle dispose d'une compétence législative, qui l'autorise à émettre des circulaires et des ordonnances à dimension réglementaire⁹²². En ce sens, la CFB représente plutôt ce qu'un juriste spécialiste des commissions administratives a appelé une « autorité spécialisée » (*Sonderbehörde*), qui s'oppose aux organes consultatifs qui ne peuvent pas édicter des normes souverainement⁹²³.

Ces différentes qualités particulières de la CFB – son caractère permanent, sa grande autonomie, son intégration très lâche à l'administration fédérale et ses compétences décisionnelles et législatives étendues – la rapprochent du point de vue administratif et juridique d'une régie fédérale comme le conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux⁹²⁴. Comme la CFB, le conseil d'administration des CFF est nommé par le Conseil fédéral, mais ne lui est pas directement soumis, il doit simplement lui transmettre un rapport annuel sur son activité. Un an avant la constitution de l'autorité de surveillance bancaire, en avril 1934, un rapport du Département fédéral de justice et police soulignait déjà cette ressemblance : « la Commission fédérale des banques est une commission administrative permanente, une autorité exécutive de la Confédération, comme par exemple le conseil d'administration des CFF »⁹²⁵. A cet égard, la Commission fédérale des banques s'intègre parfaitement dans cette « zone intermédiaire » que le politique Raimund E. Germann qualifie d'espace para-étatique⁹²⁶. Il s'agit d'une zone située à mi-chemin entre la zone étatique à forte coloration publique et la zone privée, proche du pôle véritablement privé, et dont le fort développement est favorisé en Suisse par les institutions spécifiques que sont le fédéralisme ou la démocratie semi-directe. Au sein de cet espace para-étatique prennent place plusieurs instances mixtes public-privé qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques et engendrent également une forte cohésion entre représentants des associations économiques et représentants de l'administration publique⁹²⁷. Cette délégation de tâches publiques à ces organismes mixtes implique en définitive une limitation des compétences de l'Etat.

Commission fédérale des banques et Bureau fédéral des assurances (1886)

Du point de vue de ses tâches et de son rôle en revanche, l'institution qui semble la plus proche de la CFB est sans doute le Bureau fédéral des assurances (*eidgenössisches Versicherungsamt*) mis en place en 1886 déjà⁹²⁸. Le temps d'une courte parenthèse, il est

⁹²² Sur la compétence normative de la CFB : *ibid.*, p. 71-75.

⁹²³ Karl Arnold, *Verwaltungs- und Regierungstätigkeit durch eidgenössische Kommissionen*, Winterthur: H. Schellenberg, 1969, p. 60.

⁹²⁴ Dollfus, *op. cit.*, 1941, p. 199. Sur l'organisation des CFF à ses débuts : Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 82-85.

⁹²⁵ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 18, « Diverse Eingaben und Stellungnahmen », Lettre du DFJP (Heinrich Häberlin) au DFFD, 04.04.1934. Cit. originale : « Die eidg. Bankenkommision ist eine ständige Verwaltungskommission, eine vollziehende Behörde des Bundes, wie z. B. der Verwaltungsrat der Bundesbahnen. »

⁹²⁶ Raimund E. Germann, *L'amalgame public-privé. L'administration para-étatique en Suisse*, Lausanne: Institut de hautes études en administration publique, 1987. Cf. également Sancey, *op. cit.*, 2015.

⁹²⁷ Pierre Eichenberger, *et al.*, « Les organisations patronales suisses. Bilan historiographique et perspectives de recherche », *Travaux de Science Politique*, vol. 56, 2013, p. 1-40.

⁹²⁸ Sur le Bureau fédéral des assurances : Johann Jakob Kummer, « Versicherungswesen: a) Versicherungsamt (Eidgenössisches) », in Naum Reichesberg (éd.), *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Bern: Verlag Encyclopädie, vol. 3, 1911, p. 1198-1227 ; Jean Halpérin, *Les assurances en Suisse et dans le monde : Leur rôle dans l'évolution économique et sociale*, Neuchâtel: La Baconnière, 1946 ; Erwin Haymann, « La surveillance des sociétés d'assurances en Suisse et la juridiction

judicieux de présenter en quelques lignes cet organisme qui est créé un demi-siècle avant la Commission fédérale des banques dans des conditions différentes. La création du Bureau fédéral des assurances trouve son origine dans la loi fédérale du 25 juin 1885 concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, elle-même liée à la révision constitutionnelle de 1874 qui permettait à la Confédération d'intervenir dans le domaine (art. 34, al. 2). Cette législation met fin aux multiples régimes de surveillance cantonaux mis en place entre 1847 et 1884 et couvre toutes les branches d'assurance (vie, incendie, accident, propriété, etc.). Plus précisément, son élaboration entre 1880 et 1885 doit beaucoup à la faillite des quelques entreprises ainsi qu'au conflit qui oppose la Rentenanstalt, grande société d'assurance sur la vie fondée par le Crédit Suisse en 1857, au gouvernement cantonal zurichois : une loi fédérale permettait ainsi aux grandes compagnies d'échapper aux diverses réglementations cantonales qui pouvaient entraver leur expansion. Ce sont donc les dirigeants de six sociétés d'assurance qui interpellent le Conseil fédéral en 1878 pour l'inciter à introduire une surveillance fédérale, en conformité avec l'article constitutionnel⁹²⁹. Confiés au Département fédéral du commerce et de l'agriculture dirigé par Numa Droz (1844-1899), les travaux d'élaboration de la loi sont réalisés en collaboration étroite avec les milieux des assurances qui avaient implusé ce projet : la commission d'experts créée à l'occasion accueille sept membres, dont deux directeurs de compagnies d'assurance⁹³⁰. C'est même Conrad Widmer (1818-1903), le fondateur de la Rentenanstalt, qui rédige une première ébauche de loi. Au cours des délibérations, ces premiers avant-projets peu contraignants sont renforcés. Le système de surveillance adopté inclut un régime de concession, selon lequel le Bureau fédéral des assurances et – partant – le Conseil fédéral se prononcent sur les demandes de licences des entreprises soumises à la loi, auxquelles des autorisations d'une durée de six ans sont accordées après examen⁹³¹. Le non-respect des prescriptions légales peut ainsi avoir pour conséquence, au-delà d'amendes pécuniaires (jusqu'à 5000 francs) et de peines d'emprisonnement, le retrait de l'autorisation d'exercer. Le Bureau fédéral des assurances

administrative du Tribunal fédéral», Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Genève, 1932 ; Gottfried Schaertlin, «Fünfzig Jahre Eidgenössisches Versicherungsamt», *Bulletin de l'Association suisse des Actuaires suisses*, n° 33, 1937, p. 1-27 ; Heinz Hatz, «Entwicklung, Aufgaben und Abgrenzung der Staatsaufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen in der Schweiz», Doktor beider Rechte, Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1951 ; Lukas Bösch, «L'assurance sur la vie en Suisse de 1910 à 1930: de la domination étrangère à l'hégémonie des compagnies suisses», Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2008, p. 54-65 ; Jamieson Gordon Myles, «The Genevoise: 19th Century Capitalism and the Development of the Swiss Life Insurance Market, 1872-1914», Master's dissertation, Institut d'histoire économique Paul Bairoch, Université de Genève, 2014, p. 127-142. Pour une synthèse de l'histoire des assurances en Suisse jusqu'à l'entre-deux-guerres, cf. Karlen, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 54-63.

⁹²⁹ Johann Jakob Kummer, «Versicherungswesen: a) Versicherungsamt (Eidgenössisches)», in Naum Reichesberg (éd.), *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Bern: Verlag Encyklopädie, 1905, p. 1198-1227, p. 1201 ; Bösch, *op. cit.*, 2008, p. 55.

⁹³⁰ Il s'agit de Moritz Grossman (1830-1910), directeur de l'Helvetia à Saint-Gall ; Hermann Kinkelin (1832-1913), prof. de mathématiques à Bâle et membre du comité de direction de la compagnie d'assurance Patria ; Johann Jakob Kummer (1828-1913), directeur du Bureau fédéral de la statistique et futur directeur du Bureau fédéral des assurances ; Conrad Widmer (1818-1903), fondateur et directeur de la Rentenanstalt ; Heinrich Fick (1822-1895), professeur de droit à Zurich ; Georges de Seigneux (1837-1912), avocat à Genève ; Hans Weber (1839-1918), juge fédéral à Lausanne. Cf. Kummer, *art. cit.*, in Reichesberg (éd.), *op. cit.*, 1905, p. 1204.

⁹³¹ Jean Halpérin, *Les assurances en Suisse et dans le monde. Leur rôle dans l'évolution économique et sociale*, Neuchâtel: Editions de la Baconnière, 1946, p. 218.

accomplit en outre un travail d'information statistique à destination des assurés, en publiant annuellement un rapport sur l'activité des entreprises surveillées. Il vérifie également la véracité des prospectus publiés par les compagnies d'assurance pour éviter qu'elles induisent le public en erreur. Enfin, l'organe étatique peut mener des contrôles matériels, de manière périodique, pour vérifier la conformité de leurs opérations. Il s'agit donc d'un régime de surveillance à trois piliers : le système de concession, l'amélioration de la publicité et le contrôle matériel⁹³². Les coûts engendrés par le Bureau fédéral des assurances sont pris en charge par les sociétés soumises à sa surveillance avec une clé de répartition selon le volume des primes encaissées. Le Bureau fédéral des assurances obtient dès sa création quatre postes de fonctionnaires fédéraux « cadres » sans limites salariales⁹³³. Au fil du temps, le personnel du BFA qui s'étoffe progressivement est régulièrement débauché par les sociétés d'assurance privées, qui y trouve un réservoir d'employés qualifiés et disposant de précieuses informations sur le secteur⁹³⁴. Il joue également un rôle dans la concentration et l'épuration du secteur des assurances : sur 163 compagnies actives en Suisse avant 1886, seules 97 demandent en 1886 une autorisation d'exercer au Bureau fédéral des assurances⁹³⁵ ; les requêtes d'autorisation sont par la suite également traitées avec une certaine sévérité. La loi sur les assurances de 1885 est en revanche très timide en ce qui concerne les mesures prudentielles : il n'y a pas de disposition sur le montant minimal des réserves, les compagnies doivent uniquement déposer un cautionnement administratif. Les effets de l'introduction d'une surveillance fédérale sur le marché des assurances n'ont à ce jour pas été mesurés dans une analyse détaillée. Des recherches récentes soulignent toutefois les répercussions positives pour les compagnies d'assurance nationales : les directives sur la transparence comptable renforcent d'une part la confiance du public dans la stabilité des assurances et améliore leur réputation. D'autre part, la surveillance du Bureau fédéral des assurances et sa politique d'octroi des concessions engendrent une forme de protectionnisme indirect des compagnies suisses au détriment des sociétés étrangères dont la part de marché diminue⁹³⁶.

En comparaison avec le régime de surveillance introduit dans le secteur bancaire en 1934-1935, la régulation des assurances de 1885 se distingue à plusieurs égards. Le Bureau fédéral des assurances bénéficie de moyens plus étendus que la Commission fédérale des banques et il est directement rattaché à un département fédéral, en l'occurrence celui du Commerce et de l'Agriculture, puis dès 1895 celui de Justice et Police. Cette moindre autonomie à l'égard des autorités publiques s'accompagne paradoxalement d'un subventionnement par les entreprises surveillées. La position institutionnelle et le mode de financement du Bureau fédéral des assurances se distinguent donc de ceux de la CFB. Le Bureau fédéral des assurances obtient également avec le système des concessions un instrument plus tranchant pour réguler le marché des assurances et assurer le respect des prescriptions légales. Il peut également exiger d'une compagnie de pouvoir consulter sa

⁹³² Bösch, *op. cit.*, 2008, p. 56.

⁹³³ Kummer, *art. cit.*, in Reichesberg (éd.), *op. cit.*, 1905, p. 1218.

⁹³⁴ Bösch, *op. cit.*, 2008, p. 58.

⁹³⁵ Halpérin, *op. cit.*, 1946, p. 218.

⁹³⁶ Martin Lengwiler, «Switzerland: Insurance and The Need to Export», in Peter Borscheid, Niels Viggo Haueter (éd.), *World Insurance: The Evolution of a Global Risk Network*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 143-166, p. 150-152; Myles, *op. cit.*, 2014, p. 138-142.

comptabilité interne et peut effectuer des contrôles matériels inopinés. Même si ces outils légaux ne sont pas nécessairement utilisés dans les faits, leur inscription dans la loi donne à la réglementation sur les assurances une coloration différente de celle sur les banques de 1934. Quant au processus qui a conduit à l'adoption de la législation sur les assurances, il révèle à la fois des divergences et des ressemblances. Comme pour les banques dans les années 1930, l'élaboration est marquée par l'influence décisive des grands dirigeants du secteur concerné. En revanche, la dynamique n'est pas la même. Il semble qu'à la fin des années 1870, les dirigeants des assurances voient d'un bon œil une réglementation fédérale mettant un terme aux différents régimes de surveillance cantonaux qui constituent des entraves à la marche des affaires, alors que les banquiers dans les années 1930 cherchent à éviter autant que possible l'adoption d'une loi spécifique à leur secteur. L'adoption précoce d'une loi sur les assurances était aussi facilitée par la présence, dès 1874, d'un article constitutionnel qui prévoit explicitement cette possibilité d'intervention de l'Etat fédéral.

Au niveau international également, les législateurs suisses jouent un rôle pionnier dans le domaine. La Confédération est en 1885 le premier Etat européen à promulguer une législation fédérale sur la surveillance des assurances disposant d'une instance d'application spécifique ; cette réglementation servira de modèles aux législations allemandes (1901) et autrichiennes (1905)⁹³⁷.

Pour nous rapprocher de notre sujet principal, la loi fédérale de 1885 est également significative dans le domaine bancaire, dans le sens qu'elle a précocement marqué une séparation formelle entre les fonctions d'assurance et de banque : les entreprises d'assurance soumises à la surveillance du Bureau fédéral des assurances n'étaient plus autorisées à pratiquer d'autres opérations, comme les activités bancaires⁹³⁸. Malgré cette scission apparente dans les opérations menées, les compagnies d'assurance helvétiques demeurent cependant organiquement liées, à la fois par des réseaux personnels et des attaches financières, aux milieux bancaires, et ce, au-delà de 1885.

*

Mais revenons à la Commission fédérale des banques et à son statut administratif. Pour clore le débat sur sa position juridique, il faut encore mentionner la définition que les membres de la Commission en ont eux-mêmes donnée. Le premier règlement interne sur l'organisation de la CFB, approuvé par le Conseil fédéral, établit la proposition suivante :

« La Commission fédérale des banques est l'autorité suprême de surveillance et d'application de la loi et des règlements y afférents. Elle a pour tâche générale de suivre l'évolution et les opérations dans le système bancaire suisse et de prendre les mesures qui apparaissent nécessaires dans l'intérêt du secteur bancaire et de l'ensemble de l'économie du pays »⁹³⁹.

⁹³⁷ Pour une perspective internationale sur la régulation des assurances au XIXe siècle: Robin Pearson, Mikael Lönnborg, «Regulatory Regimes and Multinational Insurers before 1914», *The Business History Review*, vol. 82, n° 1, 2008, p. 59-86. Sur le rôle de modèle de la loi suisse de 1885 : Karlen, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 57.

⁹³⁸ Karlen, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 57-58.

⁹³⁹ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, « Reglement über die Organisation und Geschäftsführung der eidgenössischen Bankenkommission », 02.06.1937, art. 2. Cit. originale : « Die Bankenkommission ist oberste Aufsichts- und Vollzugsinstanz für das Gesetz und die dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen.

Cette autodéfinition est le résultat d'une négociation interne aux membres de la CFB. Il semble qu'une clause de compétence générale plus large avait été dans un premier temps prévue. Elle avait suscité l'opposition d'Emil Walch, Carl Brüderlin et Albert Züst, qui la jugeaient illégale et intolérable⁹⁴⁰. L'ancien banquier Walch avait alors proposé, à quelques détails près, la formulation qui sera finalement retenue et qui met l'accent sur la défense des intérêts du secteur bancaire. Alors que les législateurs plaçaient encore au centre de leurs préoccupations déclarées la protection des créanciers, l'instance créée par la loi se fixe elle-même pour mission de défendre les intérêts du monde bancaire et de l'économie nationale. Cet article, dans une version antérieure qui ne mentionnait même pas la notion d'intérêts de l'économie nationale, mais seulement celle d'intérêts du secteur bancaire, avait provoqué quelques remarques d'un directeur de l'Administration fédérale des finances. Il remarquait alors que « la Commission fédérale des banques nous semble ne pas seulement avoir la vocation de prendre des mesures en faveur du secteur bancaire, mais surtout de protéger les intérêts de la collectivité aussi longtemps qu'ils sont en rapport avec les questions bancaires »⁹⁴¹. On constate ici un glissement progressif dans la définition de l'objectif essentiel de la législation bancaire et l'identification de ses principaux bénéficiaires. Alors que le message présenté par le Conseil fédéral en février 1934 considérait comme objectifs principaux du contrôle des banques l'accroissement de la sécurité des déposants et la satisfaction des besoins en crédits de l'économie nationale, le règlement interne de la Commission fédérale des banques, promulgué souverainement en juin 1937, estime devoir prendre les mesures nécessaires dans l'intérêt du secteur bancaire. Cette forte divergence connaît des étapes intermédiaires avec la loi elle-même, puis le règlement d'exécution adopté en février 1935. Le long processus caractérisé par des prises de décision dans des lieux de discussion de moins en moins ouverts aux représentants démocratiquement élus a favorisé une dénaturation de l'objectif poursuivi par la réglementation.

Au-delà de sa position juridico-institutionnelle et de sa définition générale, la Commission fédérale des banques s'est aussi rapidement attelée à définir ses tâches précises, à savoir les compétences et obligations que lui investissait la loi fédérale. Lors de son élaboration, les experts – et en particulier les banquiers – étaient parvenus à imposer que la mission de la Commission fédérale des banques ne soit pas définie en termes généraux (cf. chap. 5.2.5). L'article 23, al. 3 de la loi dresse au contraire un inventaire très précis de ce que l'organe étatique est autorisé à exiger et à effectuer. En optant pour une énumération des compétences plutôt qu'une clause générale, la réglementation bancaire suisse limite drastiquement le pouvoir discrétionnaire de son autorité de surveillance, qui agit dans un cadre bien circonscrit.

Sie hat im allgemeinen zur Aufgabe, die Entwicklung und die Vorgänge im schweizerischen Bankwesen zu verfolgen und diejenigen Massnahmen zu treffen, die im Interesse des Bankwesens wie der gesamten Volkswirtschaft des Landes geboten erscheinen ».

⁹⁴⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, 01.06.1935, p. 56.

⁹⁴¹ AFB, E6100(A-15), 1000/1915, vol. 8, dossier 919, Lettre de la direction de l'AFF (G.) au secrétariat de la CFB, 18.05.1936. Cit. originale : « Inhaltlich möchten wir zu diesem Artikel bemerken, dass uns die Bankkommission nicht nur dazu berufen zu sein scheint, die im Interesse des Bankwesens gebotenen Massnahmen zu treffen, sondern vor allem auch die Belange der Allgemeinheit soweit sie mit dem Bankwesen zusammenhängen, zu wahren ».

Il faut distinguer au moins trois types de compétences de la CFB. Elle obtient à la fois des pouvoirs décisionnels sur des points particuliers, des attributions législatives par le biais de circulaires et d'ordonnance et des qualités consultatives à l'attention du Conseil fédéral en tant qu'organe d'experts. Ces divers types de compétences concernent essentiellement quatre domaines⁹⁴².

Premièrement, l'autorité de surveillance est chargée de la définition précise de ce qu'est une banque au sens de la loi : quelles sont les entreprises soumises à la législation fédérale, et dans le cas de sociétés financières et des banquiers privés, sous quel régime ? Plus précisément, la CFB doit spécifier, dans des règlements qu'elle édicte, un certain nombre de cas particuliers, où la décision d'assujettissement à la loi n'est pas limpide. Cela concerne essentiellement trois situations. D'une part, elle est responsable de la signification du critère d'appel au public et des distinctions entre agents de bourse, gestionnaire de fortune et banquiers privés⁹⁴³. D'autre part, elle décrète des prescriptions spéciales sur les succursales de banques étrangères⁹⁴⁴. Elle joue aussi dans ce domaine un rôle consultatif important auprès du Conseil fédéral, qui doit notamment décider si les conditions de réciprocité sont remplies ou non, c'est-à-dire si une banque suisse serait autorisée à ouvrir une agence dans le pays d'origine de la banque requérante. Enfin, troisième situation, l'instance de surveillance doit déterminer si une banque coopérative nouvellement créée a le caractère d'une banque commerciale, ce qui est interdit⁹⁴⁵.

Deuxièmement, le contrôle sur les instituts de révision constitue un domaine de compétence important. Rappelons que les instituts de révision – soit des sociétés fiduciaires, soit des syndicats de révision – sont les intermédiaires que la loi a institués entre les banques et l'organe de surveillance étatique. Ils sont chargés du contrôle annuel obligatoire de la comptabilité des banques. La reconnaissance officielle de ces entreprises d'audit – compétence essentielle de la CFB – représente donc un de seuls moyens pour l'instance étatique d'avoir une quelconque prise sur la qualité du contrôle effectué. L'assermentation officielle peut en outre être révoquée si la société ne remplit plus les conditions requises. En plus de ce rôle de certification des réviseurs, la CFB est chargée de délimiter leur rayon d'activité⁹⁴⁶ et d'édicter des prescriptions particulières relatives aux sociétés fiduciaires étrangères. Elle fixe aussi les tarifs de révision autorisés, et peut jouer un rôle de modération en cas de conflit sur le tarif entre une banque et son institut de

⁹⁴² En plus du texte de loi, les compétences de la Commission fédérale des banques sont recensées à l'article 3 de son règlement interne du 2 juin 1937. AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, « Reglement über die Organisation und Geschäftsführung der eidgenössischen Bankenkommission », 02.06.1937.

⁹⁴³ Sur la notion d'appel au public pour recueillir des dépôts de fonds : « Critère de distinction entre les banquiers privés, les agents de change, les maisons de bourse, les gérants de fortune, les notaires et les agents d'affaires », circulaire du 27 août 1935, *Feuille fédérale*, 1935, vol. 2, n° 39, p. 424-427. Circulaire modifiée le 28 février 1936 (*Feuille fédérale*, 1936, vol. 1, n° 11, p. 454-456).

⁹⁴⁴ Cf. « Ordonnance de la commission fédérale des banques concernant les banques étrangères qui exercent une activité en Suisse (du 15 février 1936) ». ABNS, 1.3/1220.

⁹⁴⁵ Cette disposition semble trouver son origine dans la difficulté du Parlement de définir clairement ce qui constitue une banque commerciale. Les législateurs ont donc préféré laisser cette question d'interprétation à la pratique de la CFB. La question demeure d'ailleurs très théorique : entre 1935 et 1962, la CFB n'est jamais intervenue pour ordonner la transformation d'une banque coopérative commerciale en société anonyme. Reimann, *op. cit.*, 1963, p. 56.

⁹⁴⁶ ABNS, 1.3/1220, « Reglement über die Abgrenzung des Tätigkeitsgebietes der von der eidgenössischen Bankenkommission anerkannten Revisionsstellen », 09.09.1935.

révision⁹⁴⁷. C'est aussi à la Commission fédérale des banques qu'il revient de dispenser les banques cantonales de la révision externe ; une fois libérés, les établissements cantonaux échappent entièrement aux prérogatives de la CFB.

Troisièmement, l'autorité de surveillance dispose d'une certaine marge de manœuvre pour assouplir les prescriptions légales au bénéfice d'établissements qui en feraient la demande. Plus précisément, la loi prévoit que la CFB peut accorder des exceptions aux dispositions sur l'organisation interne qui exigent une séparation entre les organes supérieurs d'une banque (conseil d'administration) et sa direction générale. Seconde clause dérogatoire, la Commission peut autoriser des exceptions aux taux minimaux sur les fonds propres, et aux coefficients de liquidité. Enfin, la loi permet également à la CFB de prolonger le délai de publication des comptes annuels et bilans bancaires. Les législateurs ont donc prévu toute une série de clauses particulières qui autorise l'organe de surveillance à se montrer plus laxiste dans la mise en application de la loi ; des prescriptions dans un sens plus contraignant (par exemple une fixation exceptionnelle d'un taux de liquidité plus élevé) sont, en revanche, expressément interdites par la loi.

Quatrièmement, la Commission fédérale des banques obtient de multiples compétences dans l'exécution des procédures prévues pour les banques défailtantes. Elle joue tout d'abord un rôle consultatif essentiel, auprès du Conseil fédéral ou de l'autorité judiciaire cantonale, dans l'octroi de la prorogation des échéances et des sursis bancaires. Cette mission consultative s'étend à la désignation par le tribunal cantonal du commissaire de sursis. En outre, elle obtient des compétences décisionnelles directes dans le cadre de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 avril 1936 concernant l'assainissement de banques⁹⁴⁸. C'est elle qui décide souverainement s'il convient d'accorder la nouvelle procédure, qui désigne le commissaire ou la commission de surveillance ad hoc, qui approuve ou rejette le plan de réorganisation qui résulte de la procédure avant qu'il soit transmis au Tribunal fédéral. Avec l'aggravation de la crise bancaire en 1935 et 1936, et face à l'incompétence de certaines instances juridiques cantonales, les tâches de la CFB dans l'application des mesures destinées à sauver les banques défailtantes se sont multipliées.

Enfin, parmi la longue liste des attributions de la Commission fédérale des banques, relevons que seules trois d'entre elles ont un caractère disciplinaire. Ses trois uniques moyens d'intervention en cas d'infractions aux prescriptions légales sont d'une part la possibilité d'ordonner une révision extraordinaire, d'autre part d'inviter la banque à régulariser sa situation dans un délai imparti, ou enfin de déférer le cas aux autorités judiciaires. Autre particularité digne d'être soulignée, il n'y a que très peu de compétences de la CFB qui impliquent un rôle de surveillance constant, au-delà de la période de mise en application de la loi. En effet, comme le souligne un rapport produit par le DFFD en mars 1934, la plupart des tâches prévues seront particulièrement chronophages durant la

⁹⁴⁷ Le premier tarif des indemnités de révision est promulgué par la CFB le 10 octobre 1935, et suscite le mécontentement de la Chambre Suisse pour Expertises Comptables, qui craint que les syndicats de révision ne fassent de la sous-enchère dans les tarifs pratiqués, au détriment des sociétés fiduciaires. AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, 20.11.1935, p. 240-241. Ce tarif sera modifié à plusieurs reprises, et notamment ajusté à l'inflation, en 1943, 1951, 1958, 1963, 1967. Dans ces négociations cartellaires, la CFB joue un rôle de médiateur entre l'ASB et la Chambre Suisse pour Expertises Comptables.

⁹⁴⁸ « Arrêté du Conseil fédéral concernant l'assainissement des banques (du 17 avril 1936) », *Feuille fédérale*, vol. 2, n° 41, 07.10.1936, p. 725-728.

phase d'introduction de la nouvelle législation⁹⁴⁹. Il n'y a au fond que deux obligations qui représenteront un travail continu et routinier: le contrôle sur la mise en œuvre de la révision annuelle obligatoire des banques et la surveillance de la publication annuelle des bilans et comptes bancaires.

6.1.3 Assujettissement des banques à la loi : vers une pratique plus prudente

Les questions relatives à l'assujettissement des banques à loi font partie de celles qui ont le plus occupé la Commission fédérale des banques au cours de ses premières années d'existence. Paul Rossy avait certainement mal estimé l'ampleur de la tâche. Dans son rapport de mars 1934, il estimait que « le travail ne sera pas trop considérable », car « pour plus de 90% des maisons de banque, la situation est claire »⁹⁵⁰. S'il est vrai que les cas les plus simples et évidents sont rapidement réglés, d'autres régimes de soumission à la loi sont plus délicats à trancher. Dans l'ensemble, la pratique d'assujettissement de la CFB se révèle être une question plus délicate que prévu. Alors que la notion de « banque » n'est pas définie dans la loi, la Commission fédérale des banques adopte parmi ses critères celui selon lequel une société est soumise à la loi si elle octroie des crédits en employant des fonds de tiers⁹⁵¹.

Très concrètement, la procédure d'assujettissement se déroule de la manière suivante⁹⁵². A l'entrée en vigueur de la loi, les banques disposent d'une période de deux mois pour s'annoncer auprès de la Commission fédérale des banques, en lui transmettant leurs statuts ou règlements, et leurs bilans et profits et pertes de l'année écoulée. En cas de doute, la CFB peut demander des informations supplémentaires ou ordonner une révision extraordinaire. Sur la base de ces documents et informations, l'autorité de surveillance prend une décision d'assujettissement. Seules les entreprises soumises à la loi sont autorisées à faire figurer les mots « banque » ou « banquier » dans leur raison sociale. La procédure peut s'amorcer soit sur annonce volontaire, soit sur injonction de la CFB. Dans trois cas de petites banques locales cependant, malgré des requêtes répétées restées sans réponse, l'autorité fédérale est contrainte de déférer le cas au DFFD pour ordonner une amende d'ordre⁹⁵³.

Une fois les dossiers évidents réglés, la CFB s'est attelée dans un second temps aux cas limites⁹⁵⁴. Sa pratique s'appuie, ici aussi, sur les circulaires qu'elle a édictées⁹⁵⁵. Dans les

⁹⁴⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, correspondance, « Rapport du Département fédéral des finances et des douanes à la commission du Conseil des Etats sur l'importance du travail de la commission fédérale des banques et de son secrétariat », daté du 23 mars 1934, annexé à une lettre de Paul Rossy à Edmund Schulthess du 18.02.1935.

⁹⁵⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, correspondance, « Rapport du Département fédéral des finances et des douanes à la commission du Conseil des Etats sur l'importance du travail de la commission fédérale des banques et de son secrétariat », daté du 23 mars 1934, annexé à une lettre de Paul Rossy à Edmund Schulthess du 18.02.1935.

⁹⁵¹ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Dossier « Unterstellungspraxis », rapport de Robert Reimann (CFB) sur la pratique d'assujettissement, 20.04.1955, p. 2. Cf. aussi Graner, *op. cit.*, 1937, p. 23.

⁹⁵² AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Dossier « Unterstellungspraxis », rapport de Robert Reimann (CFB) sur la pratique d'assujettissement, 20.04.1955, p. 2 ; *ibid.*, p. 120-132.

⁹⁵³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, 11.12.1935, p. 282-283.

⁹⁵⁴ La reconnaissance des grandes banques, des banques cantonales, puis des principales banques locales est liquidée dans le courant du mois de mai 1935. Les banques locales organisées sous la forme de coopératives exigent une analyse plus fine, puisque la CFB doit déterminer si elles possèdent le caractère de banque

faits, elle s'est aussi servie de la statistique bancaire de la BNS pour établir sa liste des entreprises soumises à la loi⁹⁵⁶.

Ce sont en particulier l'assujettissement des banquiers privés, et la définition précise de la notion de l'appel au public pour recueillir des fonds, et à plus forte raison, l'assujettissement des sociétés financières qui demandent à la Commission fédérale des banques un véritable travail d'interprétation. Plus précisément, la distinction entre les sociétés financières à caractère bancaire et celles à caractère industriel et commercial s'avère difficile à établir nettement (cf. tableau 5.2, chap. 5.2.1). A partir de juillet 1935, la Commission fédérale des banques s'attaque à cette épineuse question. Le 9 septembre 1935, elle publie une circulaire spécialement consacrée à ce problème⁹⁵⁷. Pour savoir si une société financière possède un caractère bancaire et doit être soumise à la loi, la CFB examine ses bilans pour déterminer si l'établissement en question limite ses participations et opérations à un groupe économique distinct, auquel cas elle sera considérée comme une société financière à caractère industriel et commercial et soumise uniquement aux dispositions sur l'exportation de capitaux et la transmission des bilans à la BNS. Parallèlement à la promulgation de sa circulaire, la CFB décide d'assujettir un certain nombre de sociétés financières, intégralement ou partiellement, à la loi fédérale. Elle fait alors immédiatement face à une multiplication des recours administratifs auprès du Tribunal fédéral contre les décisions d'assujettissement. La Motor-Columbus AG de Baden, dont l'assujettissement est pourtant considéré comme « clair comme de l'eau de roche », est la première à lancer la fronde contre la CFB⁹⁵⁸. Fin décembre 1935, il apparaît que presque toutes les sociétés financières ont fait recours contre leur soumission à la loi⁹⁵⁹. L'Elektrobank, dont un membre du conseil d'administration siège à la CFB en la personne d'Emil Walch, demande à être exemptée de l'obligation de publier son bilan à la fin de l'année. Elle fait valoir qu'elle est presque la seule société financière à ne pas avoir fait recours contre son assujettissement et que cela se remarquerait si elle était la seule à devoir faire preuve de transparence. La CFB obtempère et accorde la dérogation. Il semble dans un premier temps que l'autorité de régulation sorte victorieuse de cette bataille juridique : 6 des 9 recours sont déboutés en avril 1936. En nous appuyant sur la position de l'Elektrobank, on peut émettre l'hypothèse que les recours systématiques contre la décision d'assujettissement, et leur effet suspensif, ont servi de tactique dilatoire aux sociétés concernées, qui ont bénéficié d'un délai supplémentaire pour adapter leur organisation et leur comptabilité aux prescriptions légales⁹⁶⁰. Mais dans deux cas, le

commerciale. Cf. PV CFB, 15.05.1935, p. 42-45. La reconnaissance des caisses d'épargne suit au cours du mois de juin 1935.

⁹⁵⁵ « Critère de distinction entre les banquiers privés, les agents de change, les maisons de bourse, les gérants de fortune, les notaires et les agents d'affaires », 27.08.1935, modifiée le 28.02.1936 ; « Assujettissement des sociétés financières à la loi du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne », 09.09.1935.

⁹⁵⁶ Rapport annuel de la CFB pour l'année 1935, p. 3. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13.

⁹⁵⁷ « Assujettissement des sociétés financières à la loi du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne », 9 septembre 1935, in *Feuille fédérale*, 1935, vol. 2, n° 39, p. 427-428.

⁹⁵⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, 11.10.1935, p. 206. Cit. originale de Schulthess : « deren Unterstellungspflicht ja auf der Hand liegt ».

⁹⁵⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, 27.12.1935, p. 287-288.

⁹⁶⁰ Sur les recours de la Schweiz. Gesellschaft für Kapitalanlagen, liée à la Leu AG, et la Motor-Columbus, proche de l'UBS, qui s'opposent vainement à leur assujettissement en tant que société financière à caractère bancaire faisant appel au public, déboutées par le Tribunal fédéral par jugement du 1^{er} avril 1936, voir : Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 206-207.

Tribunal fédéral ordonne une nouvelle instruction sur les recours. Il faut attendre le 24 juin 1937, soit près de 20 mois après le dépôt du recours, pour que la plus haute instance judiciaire du pays rende sa décision.

En l'occurrence, la CFB essuie un sérieux revers : le Tribunal fédéral donne raison à la Société Anonyme de Gérances et de Dépôts (SAGED), basée à Genève, et lève l'assujettissement à la loi en tant que société financière à caractère bancaire. La SAGED est une société liée à la fois à sa maison-mère, la National City Bank, et à la haute banque genevoise⁹⁶¹. Au moment des investigations du Tribunal fédéral, son capital-actions s'élève à 900'000 francs pour un bilan de 3.6 millions de francs ; elle occupe 26 employés⁹⁶². Sa clientèle est composée presque exclusivement de ressortissants français. Les 240 déposants de la société sont présentés par la direction comme des parents et des amis des actionnaires et des administrateurs. Aussi, le Tribunal fédéral rejette l'assujettissement à la loi sur les banques au motif que le but de l'entreprise est la gestion des capitaux d'un groupe précis de personnes, et constitue de ce fait une société d'investissement. Le long délai de près de deux ans avant le verdict, aux dires de la Commission fédérale des banques, est provoqué par l'attitude d'obstruction délibérée de la société concernée, qui « cherche à faire traîner la procédure en posant sans cesse de nouvelles questions purement théoriques »⁹⁶³.

Le jugement génère à la fois de la surprise et une forme de résignation auprès de la Commission fédérale des banques. Son président Schulthess déclare amèrement dans une lettre à la direction générale de la BNS en septembre 1937 que « la tendance de vouloir appliquer la loi sur les banques est manifestement encore moins prononcée au sein du Tribunal fédéral qu'au sein de notre commission »⁹⁶⁴.

Au-delà de la déception immédiate, cette jurisprudence a pour effet de modifier sur le long terme la politique d'assujettissement de la Commission fédérale des banques. De l'aveu de ses membres, elle se montrera plus prudente et timide en matière de soumission de sociétés financières⁹⁶⁵. En consultant l'évolution de l'effectif des sociétés financières dans la liste officielle des établissements soumis à la loi, on constate aussi une baisse progressive du nombre de sociétés financières assujetties, malgré le nombre croissant d'entreprises examinées.

⁹⁶¹ Corinne Chaponnière Meyer, *Nos deux cents premières années*, Genève: Lombard Odier, 1998, p. 128.

⁹⁶² AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Dossier « Unterstellungspraxis », rapport de Robert Reimann (CFB) sur la pratique d'assujettissement, 20.04.1955, p. 4-5.

⁹⁶³ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13. Rapport annuel de la CFB pour l'année 1936. Cit. originale : « Die beschwerdeführende Gesellschaft hat es leider verstanden, durch Stellung immer neuer, rein theoretischer Beweis- und Rechtsfragen das Verfahren zu verschleppen. »

⁹⁶⁴ Lettre de la Commission fédérale des banques à la Direction générale de la BNS, 09.09.1937, annexée au PV de la séance du 09.09.1937. AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7. Cit. originale : « beim Bundesgericht ist die Tendenz, das Bankengesetz anzuwenden, offenbar noch weniger ausgesprochen als bei unserer Kommission ». On comprend au ton de la lettre que l'ancien conseiller fédéral est également déçu de l'attitude parfois trop timorée de ses collègues de la CFB.

⁹⁶⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, séances des 24.09.1937 et 01.10.1937.

Tableau 6.4 : Nombre de sociétés financières soumises à la loi sur les banques (1936-1948)

	Sociétés financières qui font appel au public pour obtenir des dépôts de fonds	Sociétés financières qui ne font pas appel au public pour obtenir des dépôts de fonds
1936	17	24
1938	17	27
1939	16	28
1940	16	27
1941	15	24
1944	14	25
1948	11	24

Source : AFB, E6520(B), 2009/28, vol. 162, Bankenverzeichnis 1935-1954.

Alors qu'elle analyse les statuts et bilans de 2000 à 3000 entreprises pour détecter des sociétés financières à caractère bancaire, la Commission fédérale des banques n'en assujettit que quelques dizaines. On constate aussi que la baisse du nombre de sociétés financières soumises à la loi est particulièrement frappante dans la catégorie de celles qui font appel au public, c'est-à-dire celles qui sont soumises au même régime que des banques. Le départ, en 1946, d'un des poids lourds de la liste des sociétés financières à caractère bancaire faisant appel au public, l'Elektrobank, est symptomatique. Selon son historien officiel, la compagnie spécialisée dans le financement de l'industrie électrique chercherait à réorienter sa stratégie d'entreprise sous l'effet de deux facteurs⁹⁶⁶. D'une part, la désignation comme banque, depuis son assujettissement à la loi fédérale, prêterait l'Elektrobank dans les transactions financières internationales ; les sociétés de holding y étant privilégiées. D'autre part, dans le contexte des nationalisations dans de nombreux pays dans l'après-Seconde Guerre mondiale, l'étiquette « banque » serait un obstacle à l'extension de ses participations internationales. En octobre 1946, une nouvelle raison sociale, Elektro-Watt, est adoptée, et l'entreprise est désormais considérée par la CFB comme une société financière ne faisant pas appel au public. Dans leur grande majorité, les sociétés financières restent donc dans l'ombre de la régulation financière mise en place dans les années 1930, et une grande partie des opérations industrielles effectuées par la place financière suisse échappe ainsi à tout contrôle. Cette situation insatisfaisante reviendra à l'ordre du jour dans les années 1960 et sera au cœur des débats sur la révision de la loi sur les banques.

Du point de vue quantitatif, le nombre de banques assujetties est relativement stable pendant la période étudiée. Le tableau 6.5 propose un aperçu de l'évolution des différentes catégories de banques entre 1935 et 1967.

⁹⁶⁶ Steigmeier, *op. cit.*, 1995, p. 84.

Tableau 6.5 : Nombre de banques soumises à la loi sur les banques par catégorie, 1935-1967

	1	2	3	4	5	6	7	8	= (1)-(4)
	Banques assujetties	dont banques cantonales	dont grandes banques	dont Raiffeisen	dont banquiers privés	dont sociétés financières	dont autres banques	dont succursales de banques étrangères	Total sans caisses Raiffeisen
1935	1133	*27	*7	613	*73	*21	*329	*9	520
1936*	*1107	*27	*7	*637	*78	*18	*331	**9	470
1937*	*1126	*27	*7	*651	*84	*17	*331	*9	475
1938*	*1142	*27	*7	*670	*85	*16	*327	**10	472
1939*	*1149	*27	*7	*679	*82	*15	*329	**10	470
1940*	*1158	*27	*7	*684	*80	*15	*335	**10	474
1941*	*1195	*27	*7	*716	*81	*15	*339	**10	479
1942	1199	31	7	732	81	15	333	**10	467
1943	1228	31	7	753	79	14	344	**10	475
1944*	1249	*27	*7	773	77	*13	347	**10	476
1945	1309	31	5	825	77	13	348	10	484
1946	1348	31	5	860	81	12	349	10	488
1947	1371	31	5	877	84	11	354	9	494
1948	1396	31	5	901	85	11	354	8	495
1949	1411	31	5	913	83	11	360	8	498
1950	1434	30	5	935	82	11	363	8	499
1951	1455	30	5	955	73	10	363	8	500
1952	1473	30	5	972	73	9	365	8	501
1953	1496	30	5	992	74	9	367	8	504
1954	1520	30	5	1013	72	9	373	8	507
1955	1535	30	5	1030	72	7	372	8	505
1956	1553	30	5	1048	69	7	378	8	505
1957	1575	30	5	1063	67	8	388	9	512
1958	1594	30	5	1074	61	9	399	9	520
1959	1607	30	5	1082	61	9	403	9	525
1960	1627	30	5	1090	63	10	413	9	537
1961*	1643	*28	*5	*1091	*61	*10	*418	**9	552
1962*	1654	*28	*5	*1101	*61	*10	*421	**9	553
1963*	1667	*28	*5	*1109	*53	*12	*423	**10	558
1964*	1677	*28	*5	*1116	*53	*11	*431	**10	561
1965*	1688	*28	*5	*1121	*51	*11	*439	**10	567
1966	1704	30	5	1162	50	9	438	10	542
1967	1693	*28	*5	1152	*47	*8	*439	**11	541

Sources : 1935, 1941-1959 : Rapports annuels de la CFB. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13. Années et chiffres précédés de * : *Das schweizerische Bankwesen im Jahre...*, Zürich : Schweizerische Nationalbank, années correspondantes. Chiffres précédés de ** : AFB, E6520(B), 2009/28, vol. 162, Bankenverzeichnis 1935-1954.

Ce tableau a pour but d'offrir une visualisation non pas du paysage bancaire suisse dans sa réalité économique, mais du nombre de sociétés – c'est-à-dire d'entités juridiques distinctes – qui tombe sous la juridiction de la Commission fédérale des banques. C'est pour cette raison que nous avons privilégié les sources internes de la CFB pour l'établir, à savoir ses rapports d'activité annuels. Les publications officielles de la BNS, dont les chiffres varient légèrement, n'ont été utilisées que pour combler les années lacunaires des rapports annuels. Aussi, la colonne 6 sur les sociétés financières ne recense que les sociétés financières pleinement soumises à la loi, à savoir celles qui font appel au public pour obtenir des dépôts de fonds. Les colonnes 5 et 8 constituent des entorses à la règle, en ce sens que les banquiers privés ne sont pas tous soumis intégralement à la loi sur les banques, et que les succursales de banques étrangères répondent aussi à un régime de

régulation particulier. Il n'est pas le lieu de commenter dans le détail les évolutions qui ressortent de ce tableau, dont la périodisation dépasse le cadre chronologique de ce chapitre. Retenons simplement que l'augmentation progressive du nombre d'établissements entre 1935 et 1970 est à mettre à l'actif des caisses Raiffeisen et de la catégorie très hétérogène des autres banques ; les banquiers privés, quant à eux, connaissent une baisse marquée à partir des années 1950.

Revenons à l'attitude de la Commission fédérale des banques en matière d'assujettissement à la loi sur les banques. Sous la menace du recours de droit administratif au Tribunal fédéral, la CFB a adopté durant ses premières années une politique d'assujettissement hésitante. Relevons aussi que la réglementation ne prévoit en revanche pas expressément la possibilité pour la Commission fédérale des banques de lever l'assujettissement à la loi, si une entreprise modifie son domaine d'activité à tel point qu'elle ne peut plus être considérée comme banque⁹⁶⁷.

Il faut ici souligner que la politique d'assujettissement de l'autorité de surveillance – et les recours qu'elle engendre – ne fonctionne pas selon une dynamique à sens unique. L'on serait en effet tenté de croire que les recours ont pour unique but d'affranchir des sociétés qui ne veulent pas être soumises à la loi. Ces cas de figure existent bel et bien. On pense notamment à l'exemple déjà cité de la Société Anonyme de Gérances et de Dépôts qui remporte son recours contre la décision d'assujettissement en juin 1937. Dans le cas des sociétés financières, les recours visent en général à éviter l'assujettissement, et les contraintes liées, notamment en matière d'exportation de capitaux. Les procédures de recours ont d'ailleurs pour effet de ralentir considérablement le travail de la Commission fédérale des banques.

Mais il existe aussi de nombreuses situations où la dynamique est inverse : la CFB cherche à s'opposer à des requêtes d'assujettissement de la part d'entreprises qu'elle ne considère pas comme des banques. En effet, la soumission à la loi bancaire comporte aussi un certain nombre d'avantages. Seules les sociétés soumises à la loi peuvent faire figurer les termes de « banque » et « banquier » dans leur raison sociale (art. 1, al. 3). L'assujettissement à la loi pouvait également devenir un motif de publicité. Dans les réclames, l'utilisation du mot banque devient un synonyme de solidité et de confiance. Enfin, être soumis à la loi signifie aussi obtenir le droit d'émettre des obligations de caisse, de recueillir de dépôts d'épargne et de bénéficier des mesures d'assainissement spéciales⁹⁶⁸. Il semble donc y avoir une évolution à la fois dans la perception de l'assujettissement et dans la politique adoptée par la Commission fédérale des banques. Alors que dans un premier temps, l'assujettissement était vu comme une gêne pouvant entraver la liberté de commerce, il est devenu un privilège donnant droit à des avantages non négligeables. De même, alors que la Commission fédérale des banques a d'abord suivi une politique consistant à soumettre, dans le doute, une entreprise à la loi, elle s'est progressivement réorientée vers une ligne de conduite plus prudente et restrictive. Comme l'exprime clairement dans un rapport interne datant de 1955 Robert Reimann,

⁹⁶⁷ Robert Reimann relève que, même si cette possibilité n'est pas mentionnée dans la loi, la CFB peut lever l'assujettissement d'une banque, sur demande de cette dernière. Reimann, *op. cit.*, 1963, p. 23.

⁹⁶⁸ Cf. Jean Golay, «La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne et son application», *Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales*, vol. 23, n° 4, 1965, p. 329-342.

suppléant du chef de secrétariat: « en cas de doute, la Commission des banques approuvait autrefois le plus souvent l'obligation d'assujettissement, elle répondrait aujourd'hui plutôt par la négative »⁹⁶⁹. La dynamique a également changé : lors de l'entrée en vigueur de la loi, c'est la CFB qui a cherché à repérer les banques qui ne s'étaient pas encore annoncées de leur plein gré, tandis que par la suite, c'est le plus souvent l'entreprise requérante qui prend contact avec l'instance de surveillance.

Ces quelques considérations sur la politique de mise en pratique du champ d'application de la loi bancaire par la Commission fédérale des banques invitent à une réflexion plus générale. La politique d'assujettissement illustre en effet très bien comment la perception d'une régulation peut évoluer, et surtout à quel point elle est ambivalente. Pour un certain nombre d'établissements, qui, pendant l'élaboration de la loi, avaient rejeté le principe même d'une législation fédérale sur les banques, être soumis à cette même réglementation présentait soudainement de nombreux avantages. Le prestige réputationnel d'une forme de certification officielle par une instance publique, le sérieux lié à l'utilisation du vocable *banque*, et – plus concrètement – la possibilité d'émettre des obligations de caisse comme moyen de financement constituaient des atouts commerciaux significatifs. En outre, il devenait sans doute manifeste que la loi n'était pas contraignante, et qu'une société avait souvent plus à gagner qu'à perdre en y étant soumise. En termes abstraits, on s'éloigne ici clairement du modèle théorique selon lequel la régulation représente une entrave à la liberté de commerce, qui prêterite les perspectives de développement des acteurs qui en sont affectés. Dans de nombreux cas, une réglementation peut aussi déséquilibrer le libre jeu du marché dans le sens d'un privilège au profit des établissements régulés.

6.1.4 Reconnaissance des sociétés fiduciaires : impuissance face au manque d'indépendance

Dans le chapitre précédent, le système de contrôle indirect des banques, caractérisé par la mise en place d'une révision fiduciaire obligatoire qui joue le rôle d'intermédiaire entre les banques et l'instance de surveillance étatique, a été présenté (cf. chap. 5.2.3). Nous avons vu que des critères d'indépendance relativement lâches avaient été établis, ce qui permettait de perpétuer les liens étroits qui existaient entre les principales sociétés fiduciaires et les banques qui les avaient fondées.

Une fois la loi entrée en vigueur, c'est à la Commission fédérale des banques que revenait la lourde tâche de mettre en pratique les dispositions légales, et de déterminer quelles entreprises et associations seraient reconnues comme instituts de révision officiels au sens de la loi. Comme prévu dans le texte légal, l'autorité de surveillance édicte une circulaire qui précise les activités autorisées et interdites aux instituts de révision. Il s'agit du « règlement limitant le champ d'activité des instituts de révision reconnus par la Commission fédérale des banques » promulgué le 9 septembre 1935⁹⁷⁰. Selon ce texte, les sociétés de révision ne peuvent pas effectuer des opérations bancaires proprement dites et

⁹⁶⁹ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Dossier « Unterstellungspraxis », rapport de Robert Reimann (CFB) sur la pratique d'assujettissement, 20.04.1955, p. 8. Cit. originale : « Die Hauptänderung glauben wir darin erblicken zu können, dass die Bankenkommision im Zweifelsfalle die Unterstellungspflicht früher meistens bejahte, heute eher zu verneinen pflegt ».

⁹⁷⁰ ABNS, 1.3/1220, Reglement über die Abgrenzung des Tätigkeitsgebietes der von der eidgenössischen Bankenkommision anerkannten Revisionsstellen, 09.09.1935.

se charger de gestion de fortune ; elles doivent en outre annoncer à la CFB toute activité qu'elles pratiquent en dehors de la révision bancaire, et peuvent être amenées à y renoncer. Enfin, un délai de près de trois ans est fixé (décembre 1937), au terme duquel les sociétés qui effectuent des opérations incompatibles devront soit faire une croix sur l'activité incriminée, soit renoncer à la révision bancaire. Quelques règles complémentaires encadrent les rapports entre les trois pôles que sont la CFB, l'institut de révision et la banque. Les instituts de révision doivent tenir l'autorité de surveillance au courant de tout changement dans ses statuts et règlements, et toute modification dans le personnel supérieur (direction et réviseurs principaux). Quant aux banques, si elles restent libres de choisir leur réviseur parmi la liste des instituts reconnus, elles doivent cependant annoncer à la CFB tout changement d'institution de révision et en indiquer les raisons. Cette disposition avait pour but d'éviter qu'une banque puisse changer des réviseurs simplement pour éviter un contrôle jugé trop sévère. Dans la pratique, elle ne se révèle pas d'une grande efficacité. En octobre 1938, la société financière spécialisée dans le financement de l'industrie électrique Motor-Columbus AG, demande à être révisée par la Gesellschaft für Bankrevisionen plutôt que par la Neutra⁹⁷¹. La présence d'administrateurs comme Adolf Jöhr et Hermann Kurz, par ailleurs directeurs généraux du Crédit Suisse, à la tête de la Motor-Columbus ne semble pas indifférente à la décision de se faire dorénavant contrôler par la société de révision créée par cette banque. Au grand dam de certains de ses membres qui auraient souhaité une justification plus circonstanciée, la Commission fédérale des banques ne peut que constater le changement de société de révision.

En septembre 1935, compte tenu des restrictions imposées par la loi, la Commission fédérale des banques admet dans un premier temps une quinzaine d'instituts de révision, dont cinq syndicats de révision et onze sociétés fiduciaires⁹⁷². Ces institutions sont alors reconnues à titre provisoire, en attendant l'écoulement du délai transitoire de trois ans, au terme duquel un nouvel examen de la question est prévu. Cela signifie aussi que cette première liste est uniquement constituée de sociétés qui se sont volontairement annoncées, mais que la CFB n'a pas mené de véritables enquêtes sur la qualité du travail d'audit fourni. Entre 1935 et 1938, quiconque s'enregistrait comme institut de révision, pour autant qu'il remplisse les critères formels, obtenait une autorisation – certes provisoire – d'exercer. Ce procédé négligent de la part de l'autorité de surveillance est aussi une conséquence du manque de ressources dont elle dispose. Au vu de certains rapports de révision reçus, la Commission fédérale des banques doit d'ailleurs rapidement déchanter. En octobre 1936, elle adresse une circulaire aux instituts de révision pour préciser le contenu du rapport de révision. Cette mesure se révèle aussi insuffisante : dans son rapport annuel pour l'année 1937, la CFB continue de se plaindre des déficiences des rapports de révision⁹⁷³. Elle y regrette l'accumulation de détails insignifiants et les redondances superflues, tandis que des points essentiels ne sont pas abordés. Certains

⁹⁷¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, séance du 18.10.1938, p. 137.

⁹⁷² Il s'agit des entreprises figurant sur le tableau 6.6 (cf. infra), c'est-à-dire agréées en mars 1941, à six exceptions près : les syndicats de révision st-gallois, schaffhousois et zurichois y étaient encore reconnus et ne le sont plus en 1941. Du côté des sociétés fiduciaires, la liste de septembre 1935 reconnaissait encore la Schweizerische Treuhandgesellschaft, la « Custodia » et l'Ostschweizerische Treuhandgesellschaft, toutes deux basées à St-Gall.

⁹⁷³ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13, Rapport annuel pour l'année 1937, p. 4.

réviseurs tardent à intervenir et n'informent pas immédiatement la Commission fédérale des banques et le conseil d'administration de la banque concernée. Les superviseurs fédéraux ont même dû porter plainte contre un réviseur particulièrement négligent.

En 1944, la question du contenu du rapport de révision refait surface. C'est cette fois-ci l'Union de Banques Suisses qui se plaint auprès de l'Association suisse des banquiers que certains rapports prennent une ampleur excessive et contiennent des détails qui dépassent le cadre de ce qui est fixé dans la loi. Pour l'UBS, ces excès de zèle sont dus à une certaine crainte des réviseurs, mais aussi à la CFB qui cherche à se protéger contre toute forme de responsabilité en exigeant l'application formelle de toutes les dispositions réglementaires. L'UBS ajoute dans ce courrier à l'ASB :

« Outre le fait que ces rapports deviennent extraordinairement étendus, confus et également chronophages et onéreux, l'insertion de détails nominaux sur des postes débiteurs ou créditeurs n'est pas agréable et entre même à notre avis en contradiction avec l'obligation de discrétion des banques »⁹⁷⁴.

L'Association suisse des banquiers décide alors de demander à la Commission fédérale des banques de mettre à sa disposition toutes les directives qu'elle donne aux instituts de révision afin de prévenir toute interprétation trop extensive de la loi sur les banques et de son ordonnance⁹⁷⁵.

Mais revenons au catalogue des fiduciaires officiellement reconnues. Celui-ci s'allonge en janvier 1936 : deux syndicats de révision – la Fédération Vaudoise des caisses de crédit mutuel de Vevey et le Freiburger Revisionsverband – ainsi que deux sociétés fiduciaires – Fides, filiale du Crédit Suisse, et Price, Waterhouse & Co., qui contrôle la succursale genevoise de la Lloyds – sont reconnus⁹⁷⁶. Une fois le délai des trois ans écoulé, la Commission fédérale des banques s'attèle à nouveau à la question de la reconnaissance des instituts de révision. Le bilan de la qualité des différentes sociétés fiduciaires provisoirement reconnues en 1935 n'est pas reluisant. Certaines d'entre elles doivent se réorganiser sur recommandation de la CFB, d'autres sont incitées à renoncer à la révision bancaire. Certaines choisissent elles-mêmes d'abandonner ce secteur d'activité. Dans l'ensemble, seule la moitié des instituts de révision sont en ordre⁹⁷⁷. Les problèmes constatés sont divers : chez les syndicats de révision, l'absence de fonds propres est inquiétante, et la compétence des certains réviseurs, comme chez le Freiburger Revisionsverband, est contestée. Quant aux sociétés fiduciaires, certaines ne parviennent pas à réunir suffisamment des mandats (Ostschweizerische Treuhandgesellschaft, Custodia), d'autres, comme la Kontroll- und Revisions AG ou la Gesellschaft für Bankrevisionen, reposent entièrement sur le personnel et le travail de sociétés qui ne sont pas autorisées à pratiquer la révision bancaire. Une fois ce réaménagement effectué, la

⁹⁷⁴ AASB, dossier n° 713 Eidg. Bankengesetz Jan. 1940-Juni 1948, lettre de la direction générale de l'UBS à l'ASB, 07.1944. Cit. originale: « Abgesehen davon, dass diese Berichte dadurch ausserordentlich umfangreich, unübersichtlich und nicht zuletzt auch zeitraubend und kostspielig werden, ist die Aufnahme von Details über namentlich aufgeführte Debitoren- und Kreditoren-Positionen aus verschiedenen Gründen nicht angenehm und steht u.E. zuweilen sogar im Widerspruch mit der Diskretionspflicht der Banken ».

⁹⁷⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 167^e séance, 01.09.1944, p. 8-9.

⁹⁷⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, séance du 31.01.1936, p. 14-15.

⁹⁷⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, séances du 11.02.1938 et du 23.03.1938. Voir aussi le rapport d'activité de la CFB pour l'année 1938, p. 3-4.

liste définitive pour 1938 ne contient plus que six syndicats de révision et dix sociétés fiduciaires. Un léger ajustement a lieu entre 1938 et 1941 : deux syndicats de révision, ceux de Saint-Gall et de Zurich, sont rayés de la liste des organismes agréés. Dans le premier cas, l'association de réviseurs avait fréquemment failli à ses tâches et commis de graves erreurs et l'autorisation lui aurait été retirée si elle n'avait pas renoncé elle-même à la suite du décès de son inspecteur principal⁹⁷⁸. Le catalogue de quatorze instituts de révision ne connaîtra plus de modification jusqu'en 1950⁹⁷⁹.

Tableau 6.6 : *Instituts de révision reconnus par la Commission fédérale des banques le 1^{er} mars 1941 (liste inchangée jusqu'en 1950)*

Syndicats de révision (<i>Revisionsverband</i>)		Fondé	
1	Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen, Bern	1912	
2	Verband schweizerischer Darlehenskassen (System Raiffeisen), St. Gallen	1902	
3	Fédération vaudoise des caisses de crédit mutuel, Vevey	1912	
4	Verband Schweizerischer Lokalbanken, Spar- und Leihkassen, Zürich	1920	
Sociétés fiduciaires (<i>Treuhandgesellschaften</i>)		Capital-actions en 1938 en CHF	
1	Kontroll- und Revisions AG, Basel	100'000	1935
2	Gesellschaft für Bankrevisionen, Zürich und Basel	500'000	1935
3	Office fiduciaire, d'organisation et d'expertises, Ofor S.A., Genève	100'000	1933
4	Revisions- und Treuhand AG, REVISA, Zug	100'000	1919
5	A.G. für Bankkontrolle, Zürich	120'000	1938
6	Experta, Organisations- und Revisions-Treuhand A.G., Zürich	100'000	1933
7	« Indep », Treuhand- und Revisions-Aktiengesellschaft, Zürich	?	1932
8	« Neutra » Treuhand-A.G., Zürich	400'000	1929
9	Price, Waterhouse & Co., Zürich	?	1937
10	Schweizerische Revisionsgesellschaft A.G., Zürich	100'000	1912

Sources : AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13, Rapport annuel pour l'année 1940, p. 4-5. Liste du 10 mars 1948 chez Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 323. Année de fondation : SWA, dossiers correspondants. Capital-actions : « Les principales sociétés fiduciaires dans l'exercice 1937 », in *Bulletin financier suisse*, 07.10.1938, vol. 66, n° 80, pp. 434-435 ; SWA, dossiers correspondants.

Même au-delà des années 1940, le monde de la révision bancaire est d'une remarquable stabilité. Seules trois nouvelles sociétés fiduciaires sont agréementées entre 1938 et 1964⁹⁸⁰. Il faut attendre l'arrivée en Suisse des multinationales de l'audit entre les années 1970 et 1990 – celles qu'on appelle aujourd'hui les *big four* : Deloitte Touche Tohmatsu (DTT), Ernst & Young (EY), Klynveld, Peat, Marwick & Goerdeler (KPMG) et Price, Waterhouse, Coopers (PWC) – et le rachat progressif des compagnies suisses, pour assister à une transformation de la révision des banques. En 2015, il n'y a plus que sept sociétés d'audit agréées pour le contrôle bancaire, contre 22 en 1988. La longue phase d'immobilisme qui précède, entre les années 1930 et la fin des années 1960, est aussi le reflet d'un système qui laisse peu de place aux nouveaux venus. En effet, une fois passée la période transitoire, entre 1935 et 1938, les établissements bancaires ont fait leur choix parmi les instituts autorisés. Avec les restrictions sur les changements de réviseurs et la régulation de la CFB sur les tarifs de révision, il est très difficile de se faire une place sur

⁹⁷⁸ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13, Rapport annuel pour l'année 1940, p. 4-5.

⁹⁷⁹ Cf. Graner, *op. cit.*, 1938, p. 60. Voir aussi la liste au 1^{er} septembre 1938 chez Oetterli, *op. cit.*, 1941, p. 19. Liste du 10 mars 1948 chez Piguet, *op. cit.*, 1953, p. 323.

⁹⁸⁰ Il s'agit de la RST, Revisions- Steuerberatungs und Treuhandgesellschaft AG, Basel (en 1950), de la Société fiduciaire "Lémano" SA, Lausanne (en 1957) et de la ALFA Treuhand & Revisions AG, St. Gallen (en 1961).

un marché fortement cartellisé. Daniel Bodmer, secrétaire de la CFB entre 1955 et 1976, estime en 1959 dans un article publié dans la *NZZ* à l'occasion du 25^e anniversaire de la loi sur les banques que « le petit nombre d'instituts de révision ne peut que difficilement être agrandi en raison d'une disposition de l'ordonnance à coloration corporative »⁹⁸¹. Même si nous ne disposons pas de statistiques diachroniques sur la répartition des mandats de révision pendant cette période, on peut avancer que le taux de changement est très faible – et que les rares transferts de mandats résultent pour la plupart du temps de fusions ou de rachats⁹⁸².

La Gesellschaft für Bankrevisionen : une société d'audit ad hoc pour contrôler les deux plus grandes banques helvétiques (1935-1941)

Avant de clore ce point sur la reconnaissance des instituts de révision bancaire, prenons un exemple précis pour comprendre comment ce système s'est mis en place et les difficultés qu'il a soulevées. Nous voulons évoquer ici le cas de la Gesellschaft für Bankrevisionen (Société pour révisions bancaires). Cette fiduciaire est fondée le 22 mars 1935 en tant que société anonyme, avec un capital social de 500'000 francs ; elle possède deux sièges, à Bâle et à Zurich ; son but avoué est de pratiquer la révision bancaire en Suisse conformément à la nouvelle loi sur les banques⁹⁸³. Les deux plus grandes banques helvétiques – le Crédit Suisse et la SBS – sont à l'origine de cette création. Son conseil d'administration est présidé par le conseiller aux Etats radical bâlois Ernst Thalmann, qui avait présidé la commission de sénateurs chargée d'élaborer la loi sur les banques. Les quatre autres administrateurs sont Alfred Carl Lutz (1873-1953, membre du conseil d'administration du Crédit Suisse), Emil Locher (président du conseil d'administration de Fides), Hermann Obrecht (1882-1940, élu deux semaines plus tard au Conseil fédéral, administrateur de la Société de Banque Suisse) et Rudolf Peter (1888-1944, directeur général de la Schweizerische Treuhandgesellschaft 1939-1944)⁹⁸⁴. La composition de ce conseil d'administration indique clairement l'organisation bicéphale de la Gesellschaft für Bankrevisionen, structurée autour des deux grandes banques et de leurs filiales respectives. La date de création de la société, quelques semaines après l'entrée en vigueur de la loi, et ses instances dirigeantes, signalent déjà que cette fondation est un habile subterfuge pour maintenir le statu quo dans l'audit des deux banques tout en répondant formellement aux critères légaux. Souvenons-nous que la loi bancaire interdisait aux sociétés de révision bancaire de poursuivre leurs activités de gestion de fortune. Les grandes sociétés fiduciaires de l'époque – la Schweizerische Treuhandgesellschaft, la Fides, mais aussi l'Allgemeine Treuhand AG, filiales respectivement du Bankverein, du

⁹⁸¹ Daniel Bodmer, « 25 Jahre Bankengesetz », in *NZZ*, n° 3547, 18.11.1959. Cit. originale : « die Zahl der Revisionsstellen ist klein und kann infolge einer etwas zunftmäßig gefärbten Bestimmung der Vollziehungsverordnung nur schwer vergrössert werden ».

⁹⁸² Entre 1978 et 1988, une dizaine de changements d'instituts de révision par année se produit en moyenne, ce qui correspond à un taux de fluctuation de 2% par banque. Sans tenir compte des établissements locaux et cantonaux, qui ne changent presque jamais de réviseur car ils font partie d'un syndicat de révision, on arrive à un taux de fluctuation de 4.5%. Cf. rapport de gestion de la CFB pour l'année 1988.

⁹⁸³ Bulletin de la Société de Banque Suisse, 18.04.1935, Bericht no. 2/1935, « Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen », p. 18.

⁹⁸⁴ Archives de la Chambre fiduciaire suisse, Zurich : A VSB Statuten Revisionsstellen VSB. La Schweizerische Treuhandgesellschaft est la plus ancienne et plus grande société fiduciaire de Suisse, fondée à Bâle par la SBS en 1906 (cf. chap. 5.2.3).

Crédit Suisse et de la Basler Handelsbank – ont décidé de renoncer à la révision bancaire, pour poursuivre les opérations plus lucratives de gestion de fortune. Cette contrainte a donc poussé les deux grandes banques à fonder une nouvelle société ad hoc destinée à remplir les fonctions de contrôle requise depuis l'entrée en vigueur de la loi. Dans un premier temps, il s'agit ainsi d'un simple montage juridique : tant le conseil d'administration que la direction sont formés de personnalités liées à l'une ou l'autre grande banque ou à une de ses filiales. L'ensemble de la structure d'entreprise est marqué par le rattachement à chacune des grandes banques : le siège bâlois s'occupe du contrôle de la SBS, tandis que le siège zurichois gère la révision du Crédit Suisse. Ce compartimentage très hermétique a pour but de préserver la confidentialité de chaque établissement vis-à-vis de sa concurrente⁹⁸⁵. Il était inconcevable que les exigences de contrôle externe de la loi sur les banques provoquent la divulgation d'informations confidentielles entre les deux grandes banques concurrentes.

En 1938, au moment où la Commission fédérale des banques doit statuer de manière définitive sur l'agrégation des sociétés fiduciaires, un certain nombre de problèmes apparaissent dans l'organisation de la Gesellschaft für Bankrevisionen. Les superviseurs bancaires découvrent alors que la fiduciaire en question effectue le travail de révision des deux plus grandes banques helvétiques avec un personnel minimal de deux directeurs et deux employés, tous issus de la Schweizerische Treuhandgesellschaft et de la Fides, deux sociétés non-autorisées à pratiquer la révision bancaire⁹⁸⁶. La faiblesse de ce staff de quatre personnes pour contrôler les deux plus grandes banques de Suisse ressort encore plus clairement en comparaison : en 1931 la Schweizerische Treuhandgesellschaft compte plus de 140 employés⁹⁸⁷, en 1939, le contrôle interne (inspectorat) du Crédit Suisse occupe trente contrôleurs⁹⁸⁸. La CFB constate donc un manque de personnel patent : cet état de fait laisse supposer soit que le travail de révision repose entièrement sur les rapports de l'inspectorat interne des deux banques, soit que la Gesellschaft für Bankrevisionen s'appuie sur le travail de réviseurs de la Fides et de la STG. Les membres de la CFB relèvent donc un manque d'indépendance évident entre la société de révision et les banques qu'elle contrôle. C'est ce que déclare sans ambages Albert Züst : « L'indépendance, exigée par la loi, d'un institut de révision à l'égard des banques contrôlées n'existe dans le présent cas d'espèce incontestablement pas de manière satisfaisante »⁹⁸⁹.

Cette étroite dépendance se manifeste non seulement dans la composition du conseil d'administration et des dirigeants de la société, mais aussi dans la filiation financière. Le capital social de la Gesellschaft für Bankrevisionen, à hauteur de 500'000 francs, se répartit de la manière suivante. Les deux grandes banques, le Crédit Suisse et la Société

⁹⁸⁵ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 115.

⁹⁸⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, 11.02.1938, p. 20. Les directeurs sont A. Eckert, ancien directeur de la Fides et André Jeannot, ancien directeur de la Schweizerische Treuhandgesellschaft.

⁹⁸⁷ Helbling, *op. cit.*, 2006, p. 38.

⁹⁸⁸ J[akob] Kaderli, «Die Entwicklung des Revisionswesens im Schweizerischen Bankgewerbe», in *Der Bücherexperte in der Schweiz = L'expert-comptable en Suisse. Festschrift zum 25jährigem Jubiläum des Verbandes Schweiz. Bücherexperten*, Zürich: Graph Anstalt Schüler, 1939, p. 77-93, p. 79.

⁹⁸⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, 12.09.1938, p. 119. Cit. originale : « Die im Gesetz verlangte Unabhängigkeit der Revisionsstelle gegenüber den revidierten Banken ist im vorliegenden Falle zweifellos nicht in befriedigender Weise vorhanden ».

de Banque Suisse possèdent chacune 18% des actions (90 actions à 1000 francs), tandis que leurs sociétés fiduciaires respectives – la Fides et la Schweizerische Treuhandgesellschaft – contrôlent chacune 27% de l'entreprise ; les 10% restants sont en possession des membres du conseil d'administration, qui émanent de ces mêmes institutions⁹⁹⁰. L'actionnariat initial de la Gesellschaft für Bankrevisionen est donc intégralement structuré autour des deux groupes bancaires. D'ailleurs, la fiduciaire ne se contente pas de contrôler les deux grandes banques, mais reçoit également les mandats d'autres établissements, parfois liés au Crédit Suisse ou à la Société de Banque Suisse. En 1938 déjà, la Gesellschaft für Bankrevisionen est chargée de la révision bancaire d'un total de 25 sociétés, comme le montre le tableau 6.7.

Tableau 6.7 : Banques et sociétés financières clientes de la Gesellschaft für Bankrevisionen en 1938 :

Révisées par le siège bâlois		Bilan en milliers de CHF
1	Schweizerischer Bankverein, Basel	1'451'066
2	Aktiengesellschaft Leu & Co., Zürich	178'324
3	Schweizerische Gesellschaft für Metallwerte, Basel	49'193
4	Schweiz. Elektrizitäts- und Verkehrsgesellschaft, Basel	47'149
5	Société Générale pour l'Industrie Electrique, Genève	46'135
6	Internationale Bodenkreditbank, Basel	40'971
7	Continental Gesellschaft für Bank- und Industriewerte, Basel	35'403
8	Bodenkreditbank in Basel, Basel	31'572
9	Allgemeine Grundkreditbank, Basel	7'943
10	Bank in Schaffhausen, Schaffhausen	4'069
11	Coopérative d'Épargne « Le Semeur », La Chaux-de-Fonds	589
12	A. Sarasin & Cie., Basel	?
13	Ferdinand Kaufmann, Basel	?
Révisées par le siège zurichois		Bilan en milliers de CHF
1	Schweizerische Kreditanstalt, Zürich	1'161'215
2	Schweizerische Bodenkredit-Anstalt, Zürich	186'788
3	Bank für elektrische Unternehmungen, Zürich	123'793
4	Schweizerisch-Argentinische Hypothekenbank, Zürich	31'381
5	Bank Wädenswil, Wädenswil	27'277
6	Bank für Anlagewerte, Zürich	29'246
7	Bank in Zürich, Zürich	8'221
8	Bank in Luzern, Luzern	130
9	Gebrüder Oechslin, Schaffhausen	?
10	W. Meyer & Co., Zürich	?
11	P.J. Bornhauser & Cie., Zürich	?
12	Ernst Lochmann, Zürich	?
<i>Total des bilans connus</i>		3'460'465

Sources : Liste de sociétés révisées : AFB, E6521(B), 1991/209, vol. 9, dossier « Gesellschaft für Bankrevisionen », lettre du siège bâlois à la Commission fédérale des banques du 30.12.1938, lettre du siège zurichois à la CFB du 13.01.1939. Bilans : *Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1938*, Zürich : Orell Füssli, 1939, p. 122-143. Les banquiers privés ne publient pas leurs bilans.

On constate sans surprise que la répartition des mandats entre sièges zurichois et bâlois se fait selon les sphères d'influence des deux poids lourds de la finance helvétique. De plus, à partir des données fournies par la BNS qui ne tiennent pas compte des banquiers privés, on peut établir que dès 1938, la seule Gesellschaft für Bankrevisionen se taille la part du lion de la révision bancaire en Suisse, puisque les sociétés qu'elle révisé représentent

⁹⁹⁰ Cette répartition est dévoilée par Schulthess au cours d'une séance de la CFB : AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, 12.09.1938, p. 118.

18.5% du total des bilans bancaires. Si l'on ne tient compte que des banques effectivement susceptibles d'être révisées par une société fiduciaire, c'est-à-dire en soustrayant les bilans des banques cantonales et des caisses Raiffeisen, la fiduciaire nouvellement créée est en charge de l'audit d'un groupe représentant plus du tiers des bilans des banques et sociétés financières (34.3%)⁹⁹¹.

Le troisième reproche adressé par la Commission fédérale des banques à la société fiduciaire est relatif à l'organisation interne. D'après les renseignements pris par Alphonse Perren, les deux sections zurichoise et bâloise de la société travaillent isolément, les rapports de révision qui concernent une banque restent confidentiels pour l'autre ; il n'y a donc aucune transparence interne. Soulignons au passage qu'Alphonse Perren, qui a remplacé Paul Rossy dans sa double fonction de vice-président en chef du secrétariat de la CFB en novembre 1937, occupait auparavant un poste de directeur à la fiduciaire genevoise OFOR⁹⁹².

Quatrièmement, la Commission fédérale des banques regrette le manque de compétence du personnel déjà numériquement très faible. Alphonse Perren estime que le directeur André Jeannot n'est pas à la hauteur de la situation. Il souligne en outre que deux des inspecteurs de la société, lors d'un récent examen d'expert-comptable, ont obtenu de très mauvaises notes et réussi l'examen de justesse. Le constat général de Perren, en novembre 1938, est accablant :

« Le système de contrôle de la loi bancaire, comme dit précédemment, a fait ses preuves pour les petites et moyennes banques, mais semble avoir échoué pour les grandes banques. Après quatre ans, nous ne savons toujours pas comment les grandes banques sont révisées. Cette incertitude n'est pas seulement insatisfaisante, elle est tout simplement inquiétante »⁹⁹³.

Face à ces manquements, les vecteurs d'intervention de la CFB sont limités. Ses membres décident de faire preuve de retenue et de prendre contact de manière informelle avec les dirigeants des deux grandes banques, à savoir Max Staehelin et Adolf Jöhr. On privilégie une négociation orale à une prise de sanction unilatérale ; en effet, il aurait été possible de retirer l'autorisation à la Gesellschaft für Bankrevisionen, en attendant qu'elle résolve ses problèmes d'indépendance. L'entretien avec les dirigeants bancaires donne lieu à « un débat animé » après lequel Jöhr se plaint de l'attitude d'Alphonse Perren qui serait allé « trop loin »⁹⁹⁴. Mais la conférence n'aboutit en revanche pas à un résultat très probant du point de vue de la Commission fédérale des banques. La seule concession accordée par les grandes banques est un élargissement de l'actionnariat de la Gesellschaft für Bankrevisionen ; mais il est hors de question de remettre en cause la séparation entre les

⁹⁹¹ Les statistiques sur les bilans bancaires par groupe sont tirées de *Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1938*, Zürich : Orell Füssli, 1939, p. 52-53, 116.

⁹⁹² Matthieu Leimgruber, *Taylorisme et management en Suisse romande (1917-1950)*, Lausanne: Editions Antipodes, 2001, p. 110.

⁹⁹³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, 25.11.1938, p. 161. Cit. originale : « Das Revisionssystem des Bankengesetzes hat sich, wie schon früher erwähnt, für die Mittel- und Kleinbanken bewährt, scheint aber für die Grossbanken versagt zu haben. Wir wissen nach 4 Jahren noch nicht, wie bei den Grossbanken revidiert wird. Diese Ungewissheit ist nicht nur unbefriedigend sondern geradezu beunruhigend. »

⁹⁹⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, 14.12.1938, p. 175. Cit. originale : « Es gab über gewisse Fragen eine lebhaft Auseinandersetzung, und Herr Dr. Jöhr hat sich nachher über Herrn Dr. Perren beklagt, weil dieser angeblich zu weit gegangen sei » (citation de Schulthess).

sièges bâlois et zurichoïses. Des sociétés financières comme l'Elektrobank et la Motor-Columbus – elles-mêmes étroitement liées aux grandes banques – sont invitées à prendre une participation de la société fiduciaire pour dissiper les reproches de manque d'indépendance. Certains membres de la CFB, en particulier Alphonse Perren et Albert Zust, estiment que ces efforts sont insuffisants et que la situation de la Gesellschaft für Bankrevisionen n'est en principe pas acceptable :

« Chaque grande banque se fait contrôler par sa propre société fiduciaire. C'est une situation regrettable, et un contournement de la loi. Quoi qu'il en soit, ces sociétés fiduciaires ne sont pas indépendantes, et nous ne savons donc pas si les grandes banques en question sont révisées sérieusement et correctement »⁹⁹⁵.

Cet avis ne fait pas l'unanimité au sein de l'autorité de surveillance. Un des rares cas de dissensions internes transparait très clairement dans les procès-verbaux de la CFB. Les deux anciens banquiers, qui proviennent justement du Crédit Suisse et de la SBS, Emil Walch et Carl Brüderlin, insistent sur la qualité du contrôle interne auquel ils avaient affaire avant de quitter les établissements financiers. Ils assurent également que la société fiduciaire est rigoureusement irréprochable, aucune disposition légale n'étant formellement enfreinte, et demandent de se contenter de l'élargissement de l'actionnariat proposé. « Si les directions des banques nous expliquent que les révisions sont effectuées en bonne et due forme, nous pouvons être rassurés. Ou devrions-nous nous méfier de ces explications et exiger encore des preuves spécifiques ? »⁹⁹⁶ s'exclame Emil Walch. Alphonse Perren se résigne alors, mais demande – fait unique jusqu'ici – que le procès-verbal mentionne ses doutes à l'égard de cette société fiduciaire et qu'il décline sa responsabilité personnelle. Quelques semaines plus tard, en janvier 1939, Perren démissionne de la Commission fédérale des banques et accepte un poste aux Etats-Unis chez Nestlé and Anglo-Swiss Company.

Malgré quelques retouches dans la composition des dirigeants et l'actionnariat de la Gesellschaft für Bankrevisionen, la situation du contrôle externe des grandes banques ne change pas pendant les années qui suivent. Alors que la question apparaît encore régulièrement à l'ordre du jour pendant trois ans, la Commission fédérale des banques se fait une raison en février 1941. Elle constate que la loi sur les banques ne lui donne pas les moyens formels d'intervenir pour assurer l'indépendance des sociétés fiduciaires qui révisent les grandes banques. Comme nous le verrons, la problématique ressurgira dans les années 1960 et 1970.

Il faut ajouter que la situation de la Gesellschaft für Bankrevisionen n'est pas un cas unique. En 1935-1938, la Basler Handelsbank, autre établissement faisant partie du groupe des grandes banques, avait fondé la Kontroll- und Revisions AG, à partir d'éléments provenant de son autre filiale, l'Allgemeine Treuhand AG, qui pouvait ainsi

⁹⁹⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, 14.12.1938, p. 176. Cit. originale : « Jede Grossbank hat eine eigene Treuhandgesellschaft, von der sie sich revidieren lässt. Das ist ein unbefriedigender Zustand, eine Umgehung des Gesetzes. Jedenfalls sind diese Treuhandgesellschaften nicht unabhängig, und wir wissen deshalb nicht, ob die betreffenden Grossbanken seriös und richtig revidiert werden ».

⁹⁹⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, 14.12.1938, p. 179. Cit. originale : « Wenn uns die Bankleitungen erklären, dass die Revisionen richtig und vorschriftsgemäss durchgeführt werden, so dürfen wir doch wohl beruhigt sein. Oder sollen wir den Erklärungen misstrauen und noch besondere Beweise verlangen? »

poursuivre en toute quiétude ses activités de gestion de fortune⁹⁹⁷. Au-delà de ces cas individuels, l’embarras dans lequel se trouve l’autorité de surveillance sur cette question est aussi le résultat de l’insuffisance de la loi et d’un développement inattendu. En effet, au cours de l’élaboration de la loi, de nombreux experts, en particulier Gottlieb Bachmann, le président de la BNS, avaient appelé de leurs vœux la constitution d’une grande association spécialisée dans la révision des grandes banques⁹⁹⁸. Une telle création aurait pu réunir les experts suffisamment compétents et acquérir un plus grand degré d’indépendance vis-à-vis des grandes banques. Les causes de l’échec de cette solution initialement prévue – ou du moins espérée – par les législateurs sont difficiles à éclaircir. S’agissait-il d’un vœu pieux ? Bachmann et Rossy ont-ils prêché dans le désert ? Des raisons de concurrence ont sans doute joué un rôle, à une période où les effets de la crise financière marquaient une nette distinction entre les grandes banques qui devaient recourir à des mesures d’assainissement (la Banque Leu, la Basler Handelsbank, la Banque Fédérale, l’Union de Banques Suisses et, évidemment, la Banque Populaire Suisse) et celles qui traversaient la tempête sans réorganisation apparente (le Crédit Suisse et la Société de Banque Suisse). Dans ce sens, les grandes banques les plus solides auraient mis en place une structure de révision dont elles ont exclu leurs concurrentes plus empêtrées dans la crise.

En dehors de la révision des grandes banques, le degré d’indépendance n’est pas beaucoup plus élevé chez les autres catégories bancaires. Du côté des banquiers privés romands, la société OFOR (acronyme d’Office fiduciaire, d’organisation et d’expertises) est fondée en novembre 1933 à Genève par Aloys Hentsch (1889-1953), frère cadet de Gustave associé de la maison Hentsch & Cie⁹⁹⁹. Ses liens privilégiés avec la haute finance genevoise, et sa création précoce quelques mois avant l’entrée en vigueur de la loi lui permettent de s’imposer comme l’unique société fiduciaire importante de Suisse romande. Elle entretient dans les années 1930 et 1940 de bonnes relations avec la Commission fédérale des banques et fait plutôt partie des bons élèves parmi les fiduciaires. C’est chez elle que la CFB vient se servir en recrutant Alphonse Perren, un directeur de l’OFOR dont nous avons déjà parlé, en novembre 1937.

Chez les banques locales et régionales aussi, certains problèmes sont signalés. En décembre 1935, la CFB ne peut que constater que la société de révision Neutra engage un certain Dr. Germann pour contrôler une banque qui appartient à son oncle (Greutert & Cie, Bâle)¹⁰⁰⁰. Cette situation n’entrant en conflit avec aucune disposition légale, la CFB ne peut qu’opposer sa désapprobation. Dans d’autres cas, les superviseurs regrettent de nombreuses insuffisances dans les rapports rédigés par certaines sociétés fiduciaires. En 1943, l’AG für Bankenkontrolle leur donne du fil à retordre. Après quelques hésitations, la Commission fédérale des banques renonce à retirer la reconnaissance à cette société fiduciaire, malgré des manquements répétés. Sur demande de Max Hommel (1902-1972),

⁹⁹⁷ Le capital-action de la Kontroll- und Revisions AG s’élève à 100'000 francs. Son conseil d’administration est composé de Ernst Wälti (ZH), Hans Weibel (BS), directeur de l’ATAG (1930-1956), et dir. Hans Müller (BS). SWA, Dossier « Kontroll- und Revisions AG (Basel) ».

⁹⁹⁸ Cf. commission du Conseil national, séance du 2 novembre 1934, p. 23-26. Les déclarations de Bachmann en faveur de la création d’une super-organisation des grandes banques sont soutenues par Arnold Saxer et Paul Rossy.

⁹⁹⁹ Sur la fondation de l’OFOR, voir Leimgruber, *op. cit.*, 2001, p. 109-110.

¹⁰⁰⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, 11.12.1935, p. 182.

chef du secrétariat de la CFB depuis 1939, on préfère résoudre le problème en invitant les dirigeants de la société à une conférence pour les réprimander informellement.

Quant au contrôle externe des banques cantonales, il n'est pas exempt de tout reproche non plus. Il faut ici distinguer deux phases dans la politique de reconnaissance de la CFB à l'égard des banques cantonales. Dans une première phase, entre 1935 et 1938, la Commission fait preuve d'une grande clémence à l'égard des instituts cantonaux. Elle décide le 15 mai 1935 de libérer provisoirement l'intégralité des banques cantonales de l'obligation de se faire contrôler par une instance externe. Souvenons-nous que la loi avait prévu que cette dispense pouvait être octroyée aux banques cantonales « si elles possèdent un service de révision exercé par des personnes qualifiées » (art. 18, al. 2 de la LFB). De l'aveu même de ses membres, la CFB a décidé la libération de la révision externe sans connaître la qualité des inspectorats internes des banques cantonales, la documentation lui ayant été transmise se révélant insuffisante¹⁰⁰¹. Du côté des banquiers cantonaux, le président de l'UBCS, le Bâlois Rudolf Wittmer recommande en décembre 1935 à ses collègues de fournir les déclarations demandées par la CFB sur la qualité des inspectorats internes, et de s'adresser à lui si « la commission fait des histoires »¹⁰⁰². Occupée par d'autres affaires plus urgentes, la CFB fait donc preuve d'une certaine négligence dans sa gestion des banques cantonales durant ses toutes premières années d'existence.

A partir de juin 1938, puis surtout dès avril 1940, une seconde phase s'amorce, au cours de laquelle les régulateurs vont véritablement chercher à enquêter sur la qualité du contrôle interne effectué chez les banques cantonales. Ce changement d'attitude de la CFB n'est pas seulement dû à un agenda moins chargé que pendant les premiers mois d'existence. Entre 1935 et 1940, la CFB doit également être au chevet de plusieurs banques cantonales, rattrapées par la crise bancaire qui les avait jusqu'alors épargnées. La Banque cantonale neuchâteloise, la Banque cantonale de Berne et la Banque cantonale des Grisons sont tour à tour affectées par une grave crise et doivent mettre au point des plans d'assainissement d'entente avec les autorités cantonales et fédérales. En 1940, la CFB a donc toutes les raisons de s'enquérir de la façon dont les banques cantonales révisent annuellement leurs comptes. Son rapport annuel pour 1939 est d'ailleurs relativement énergique en la matière. La CFB annonce qu'elle doit s'assurer que le contrôle interne des banques cantonales fonctionne correctement ; elle a décidé d'exiger des rapports des inspectorats internes pour examiner le sérieux du travail effectué¹⁰⁰³. Elle constate que l'évaluation des actifs laisse à désirer, soit par manque de compétence, soit par absence d'indépendance. Les premiers résultats de l'enquête menée sont inquiétants. En avril 1940, le chef du secrétariat Max Hommel estime que les révisions par les inspectorats internes « ne répondent pas aux exigences d'un contrôle vraiment bien informé et fiable »¹⁰⁰⁴. Les superviseurs cherchent alors à encourager la constitution d'une grande association de révision de toutes les banques cantonales (selon le même principe

¹⁰⁰¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 11.12.1936, p. 309.

¹⁰⁰² AUBCS, Protokolle der Komitee-Sitzungen, 104^e séance, 10.12.1935, p. 11. Cit. originale : « Wenn dann von der Bankkommission Schwierigkeiten gemacht werden sollten, so ist davon dem Präsidium Kenntnis zu geben, damit es sich ins Mittel legt. »

¹⁰⁰³ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13, Rapport annuel pour l'année 1939, p. 5.

¹⁰⁰⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8. PV CFB, 05.04.1940, p. 36. Cit. originale : « nicht den Anforderungen einer wirklich sachkundigen und zuverlässigen Kontrolle entsprechen ».

que le projet d'une super-organisation, restée sans succès, pour les grandes banques). Mais les perspectives de réussite d'une telle organisation sont faibles, à cause de l'opposition certaine des plus grands instituts cantonaux, et l'idée est abandonnée. En février et avril 1941, d'autres insuffisances sont constatées chez la Banque cantonale d'Uri et celle de Nidwald¹⁰⁰⁵. Dans le premier cas, il n'y a pas d'inspection interne et la révision est effectuée par un autre directeur de banque cantonale (Jakob Kaderli) ; dans le second, l'inspecteur mandaté est un employé d'une société fiduciaire, la Custodia (St. Gallen) qui n'est plus autorisée à pratiquer la révision bancaire à la suite de graves manquements. En décembre 1941, les résultats de l'enquête sur la Banque cantonale vaudoise ne sont guère plus rassurants. Hommel rapporte en effet que l'organisation du contrôle interne laisse à désirer¹⁰⁰⁶. Le contrôleur est en réalité un assistant du directeur, nommé par la direction. Le « Comité de surveillance » chargé du contrôle est lui-même un organe dirigeant. La coexistence de plusieurs services d'inspection interne concurrents, ce qui implique une dilution des responsabilités légales, n'est pas non plus du goût des membres de la CFB. Enfin, Henri Borle (1889-1966), membre romand de l'autorité de surveillance et professeur ordinaire d'économie commerciale et d'institutions économiques comparées à l'Université de Lausanne, relève lors de cette même séance que les rapports de révision produits par la Banque cantonale vaudoise sont creux et ne contiennent rien de plus que les simples rapports d'activité. Malgré ces carences, les possibilités d'intervention de la Commission fédérale des banques sont très restreintes. Mis à part la formulation de quelques réserves, elle n'a pas de pouvoir contraignant, étant donné que l'organisation interne des banques cantonales n'est pas de son ressort, mais reste l'apanage du droit cantonal. Une enquête interne, menée par l'Union des banques cantonales suisses en 1939 confirme à la fois l'hétérogénéité de l'audit et ses insuffisances¹⁰⁰⁷. Un sondage mené par le directeur de la Banque cantonale d'Argovie Otto Meyer (1897-?) révèle « un superbe fédéralisme » ; autrement dit, un patchwork bigarré où dominent les particularismes locaux. Les 27 banques cantonales possèdent au total 66 instances de contrôles, dont la composition varie énormément (implication des autorités politiques, inclusion d'experts, etc.). Quant aux rapports de révision, ils sont également établis par différents types d'organes (inspection interne, commission du Grand conseil, commission du Conseil de banque, Comité de banque, organisme de contrôle, société fiduciaire externe). Dans un effort d'uniformisation des pratiques, l'UBCS soumet l'idée d'un syndicat de révision commun à toutes les banques cantonales. Ce projet avait déjà été proposé en 1935, et sera réitéré à plusieurs reprises (1940, 1951) au sein de l'UBCS, sans jamais faire l'unanimité. Il semble s'opposer à la résistance de certaines banques cantonales de dimension importante, notamment les établissements vaudois et bernois, qui ne veulent pas renoncer à leurs propres inspections. Il est difficile de déterminer précisément les raisons de leur refus.

Face à la timide tentative de la Commission fédérale des banques de mettre de l'ordre dans l'organisation des inspections internes des établissements cantonaux, la réaction des banquiers concernés ne se fait pas attendre. Un mouvement de résistance des banques

¹⁰⁰⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8. PV CFB, 03.02.1941, p. 20 et 25.04.1941, p. 57.

¹⁰⁰⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8. PV CFB, 03.12.1941, p. 145.

¹⁰⁰⁷ AUBCS, Protokolle der Kantonalbanken-Konferenzen, 29.11.1939, « Die behördliche Aufsichts- und Kontrollstelle bei den Kantonalbanken. Referat von Herrn Direktor Meyer, Aarau », 10 pages.

cantoniales contre la demande de renseignements de la CFB prend forme. En septembre 1941, le vice-président de la CFB, Albert Züst, qui est à la fois membre du Conseil de banque de la Banque cantonale de Lucerne, propose un récit intéressant de l'atmosphère qui règne auprès des banquiers cantonaux :

« Dans le cercle des banques cantonales, un certain malaise à l'égard de la Commission des banques semble exister. Lors de la dernière réunion de l'Union des banques cantonales suisse, il a été déclaré que la position de la Commission des banques vis-à-vis des banques cantonales n'est pas très bienveillante. Les membres de l'UBCS ont été invités à ne pas donner suite aux demandes de la CFB de transmettre des rapports de révision et éventuellement de porter plainte auprès du Tribunal fédéral »¹⁰⁰⁸.

Les archives de l'association des banques cantonales confirment ce récit. Lors de l'assemblée générale de l'UBCS du 28 juin 1941, le directeur de la Banque cantonale de Bâle et président de l'UBCS, Rudolf Wittmer, déclare en effet que la Commission fédérale des banques ne dispose de base légale ni pour exiger les rapports de révision des banques cantonales, ni même pour demander une confirmation que le contrôle annuel a été effectué¹⁰⁰⁹. Il reproche même aux rares établissements qui ont accepté de transmettre des informations d'avoir créé un précédent préjudiciable et recommande de faire recours contre ce genre de requêtes.

D'après le secrétaire de la CFB Max Hommel, cette rebuffade des banquiers cantonaux doit beaucoup à l'attitude peu conciliante de Wittmer, qui aurait fait de la résistance contre les exigences de la CFB une question de prestige¹⁰¹⁰. Une stratégie est évoquée pour tenter d'isoler le Bâlois dans son attitude de refus. Mais les menaces d'un recours au Tribunal fédéral suffisent à impressionner les superviseurs. En octobre 1941, la Commission fédérale des banques renonce à sa requête principale, qui consistait à rendre obligatoire l'annonce d'un rapport de révision. C'est elle qui devra, le cas échéant, réclamer les rapports de révision. Ce faisant, l'autorité de surveillance fait une croix sur une source d'information régulière de la part des banques cantonales. Celles-ci obtiennent donc le maintien du statu quo. Le système de contrôle interne perdure, malgré les insuffisances mises à jour par l'enquête de la CFB menée en 1940-1941. La grande retenue, voire une forme de timidité, qui caractérisera longtemps l'attitude de la Commission fédérale des banques à l'égard des banques cantonales trouve son origine dans cette altercation autour des inspectorats internes¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8. PV CFB, 19.09.1941, p. 99. Cit. originale : « Im Kreise der Kantonalbanken scheint eine gewisse Missstimmung über die Bankenkommission zu bestehen. An der letzten Tagung des Kantonalbankverbandes wurde erklärt, die Stellung der Bankenkommission gegenüber den Kantonalbanken sei nicht freundlich. Die Verbandsmitglieder wurden eingeladen, Aufforderungen der Bankenkommission zur Vorlage von Revisionsberichte nicht mehr Folge zu geben und eventuell Beschwerde beim Bundesgericht zu erheben ».

¹⁰⁰⁹ AUBCS, Protokoll der 36. ordentlichen Generalversammlung, 28.06.1941, p. 10-11.

¹⁰¹⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8. PV CFB, 26.09.1941, p. 118.

¹⁰¹¹ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 198.

6.2 La CFB comme instrument d'assainissement bancaire

Il est inconcevable d'analyser la première décennie d'activité de la Commission fédérale des banques sans évoquer le rôle central qu'elle a joué dans le soutien aux établissements financiers défaillants. Comme l'exprime un demi-siècle plus tard le conseiller fédéral socialiste soleurois Otto Stich (1927-2012), par ailleurs ancien membre de la CFB : « La Commission fédérale des banques est un enfant de la détresse. A peine portée sur les fonts baptismaux, elle a dû contribuer dans des conditions difficiles à la préservation du système bancaire suisse »¹⁰¹². Plus proche des événements, l'auteur de la loi sur les banques et premier chef du secrétariat de la CFB Paul Rossy va dans le même sens, quand il affirme que « par la force des choses, la Commission fédérale des banques s'est vu attribuer une fonction dont le législateur n'avait pas prévu l'extension : celle de médecin des banques »¹⁰¹³.

Remarquons d'emblée que les tâches et compétences que nous allons analyser dans les pages qui suivent ont pris une ampleur exceptionnelle et inégalée depuis. Pour une instance de régulation bancaire, soutenir une banque en élaborant par exemple un plan d'assainissement ne signifie pas la même chose que d'analyser les comptabilités de banques encore viables en vue de prévenir une défaillance future. Pour le dire autrement, l'accaparement de ses faibles ressources par la mise en application des dispositions visant à protéger les banques de la faillite a inéluctablement éloigné la Commission fédérale des banques de l'accomplissement d'autres obligations. Pendant une première phase, entre 1935 et 1943 environ, sous l'effet de la grave crise bancaire, l'autorité de surveillance passe le plus clair de son temps à mettre en application les diverses mesures destinées à faciliter des assainissements. Cet écart entre la mise en pratique de dispositions à la fois urgentes et chronophages, sous forme de soutien aux milieux bancaires, et l'omission ou la négligence de compétences à dimension coercitive – par exemple le contrôle de la qualité de l'audit externe –, soulève la question de l'objectif prioritaire de la législation bancaire. S'agit-il de protéger les déposants bancaires contre de lourdes pertes ou de soutenir les dirigeants d'un établissement, dans le but d'éviter une liquidation à la suite de retraits massifs provoqués par une panique bancaire ? Ces intentions parfois concordantes, mais souvent contradictoires conduiront fréquemment à des débats au sein de la CFB dans sa politique d'application des mesures d'assainissement bancaire.

Comme nous l'avons vu plus haut, plusieurs dispositions visant à protéger les banques de retraits de capitaux excessifs et à empêcher les liquidations irrationnelles – sous la forme de divers moratoires de paiements et procédures concordataires – avaient été introduites dans la loi bancaire durant la phase parlementaire, sous l'impulsion des représentants des banques (cf. chap. 5.2.6). Toutes ces nouvelles procédures, en dépit de leurs imperfections, requéraient une implication essentielle de la Commission fédérale des banques. Que ce

¹⁰¹² Otto Stich, conseiller fédéral socialiste : Otto Stich, « Geleitwort », in Urs Zulauf (éd.), *50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht / 50 ans de surveillance fédérale des banques / 50 anni di sorveglianza federale delle banche*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1985, p. V. Cit. originale : « Die Eidgenössische Bankenkommision war ein Kind der Not. Kaum aus der Taufe gehoben hatte sie unter schwierigen Bedingungen ihren Beitrag zur Erhaltung des schweizerischen Bankensystems zu leisten. »

¹⁰¹³ Paul Rossy, « Monsieur Edmond Schulthess à la Commission fédérale des banques », in Fritz Mangold (éd.), *Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebzigsten Geburtstag am 2. März 1938*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1938, p. 287-297, p. 294.

soit dans un rôle consultatif (sursis bancaire et concordataire, prorogation des échéances), bientôt complété par des compétences décisionnelles (selon l'arrêté du Conseil fédéral du 17 avril 1936 mettant en place une procédure spéciale d'assainissement), l'autorité de surveillance était au cœur de l'exécution de nouvelles dispositions. Malgré la présence dans la loi de ces mesures destinées aux banques défailtantes, il ne va pas de soi qu'il en découle inmanquablement une tâche retombant sur la CFB. Dans une lettre au conseiller fédéral Albert Meyer de juin 1935, le directeur suppléant de l'Administration des finances Eduard Kellenberger interrogeait le bien-fondé de ces attributions : « il n'est pas certain que ces tâches [l'assainissement et la fusion de banques] puissent être déduites de l'esprit et de la lettre de la loi sur les banques »¹⁰¹⁴. Il y aurait donc une forme d'auto-attribution volontaire de cette mission par la Commission fédérale des banques, à la suite d'une division du travail avec la BNS et la Caisse de prêts de la Confédération.

Dans un précédent chapitre, nous avons également souligné que la crise bancaire se développe en Suisse à partir de l'été 1931 et atteint son paroxysme en 1934-1935 (cf. chap. 3.2). Pour de nombreuses banques en difficulté, l'entrée en vigueur de la loi et de ses nouvelles mesures contre les défailtances est attendue avec impatience. Certains établissements, fortement atteints dans leur capacité de paiement, font recours dès 1934 à la Caisse de prêts de la Confédération pour surmonter la période les séparant de mars 1935¹⁰¹⁵. Dès les premières semaines de son activité, la Commission fédérale des banques doit aussi faire face à un afflux de requêtes, par exemple d'homologation de prorogation des échéances, de la part de banques qui avaient ajourné cette intervention en attendant l'entrée en application du nouveau régime.

Avant de placer la focale sur quelques cas exemplaires de l'intervention de la CFB (la Banque Commerciale de Bâle, la Banque Leu, la Banque cantonale neuchâteloise), il est utile de proposer un survol quantitatif de la dimension de l'intervention de l'autorité fédérale dans le domaine de la protection aux banques défailtantes durant la seconde moitié des années 1930. Combien de procédures sont traitées, discutées, voire accordées par la CFB ? Plusieurs chiffres concurrents existent. Il est en effet difficile de proposer une estimation très précise de ce phénomène, étant donné que la définition de ce qui constitue une banque en difficulté reste une question ouverte à l'interprétation. Par exemple, un établissement qui opère un assainissement sans intervention externe, par exemple par le rachat de ses propres actions et une réduction de son capital, n'apparaîtra pas sur les radars de la Commission fédérale des banques. Au contraire, une seule et unique banque peut également fausser les statistiques, en sollicitant successivement différentes procédures (par exemple un sursis bancaire, puis un sursis concordataire avant d'entrer en liquidation) ; ce faisant, elle sera comptabilisée à trois reprises comme un cas d'intervention de la Commission fédérale des banques. Les estimations chiffrées qui suivent sont donc à considérer comme des indicateurs grossiers, plutôt que des mesures précises.

¹⁰¹⁴ AFB, E6100(A), 1000/1914, vol. 8. Lettre d'Eduard Kellenberger (AFF) à Albert Meyer (DFFD), « Bemerkungen zur Sanierungs- und Fusionierungsaufgabe der eidgenössischen Bankenkommision », 20.06.1935. Cit. originale : « Ob sich diese Aufgabe aus dem Wortlaut und Sinn des Bankengesetzes ableiten lässt, erscheint zweifelhaft ».

¹⁰¹⁵ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 167-168.

Un premier chiffre cité par Paul Rossy en 1938 fait état de 20 banques qui ont sollicité la prorogation des échéances, le sursis bancaire ou le sursis concordataire en l'espace de quinze mois seulement, entre juin 1935 et octobre 1936¹⁰¹⁶. Ce décompte confirme l'idée selon laquelle le nombre de requêtes connaît un démarrage fulgurant. Sur une période un peu plus étendue, Paul Ehram (1917-2008), ancien directeur de la BNS et membre de la CFB, rapporte d'autres estimations¹⁰¹⁷. Il avance qu'entre 1935 et 1938, 12 banques demandent la prorogation des échéances, 15 le sursis bancaire, 21 le sursis concordataire et 8 entrent en liquidation. Ces chiffres sont en partie tirés d'un rapport de l'Administration fédérale des finances sur l'activité de la CFB datant de 1939¹⁰¹⁸. Deux autres estimations chiffrées sur une période plus étendue existent encore. La première provient d'une conférence de Paul Rossy, prononcée le 21 octobre 1942 à la Société d'économie politique de Zurich¹⁰¹⁹. Celui qui est alors directeur général de la Banque nationale affirme qu'entre mars 1935 et octobre 1942, un total de 83 procédures d'assainissement sont à dénombrer. Ce total se segmente de la manière suivante : 35 liquidations, 16 sursis concordataires, 9 prorogations des échéances, 8 sursis bancaires, 7 procédures de faillite, 5 assainissements (réduction du capital et apport d'un nouveau capital) et 3 assainissements sous le régime de la communauté des obligataires. L'important écart entre les chiffres de Rossy et ceux d'Ehram est dû au fait que le calcul de Rossy ne tient pas uniquement compte des assainissements ayant impliqué une intervention de la Commission fédérale des banques. La seconde estimation est plus tardive, elle est l'œuvre de Daniel Bodmer (1917-1980). Dans sa thèse d'économie publiée en 1948, le Bernois, qui rejoindra le secrétariat de la Commission fédérale des banques en 1955 après quelques années au secrétariat de l'ASB, propose un catalogue des défaillances bancaires de 1931 à 1940¹⁰²⁰. En nous limitant à la période post-1935, on arrive à un total de 35 banques¹⁰²¹. Cette forte divergence entre les chiffres de Bodmer et ceux de Rossy s'explique par le fait qu'ils ne mesurent pas exactement le même phénomène. Tandis que Rossy recense le nombre de procédures accordées pour sauver une banque, Bodmer, lui, fait l'inventaire des établissements qui y ont recours. De plus, le catalogue proposé par Daniel Bodmer ne semble pas être exhaustif.

Enfin, à partir des rapports annuels produits par la CFB à l'adresse du Conseil fédéral, nous pouvons proposer une nouvelle statistique de demandes d'assainissements bancaires et du travail de l'autorité de surveillance dans ce domaine.

¹⁰¹⁶ Rossy, *art. cit.*, in Mangold (éd.), *op. cit.*, 1938, p. 293.

¹⁰¹⁷ Ehram, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 84.

¹⁰¹⁸ AFB, E6100(A), 1000/1914, vol. 8 (dossier 692), « Organisation und Aufgaben der eidgenössischen Bankenkommmission und ihres Sekretariates ».

¹⁰¹⁹ ABNS, 1.3/1231, « Conférence du 21 octobre 1942 à la Société d'économie politique et de statistique de Zurich de Monsieur P. Rossy sur l'immunité des banques aux crises », p. 10-11.

¹⁰²⁰ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 202-206

¹⁰²¹ Le détail chronologique : 1935 : 10 banques, 1936 : 16, 1937 : 3 1938 : 3, 1939 : 1, 1940 : 1, 1941 : 1.

Tableau 6.8 : Nombre de banques demandant une procédure d'assainissement (1935-1941)

	Prorogation des échéances	Sursis concordataires	Sursis bancaires	Liquidations	Assainissements extraordinaires	Total
1935	3	5	4	-	2	14
1936	5	8	3	4	-	20
1937	-	3	1	2	-	6
1938	-	-	1	-	-	1
1939	-	1	-	1	-	2
1940	-	-	1	-	3	4
1941	-	-	-	3	-	3
Total	8	17	10	10	5	50

Source : Rapports annuels de la CFB, années correspondantes. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13.

Il ressort de ce tableau que les trois premières années d'activité de la Commission fédérale des banques sont marquées par une très forte sollicitation dans le domaine des procédures d'assainissements. La mise au point, en collaboration avec les instances cantonales judiciaires et la BNS, des réorganisations et plans de sauvetage a pris une place prépondérante dans son agenda déjà chargé par le travail de mise en application de la loi sur les banques. En plus d'être particulièrement chronophage, l'exécution des procédures moratoires en révèle souvent les insuffisances. Dans la suite de son exposé, Paul Rossy ne manque pas de se montrer très critique à l'égard de ces dispositions. Inadéquates, elles « ne sont guère appropriées à l'objectif visé »¹⁰²². La coexistence des différentes instances d'application – Commission fédérale des banques, Conseil fédéral, instances judiciaires cantonales – aurait également rendu impossible la délimitation claire entre les différentes procédures prévues. « Au lieu d'une autorité décidant souverainement de la procédure à appliquer dans chaque cas particulier, ce furent bientôt les banques qui choisirent l'autorité et par conséquent la procédure à laquelle elles entendaient se soumettre »,¹⁰²³ affirme l'ancien secrétaire de la CFB. L'autocritique de Rossy est d'ailleurs confirmée par certains extraits des procès-verbaux de la CFB. En avril 1941, Schulthess avoue dans le cas de la Volksbank Interlaken qu'il faudra suggérer au Conseil fédéral l'approbation « dans l'urgence » de la demande de prorogation des échéances, en tant que prologue à une procédure d'assainissement¹⁰²⁴. Alors que les conditions requises ne sont pas réunies, la CFB fait preuve d'une certaine souplesse dans l'application de mesures peu adaptées aux circonstances. La conclusion de Rossy dans son analyse des dispositions sur l'assainissement des banques est d'ailleurs implacable : « En résumé, la loi est en même temps trop imprécise, trop rigide et pas assez complète »¹⁰²⁵.

¹⁰²² ABNS, 1.3/1231, « Conférence du 21 octobre 1942 à la Société d'économie politique et de statistique de Zurich de Monsieur P. Rossy sur l'immunité des banques aux crises », p. 13.

¹⁰²³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰²⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8. PV CFB, 01.04.1941, p. 41. Cit. originale : « Wir werden uns also, 'der Not gehorchend', bereit erklären, den Fälligkeitsaufschub beim Bundesrat für höchstens 3 Monate als Einleitung zum Sanierungsverfahren zu befürworten ».

¹⁰²⁵ ABNS, 1.3/1231, « Conférence du 21 octobre 1942 à la Société d'économie politique et de statistique de Zurich de Monsieur P. Rossy sur l'immunité des banques aux crises », p. 15.

6.2.1 La CFB comme médecin des banques : les cas de la Basler Handelsbank et de la Banque cantonale de Neuchâtel (1935-1938)

Dès les premières semaines qui suivent l'entrée en vigueur de la loi sur les banques et la création de la Commission fédérale des banques, celle-ci doit se rendre au chevet de ses premiers patients d'importance : la Banque Fédérale S.A. (*Eidgenössische Bank*) et la Banque Commerciale de Bâle (*Basler Handelsbank*). Lors de la séance inaugurale de la CFB en avril 1935, ce sont même trois banques préoccupantes qui sont désignées : aux deux grandes banques mentionnées vient s'ajouter une troisième : l'Union de Banques Suisses (*Schweizerische Bankgesellschaft*). Mais contrairement aux deux autres, la Bankgesellschaft n'a pas encore demandé un crédit à la Caisse de prêts de la Confédération.

Le 15 mai 1935, Schulthess annonce des chiffres inquiétants dans les cas de la Banque Commerciale de Bâle et de la Banque Fédérale¹⁰²⁶. Les engagements totaux de la Basler Handelsbank s'élèvent à 305 millions de francs, et ne sont couverts par des actifs suisses qu'à hauteur de 140 millions. Les actifs allemands, soumis à des restrictions de transfert et dont la valeur est difficile à estimer représentent 150 millions. Elle a déjà obtenu un crédit de 18.6 millions de la Caisse de prêts de la Confédération pour pouvoir maintenir son service de paiement jusqu'en juin 1935. Quant à la Banque Fédérale S.A., sa situation est à peine moins alarmante. Ses engagements totaux de 358 millions ne sont couverts que par 180 millions d'actifs suisses ; ses actifs allemands atteignent 125 millions. La Caisse de prêts lui a accordé un crédit de 35 millions, mais ne peut plus entrer en matière pour étendre ce prêt.

La situation de la Basler Handelsbank était devenue de plus en plus inquiétante depuis la décision de son conseil d'administration en janvier 1935 de cesser de soutenir le cours de ses actions, qui connaît dès lors une baisse spectaculaire¹⁰²⁷. C'est d'ailleurs sur la base de la chute du cours de ses actions, que ses déposants retirent leurs fonds et que la CFB entreprend ses investigations sur la grande banque bâloise. Le 7 juin 1935, la Banque Commerciale de Bâle s'adresse au Conseil fédéral pour demander l'octroi d'une prorogation des échéances. Il s'agit là d'une solution de derniers recours. Au préalable, plusieurs tentatives de reprises d'abord par la Société de Banque Suisse puis par le Crédit Suisse avaient échoué¹⁰²⁸. La Caisse de prêts de la Confédération avait en outre refusé d'accorder un nouveau crédit-relais, à hauteur de 22 millions, à la grande banque bâloise. Le gendarme des banques helvétique est alors placé devant un dilemme : à quel prix faut-il sauver la Banque Commerciale de Bâle et la Banque Fédérale ? Une augmentation du plafond de la Caisse de prêts, qui devrait passer devant le parlement, ou un crédit de la BNS à la Caisse de prêts de la Confédération, pourrait provoquer une panique bancaire ou une crise monétaire. D'un autre côté, une fermeture des guichets pourrait avoir des conséquences dramatiques. Le 8 juin 1935 a lieu une séance extraordinaire de la Commission fédérale des banques intégralement consacrée à la question de la prorogation des échéances de la Basler Handelsbank. Après de longues hésitations, une majorité des membres se déclare prête à recommander au Conseil fédéral l'octroi d'une prorogation

¹⁰²⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 15.05.1935, p. 25-27.

¹⁰²⁷ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 248.

¹⁰²⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 21.05.1935, p. 37. Le Crédit Suisse aurait été prêt à racheter les actifs suisses de la BHB, en remboursant ses créanciers aux deux tiers de la valeur des actifs.

des deux ans. La question est très délicate, car la documentation fournie par la banque, à savoir un rapport de révision de la fiduciaire bâloise Allgemeine Treuhand AG, par ailleurs une filiale de la banque en question, n'indique pas si les actifs couvrent encore les créanciers ; plus précisément, le rapport est très flou sur la valeur des actifs allemands gelés.

Le précédent ainsi créé, à savoir une concession plutôt généreuse de la prorogation des échéances, est justifié par certains membres de la CFB en évoquant les circonstances exceptionnelles et les intérêts de l'ensemble du monde bancaire. La durée du moratoire fait aussi débat. Tandis qu'on envisage une prorogation très courte – de trois à six mois –, la banque réclamait une suspension de trois ans. Après une discussion non retranscrite, la Commission fédérale des banques se met d'accord sur une durée de deux ans. Le 11 juin, le Conseil fédéral suit l'avis de la CFB et valide la demande, une approbation à laquelle se joignent d'ailleurs la BNS et la Caisse de prêts¹⁰²⁹. Le lendemain, la *Neue Zürcher Zeitung*, tout en saluant une mesure à même d'aplanir la vague de méfiance, déplore l'excessive campagne de dénigrement menée par la presse socialiste, et plus particulièrement l'attitude de Robert Grimm, qui, en tant qu'administrateur de la Caisse de prêts, aurait prophétisé sans pudeur l'effondrement de l'établissement bâlois¹⁰³⁰. Dans les débats des autorités officielles en revanche, pas de traces d'une dénonciation de la presse de gauche. Dans leur jugement de la situation difficile de la banque bâloise, les superviseurs insistent surtout sur la politique d'expansion trop unilatérale et la mauvaise répartition des risques, en particulier le poids excessif des actifs soumis à des restrictions de transfert. Le retentissement de l'événement, à savoir la première application des mesures de protection des banques de la nouvelle loi, dépasse d'ailleurs les frontières nationales¹⁰³¹.

Si la prorogation permettait à la Banque Commerciale de Bâle d'éviter de rembourser une somme très importante d'obligations arrivant à échéance, sa situation globale n'en était pas rétablie pour autant. En ce sens, la prorogation des échéances, pour reprendre l'expression imagée de Daniel Bodmer, « tient lieu de serre chaude et permet à une banque éprouvée de reprendre haleine, d'examiner la nécessité éventuelle d'un assainissement et de consolider sa situation »¹⁰³². Une fois accordée, la procédure de prorogation des échéances demande encore un important travail de suivi de la part de la Commission fédérale des banques ; en effet, c'est elle – parfois en collaboration avec un commissaire ad hoc, dans le cas de la Basler Handelsbank, Ernst Thalmann – qui est chargée de statuer sur les cas de rigueur (*Härtefälle*). Autrement dit, elle doit donner son accord sur le remboursement exceptionnel de crédits qui, en principe, tomberaient sous le coup du moratoire. Au cours de l'été 1935, la direction de la grande banque bâloise envisage un plan d'assainissement consistant à racheter ses propres obligations – celles-là mêmes qui étaient alors concernées par le moratoire à hauteur de 75% de leur valeur. La CFB s'inquiète de cette manœuvre, non pas pour des raisons légales, mais pour l'effet psychologique qui pourrait en découler si l'affaire s'ébruite ; elle recommande donc à la Basler Handelsbank d'effectuer l'opération « sous la main », sans être annoncée

¹⁰²⁹ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 353, Procès-verbaux de décision du Conseil fédéral, séance du 11 juin 1935.

¹⁰³⁰ [s.n.], « Fälligkeitsaufschub der Basler Handelsbank », *Neue Zürcher Zeitung, Handelsteil*, 12.06.1935, p. 2-3.

¹⁰³¹ La *Frankfurter Zeitung* et le *Financial Times* en font écho. Cf. Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 255.

¹⁰³² Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 170.

publiquement dans la presse¹⁰³³. Parallèlement au moratoire et au rachat de ses obligations, la banque bâloise poursuit la réduction substantielle de ses placements à l'étranger : elle retire pour 26.3 millions de francs d'actifs allemands en 1935 et 48 millions en 1936, avec une perte comptable de 23 millions¹⁰³⁴. En mars 1937, la BCB, toujours sous protection du moratoire, fait appel à la nouvelle procédure d'assainissement introduite par l'arrêté fédéral du Conseil fédéral du 17 avril 1936. Le plan d'assainissement, qui est validé par le Tribunal fédéral en juillet 1937, prévoit une double réduction du capital social : d'une part par rachat et annulation de 5.25 millions, d'autre part, par la baisse de la valeur nominale des actions restantes¹⁰³⁵. En fin de compte, le capital-actions passe de 75 à 20 millions. Les gains ainsi réalisés servent à la fois à amortir les pertes subies et constituer une réserve pour les risques de transfert. La réorganisation financière de 1937 contient aussi un rééchelonnement des obligations venant à échéance au terme de la prorogation. L'établissement était bel et bien sauvé par cet assainissement, mais n'avait pas retrouvé sa prospérité ; le bilan de la Basler Handelsbank poursuit sa chute vertigineuse. En 1940, il s'élève à 151.4 millions de francs, moins d'un cinquième de son niveau nominal de 1930 (836 millions de francs)¹⁰³⁶.

La prorogation des échéances, suivie d'une réorganisation financière draconienne, a permis de maintenir en vie la Banque Commerciale de Bâle placée pour ainsi dire sous respiration artificielle. Ces mesures ont également évité l'injection en catastrophe de deniers publics, qui avait notamment caractérisé la première phase de la crise, par exemple dans le cas de la Banque Populaire Suisse. Mais la viabilité financière à long terme n'était pas assurée. Au sortir de la guerre, une nouvelle opération d'assainissement était nécessaire, à nouveau en collaboration avec la Commission fédérale des banques (cf. chap. 7.2).

Quant au sort de la Banque Fédérale, il est également très incertain malgré les interventions de sauvetage. Au cours de l'été 1935, la CFB se montre intransigeante, et refuse de soutenir les demandes de nouveaux crédits au bénéfice de la grande banque zurichoise auprès de la Caisse de prêts. Pour les superviseurs financiers fédéraux, l'équité de traitement avec la Banque Commerciale de Bâle prime sur le poids économique de la Banque Fédérale, malgré l'importance de son réseau de succursales qui lui octroie un impact déterminant. A l'automne 1935, la Banque Fédérale est parvenue à réduire ses actifs allemands de 30 millions, avec une perte comptable de 12 millions, et améliore l'état de sa liquidité, voyant ainsi s'éloigner la nécessité d'une demande de prorogation des échéances¹⁰³⁷. Fin 1936, une seconde réduction de capital, de 75 à 33 millions de francs, est opérée, dans le but principal de dégager des capitaux pour couvrir les amortissements sur les actifs allemands¹⁰³⁸. Comme dans le cas de la Basler Handelsbank, la Banque Fédérale souffre au sortir de la guerre des faiblesses héritées de la crise des années 1930, son engagement trop unilatéral dans le marché allemand compromettant sa rentabilité à

¹⁰³³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 27.08.1935, p. 147.

¹⁰³⁴ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 256.

¹⁰³⁵ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 171. Voir aussi l'histoire officielle de l'établissement bancaire, très concise sur cette période de crise : Bauer, *op. cit.*, 1988, p. 36-37.

¹⁰³⁶ *Rapports de gestion*, années correspondantes.

¹⁰³⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 09.09.1935, p. 164.

¹⁰³⁸ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 257.

long terme. Toujours comme sa concurrente bâloise, elle subira alors de nouvelles opérations d'assainissement.

*

Le cas de la Banque cantonale neuchâteloise (BCN) est le dernier que nous traiterons ici¹⁰³⁹. Il est significatif, car il implique l'intervention de la Commission fédérale des banques dans une sphère cantonale de laquelle elle avait été exclue au cours de l'élaboration de la loi sur les banques. Il préfigure en ce sens les interventions au bénéfice de la Banque cantonale de Berne et de celle des Grisons dans les années 1938-1941. A en croire le message du Conseil fédéral du 13 septembre 1935, les difficultés de la BCN, un institut doté de la garantie cantonale fondé en 1883 (capital de dotation de 40 millions de francs), étaient en grande partie héritées de la reprise de la Caisse d'épargne neuchâteloise en 1920, qui impliquait la prise en charge de lourdes pertes¹⁰⁴⁰. Parmi les autres sources de difficulté, il faut mentionner le rôle croissant pris par la BCN dans le financement des collectivités publiques neuchâteloises (communes et canton), par la création d'avances qui ne pouvaient plus être consolidées. Enfin, troisième cause particulière, la Banque cantonale neuchâteloise avait développé au cours des années 1920 des opérations commerciales en Europe de l'Est, qui se révélèrent des placements hasardeux. En plus de ces traits caractéristiques, la BCN était également soumise à l'évolution économique conjoncturelle particulièrement préoccupante dans le canton de Neuchâtel. Nous pensons en particulier à la grave crise des exportations dans l'industrie horlogère. La vigueur de la crise économique avait pour corollaire une accélération des retraits des dépôts et une péjoration des actifs de la banque. C'est donc une combinaison entre une politique de crédits trop risquée au cours des années 1920, l'aggravation de la crise économique dans une région fortement tournée vers l'exportation et la proportion surdimensionnée de l'endettement public dans la structure de la banque qui explique les difficultés de la BCN dès 1932¹⁰⁴¹. Dans son analyse de la politique de crédits industriels poursuivie par la BCN, Yves Froidevaux met également l'accent sur la mauvaise gestion de l'établissement et l'importance des crédits à découvert octroyés ; la banque aurait été à la fois trop proche et soumise à ses grands clients industriels¹⁰⁴². La domination parmi les administrateurs de la banque du Parti radical, force politique hégémonique dans le canton, joue également un rôle dans la générosité du service de trésorerie pour les collectivités publiques¹⁰⁴³.

¹⁰³⁹ Sur la Banque cantonale neuchâteloise pendant l'entre-deux-guerres : Armand Bernath, *La Banque cantonale neuchâteloise 1908-1938*, Zurich: Leemann frères & Cie, 1945 ; Perrenoud, *art. cit.*, in Cassis, Tanner (éd.), *op. cit.*, 1993 ; Yves Froidevaux, «Banque d'Etat et industrialisation : les réseaux politiques et industriels de la Banque cantonale neuchâteloise dans l'entre-deux-guerres», *Actes de la Société jurassienne d'émulation*, vol. 342, 1999, p. 331-341 ; Yves Froidevaux, «Banque publique régionale et industrie : les engagements industriels de la Banque cantonale neuchâteloise dans l'entre-deux-guerres», in Philippe Marguerat, Laurent Tissot, Yves Froidevaux (éd.), *Banques et entreprises en Europe de l'Ouest, XIXe-XXe siècles: aspects nationaux et régionaux*, Neuchâtel: Université de Neuchâtel, 2000, p. 251-270.

¹⁰⁴⁰ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide de la Confédération au canton de Neuchâtel et à la Banque cantonale neuchâteloise (du 13 septembre 1935) », in *Feuille fédérale*, 1935, vol. 2, n° 38, p. 326-350, ici p. 338.

¹⁰⁴¹ Fin juin 1935, les engagements envers l'Etat et les communes neuchâteloises représentent 51,9 millions de francs, soit près d'un cinquième du bilan. *Ibid.* Voir aussi Perrenoud, *art. cit.*, in Cassis, Tanner (éd.), *op. cit.*, 1993, p. 231 ; Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 81-83.

¹⁰⁴² Froidevaux, *art. cit.*, in Marguerat, Tissot, Froidevaux (éd.), *op. cit.*, 2000.

¹⁰⁴³ Cf. Froidevaux, *art. cit.*, 1999.

L'accélération de retraits de capitaux fin 1934 laissait craindre une crise de liquidité imminente. Au printemps 1935, plusieurs crédits successifs de la part de la BNS (crédit de réescompte), de la Confédération et de la Centrale des lettres de gages – crédits de 5 millions chacun – tentent de rétablir la confiance. Mais, dès mai 1935, la Banque cantonale neuchâteloise fait appel à la Commission fédérale des banques. Celle-ci nomme une commission de trois membres – Emil Zachmann, directeur général de la Schweizerische Treuhandgesellschaft proche du Bankverein, H. Schmid, inspecteur de la Caisse Hypothécaire du Canton de Berne et censeur de la BCN et G. Benoît, directeur de la succursale neuchâteloise de la BNS – chargée d'examiner dans le détail la situation de la BCN¹⁰⁴⁴. Le 24 juin, une demande officielle de prorogation des échéances est soumise au Conseil fédéral. D'après la commission ad hoc mise sur pied par la CFB, les 40 millions du capital de dotations sont entièrement engloutis par les amortissements. Pire, un excédent de pertes de 15 millions n'est pas couvert.

Au cours du mois de juillet 1935, d'intenses négociations entre les dirigeants de la BCN, le gouvernement cantonal neuchâtelois à majorité radicale, la Commission fédérale des banques, le Département des finances, la BNS et l'Union des banques cantonales suisses ont lieu. Sans entrer dans les détails des tractations, il faut souligner la dynamique par laquelle le Conseil fédéral s'oppose à une trop forte sollicitation dans le renflouement de la BCN. Alors que le rapport de la CFB demande à l'origine une contribution de 40 millions de la Confédération uniquement au bénéfice de la banque cantonale, ce montant est jugé irréaliste. De même, la question de l'octroi ou non d'une prorogation des échéances oppose le gouvernement fédéral aux autres acteurs concernés (CFB, BNS, UBCS). Pour la CFB, imposer un moratoire de paiements à une banque cantonale revient à remettre en question la solidité de tous les établissements cantonaux et pourrait même conduire à des runs bancaires sur toute la place financière suisse¹⁰⁴⁵. Les inquiétudes s'étendraient même à l'échelon international à cause des importants dépôts de la clientèle française auprès de la BCN. En nuisant à la stabilité d'une banque cantonale, on prêterait également le placement de plusieurs emprunts prévus par d'autres établissements cantonaux. Un compromis est finalement trouvé : le Conseil fédéral accepte de ficeler un paquet de sauvetage qui inclut à la fois les finances publiques et la Banque cantonale neuchâteloise, renonçant ainsi à l'exigence d'un moratoire, mais revoit à la baisse les montants alloués. L'investissement total, comprenant à la fois l'aide au canton et à sa banque, est réduit de 68 à 43 millions. Ce qui semble avoir persuadé le gouvernement à agir et à octroyer une aide est l'argument selon lequel un renflouement par la Confédération aurait lieu de toute façon, car la faillite de la BCN aurait eu pour conséquence un défaut de paiement du canton et de ses grandes villes (La Chaux-de-Fonds et Le Locle). Une intervention qui aurait lieu après la fermeture des guichets est jugée plus coûteuse qu'un assainissement préventif. A la mi-juillet, le Conseil fédéral doit d'ailleurs intervenir en catastrophe et modifier son projet initial. A la suite de fuites dans la presse, la BCN a dû faire face à des retraits massifs (2.3 millions de francs retirés en l'espace de deux jours !), l'état de la liquidité est devenu critique¹⁰⁴⁶. Une annonce d'un soutien immédiat de la Confédération

¹⁰⁴⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 15.05.1935, p. 19.

¹⁰⁴⁵ Cf. AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 354, Procès-verbaux de décision du Conseil fédéral, séance du 09.07.1935.

¹⁰⁴⁶ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 354, Procès-verbaux de décision du Conseil fédéral, séance du 19.07.1935.

est faite, impliquant un prêt supplémentaire de 6 millions de francs à la BCN, dans le but de rassurer les déposants et de tarir la fuite de capitaux.

Fin septembre 1935, le plan d'assainissement concocté en grande partie par la CFB est présenté à l'Assemblée fédérale et validé. Le Département des finances a alors habilement décidé de combiner l'injection d'un nouveau capital de dotation à la BCN avec une action de secours plus global au profit du canton de Neuchâtel. L'investissement global de la Confédération est de 45 millions de francs, qui se ventilent de la manière suivante : 24 millions au profit du canton, et 21 millions au profit de la banque cantonale (15 millions pour le capital de dotation et 6 millions par l'intermédiaire de la trésorerie cantonale)¹⁰⁴⁷. Il était ainsi beaucoup plus facile de défendre politiquement un investissement visant à venir en aide à une région particulièrement touchée par la crise économique mondiale, qu'un crédit ayant pour but de renflouer une banque – certes cantonale – à la gestion déficiente. Ce « paquet » est accepté par l'Assemblée fédérale le 27 septembre 1935. La partie qui concerne la Banque cantonale neuchâteloise prévoit les modalités suivantes : un investissement total de 30 millions est accordé, dont 20 millions à la charge de la Confédération. Ces 30 millions se segmentent en un nouveau capital de dotations à hauteur de 15 millions entièrement fournis par les caisses fédérales, et un crédit de 15 millions pour couvrir les pertes. Cette seconde part de 15 millions est répartie entre la Confédération (5 millions), l'Union des banques cantonales suisses (5 millions) et des particuliers et sociétés d'assurance (5 millions)¹⁰⁴⁸. En contrepartie, une révision de la loi sur la banque cantonale est annoncée, dans le sens d'une restriction de la prise de risque et des prêts aux collectivités publiques¹⁰⁴⁹, ainsi que la nomination d'un nouveau conseil d'administration, dont trois des sept membres seront désignés par les prêteurs (Conseil fédéral, UBCS et assurances). Décidé fin octobre 1935, le renouvellement du conseil d'administration – et notamment la nomination des Bernois Alfred Moll (1869-1949), ancien conseiller national radical et avocat à Bienne, et Hans Soldan (1889-1959), sous-directeur de la Banque cantonale de Berne, et du Bâlois Rudolf Wittmer, directeur de la Banque cantonale de Bâle et président de l'UBCS – casse les étroites relations entre sphères politique et industrielle locales.

L'arrêté et la convention qui l'accompagnent fixent également les conditions de remboursement du prêt ; l'Etat neuchâtelois ne touchera ainsi plus rien sur les bénéfices de la banque cantonale jusqu'à l'amortissement intégral de la dette. La BCN opère un redressement au cours des années 1936-1938. En grande partie grâce à l'influence favorable de la dévaluation du franc suisse intervenue le 26 septembre 1936, l'industrie horlogère neuchâteloise amorce une reprise vigoureuse. En 1937, les exportations dépassent en valeur nominale celles de 1929¹⁰⁵⁰. La Banque cantonale semble avoir profité de cette amélioration de la conjoncture économique et son assainissement, effectué

¹⁰⁴⁷ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide de la Confédération au canton de Neuchâtel et à la Banque cantonale neuchâteloise (du 13 septembre 1935) », in *Feuille fédérale*, 1935, vol. 2, n° 38, p. 326-350, ici p. 343-344.

¹⁰⁴⁸ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide de la Confédération au canton de Neuchâtel et à la Banque cantonale neuchâteloise (du 13 septembre 1935) », in *Feuille fédérale*, 1935, vol. 2, n° 38, p. 326-350, ici p. 350.

¹⁰⁴⁹ Cette réorganisation juridique et administrative aura lieu par la révision totale de la loi qui aboutit le 15 mars 1938. Cf. Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 87.

¹⁰⁵⁰ Bernath, *op. cit.*, 1945, p. 151.

grâce au concours de la Confédération, des banques cantonales et de sociétés d'assurance a porté ses fruits.

Le cas de l'assainissement de la Banque cantonale neuchâteloise est aussi significatif pour mettre en lumière certaines des dynamiques internes à la Commission fédérale des banques. Dès les premières discussions à ce sujet, certains membres, en particulier Albert Zust, Emil Walch et Carl Brüderlin, insistent pour que la commission se limite à un simple rôle consultatif et ne dépasse pas les compétences fixées par la loi. Ils font valoir que le sort de la BCN est étroitement lié à l'assainissement des finances cantonales neuchâteloises, et qu'à ce titre, la question n'est pas du ressort de la CFB, mais du Conseil fédéral¹⁰⁵¹. Fin août 1935, Paul Rossy annonce qu'il est intervenu, sur demande du conseiller fédéral Albert Meyer, auprès des dirigeants des sociétés d'assurance pour obtenir leur participation au nouveau capital de dotation de la BCN¹⁰⁵². Cette fonction de colporteur commercial dans le cadre d'une convention privée suscite à nouveau l'irritation des trois membres de la CFB cités plus haut. Ils demandent que le procès-verbal constate qu'il s'agit d'un cas unique et que les membres de la commission refuseront à l'avenir ce genre d'interventions qui dépasse le cadre légal. Il semble donc y avoir une certaine divergence entre l'attitude légaliste, voire timide, des membres les moins actifs de la commission (Zust, Walch et Brüderlin) et le rôle plus proactif et interventionniste du président Schulthess et du vice-président et chef du secrétariat Rossy, qui, eux, participent à la gestion quasi quotidienne de l'institution.

Il va de soi que l'activité de médecin des banques de la Commission fédérale des banques ne s'est pas limitée aux cas de la Basler Handelsbank et de la Banque cantonale neuchâteloise. Plusieurs dizaines d'autres établissements, parfois des banques régionales de moyenne importance, doivent faire appel aux services des superviseurs fédéraux pour obtenir un moratoire de paiement ou une procédure de liquidation appropriée. Nous aurions ainsi pu mentionner le cas de la Spar- und Leihkasse Bern. Cette banque régionale, dont le bilan s'élève en 1934 à 123.5 millions de francs, obtient de la CFB un sursis bancaire en novembre 1935. La situation de cette caisse d'épargne est critique : d'après les informations de la CFB, elle aurait placé 25 millions d'actifs en Allemagne alors que son capital s'élève à 12 millions de francs¹⁰⁵³ ! Cette expansion internationale démesurée est à l'origine des difficultés qui affectent l'établissement en 1935.

6.2.2 Le droit d'assainissement bancaire en mutation : de la *Lex Leu* d'avril 1936 à l'abandon du projet législatif en 1948

A la suite des difficultés rencontrées par la CFB durant sa première année d'existence dans la mise en application des procédures d'assainissement, une nouvelle procédure particulière est adoptée en avril 1936 par le Conseil fédéral qui, malgré son caractère provisoire, restera en vigueur jusqu'en 1948. Plus précisément, cet arrêté du Conseil

¹⁰⁵¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 27.06.1935, p. 84-86.

¹⁰⁵² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 27.08.1935, p. 141. Les documents dont nous disposons ne permettent pas de comprendre pourquoi les sociétés d'assurance sont sollicitées dans ce cadre, et pourquoi elles acceptent de participer au sauvetage de la BCN.

¹⁰⁵³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 09.09.1935, p. 163-164 et 12.11.1935, p. 214-216. Une grande partie des actifs allemands consiste en des biens fonciers appartenant à des clients juifs, ce qui, aux dires de Schulthess « ne simplifie pas l'affaire ».

fédéral trouve son origine dans l'impossibilité d'homologuer le plan d'assainissement d'une banque en particulier, l'Aktiengesellschaft Leu & Co, ce qui lui valut le sobriquet de « Lex Leu ». Il est donc nécessaire de revenir sur les difficultés de la banque zurichoise pour comprendre l'émergence d'une nouvelle disposition de droit bancaire, à peine plus d'un an après l'entrée en vigueur du nouveau régime de réglementation.

C'est en novembre 1935 que la Société Anonyme Leu & Cie, la plus ancienne des grandes banques de Suisse, basée à Zurich, fait appel à la Commission fédérale des banques pour demander une mesure d'assainissement. Sa situation est plus qu'alarmante¹⁰⁵⁴. Elle se trouve en effet parmi les banques proportionnellement très fortement engagées dans des pays avec restrictions de transfert (cf. tableau 3.2, chap. 3.2). Les actifs gelés représentent fin 1934 27.3% de son bilan. De plus, elle ne dispose que de peu d'actifs aisément mobilisables, étant donné que la structure de son bilan accorde une place prépondérante au crédit hypothécaire urbain¹⁰⁵⁵. Une première réduction de capital, qui passe de 50 à 40 millions, par rachat et annulation de ses propres actions, a lieu en 1934. A la fin de l'année 1935, l'accélération des retraits et l'arrivée à échéance de nombreuses obligations placent la Banque Leu dans une situation très inconfortable¹⁰⁵⁶. Au pied du mur, elle fait alors appel à la Commission fédérale des banques et demande en décembre 1935 une prorogation des échéances. En raison des répercussions néfastes sur les autres grandes banques en difficulté, Schulthess estime qu'il faudrait discrètement avertir les dirigeants bancaires des autres établissements en cas de fermeture des guichets de la Banque Leu¹⁰⁵⁷. La prorogation des échéances, demandée le 24 décembre, est validée le 30 décembre 1935 par le Conseil fédéral. Le moratoire est accordé pour une durée très courte de trois mois, dans l'espoir qu'un plan d'assainissement puisse être établi dans l'intervalle. Les difficultés juridiques liées à l'homologation d'une telle réorganisation financière par le Conseil fédéral au lieu du Tribunal fédéral ont retardé l'aboutissement de l'assainissement de la Leu AG, et la prorogation sera étendue jusqu'à fin octobre 1936.

Dès les premiers contacts avec les dirigeants de la Banque Leu, les membres de la Commission fédérale des banques regrettent certaines manœuvres qui témoignent d'une forme de défiance. Rossy rapporte par exemple qu'au moment de s'annoncer en tant que banque, Leu & Cie a intentionnellement transmis un rapport de gestion tronqué, qui occultait une partie du bilan déjà critiqué¹⁰⁵⁸. En décembre 1935, c'est le rapport de révision établi par la Gesellschaft für Bankrevisionen en vue de statuer sur la demande de prorogation des échéances qui est jugé sommaire et lacunaire¹⁰⁵⁹. Pour la Commission fédérale des banques, le procédé consistant à requérir des procédures d'assainissement tout en fournissant des renseignements comptables déficients laisse à désirer. Sur le fond également, les superviseurs fédéraux doutent de la couverture intégrale des créanciers ; ils

¹⁰⁵⁴ Sur l'assainissement de la Banque Leu, voir aussi : Theo Keller, *Leu & Co. 1755-1955 : Denkschrift zum 200-jährigen Bestehen der Aktiengesellschaft Leu & Co. Zürich*, Zürich: Leu & Co, 1955, p. 240-257.

¹⁰⁵⁵ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 173.

¹⁰⁵⁶ La Commission fédérale des banques estime le 12 novembre 1935 que la banque Leu dispose encore de 79 millions d'actifs soumis à des restrictions de transfert, et que ses créanciers sont donc à peine couverts. AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 12.11.1935, p. 217.

¹⁰⁵⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 20.11.1935, p. 231.

¹⁰⁵⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 12.11.1935, p. 217-219.

¹⁰⁵⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 27.12.1935, p. 290.

regrettent aussi que le plan d'assainissement privilégie les intérêts des actionnaires au détriment des créanciers.

La forme juridique que devrait prendre la réorganisation financière de la Leu AG fait aussi débat. Dès novembre 1935, l'idée de s'appuyer sur un futur article du nouveau programme financier de la Confédération, alors en cours d'élaboration, est soulevée. Il s'agirait de demander au Conseil fédéral d'autoriser un plan d'assainissement qui restreint les droits des créanciers au nom de l'article 47 du projet de programme financier. Cette disposition stipule que « le Conseil fédéral est autorisé à prendre toutes mesures qu'il jugera nécessaires au maintien du crédit national et qu'il estimera ne pouvoir être différées »¹⁰⁶⁰. En donnant une définition remarquablement large de cet article conférant les pleins pouvoirs au gouvernement, les dirigeants de la Banque Leu, d'entente avec le conseiller fédéral Albert Meyer, espèrent pouvoir trouver une solution d'assainissement particulière. L'enjeu de cette manœuvre consiste à désigner le Conseil fédéral comme autorité administrative d'homologation du plan d'assainissement, au lieu des instances juridiques cantonales, en principe compétentes dans la procédure de concordat habituel. Ce régime de faveur auprès d'institutions fédérales spécialisées (DFFD, CFB) serait plus à même de répondre aux besoins de la banque zurichoise que les procédures juridiques cantonales standards. C'est donc par le truchement d'une disposition de pleins pouvoirs d'un programme financier – lui-même introduit par arrêté fédéral urgent et combattu avec acharnement par la minorité sociale-démocrate du parlement¹⁰⁶¹, que l'on cherche à introduire un nouvel instrument administratif d'assainissement bancaire. Pour Edmund Schulthess, ce subterfuge ressemble à de la *Kabinettsjustiz*, mais il estime que la demande de prorogation des échéances peut être approuvée¹⁰⁶². Albert Züst, qui est à la fois membre de la CFB et rapporteur du Conseil des Etats sur le programme financier II, met en garde contre les abus auxquels pourrait donner lieu une telle interprétation de l'article 47 : le Conseil fédéral, en créant un précédent, serait alors sollicité par un grand nombre de banques (Banque Commerciale de Bâle, Banque Fédérale,...), voire par des banques locales, pour fonctionner comme instance d'homologation. Il privilégie donc l'établissement de principes généraux plutôt que la multiplication de cas d'espèce. Dans sa décision d'accorder la prorogation des échéances à la Leu du 30 décembre 1935, le Conseil fédéral suit essentiellement les conseils de la CFB¹⁰⁶³.

Comme dans le cas de la Basler Handelsbank durant l'été 1935, la CFB doit se prononcer sur les exceptions (*Härtefälle*) au moratoire de paiements. Paul Rossy relate que la Banque Leu interprète les cas de rigueur selon ses propres intérêts et non celui des créanciers. Ainsi, elle aurait accepté d'octroyer un paiement à un client qui menaçait de retirer tous ses fonds¹⁰⁶⁴.

Le 21 février 1936, la CFB prend connaissance d'agissements suspects de la part de la Banque Leu : il s'avère qu'au cours de quatre jours qui ont précédé l'octroi de la

¹⁰⁶⁰ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937. (Du 22 novembre 1935.) », *Feuille fédérale*, 1935, vol. 2, n° 49, « Projet d'Arrêté fédéral », art. 47, p. 897.

¹⁰⁶¹ Sur le programme financier II qui est voté le 31 janvier 1936 : Müller, *op. cit.*, 2010, p. 601-643.

¹⁰⁶² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 27.12.1935, p. 291.

¹⁰⁶³ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 356, Procès-verbaux de décision du Conseil fédéral, séance du 30.12.1935.

¹⁰⁶⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 31.01.1936, p. 27-31.

prorogation des échéances, elle a opéré le rachat de 5145 de ses propres actions. Comme l'indiquent des documents établis deux ans plus tard dans le cadre de la validation du plan d'assainissement par le Tribunal fédéral, deux comportements frauduleux sont reprochés aux dirigeants de la grande banque zurichoise¹⁰⁶⁵. Premièrement, le conseil d'administration de la Leu a procédé au rachat de ses propres actions, par l'intermédiaire d'une société financière fondée pour l'occasion, l'Internationale Finanzgesellschaft (Intfin) basée à Vaduz. Il s'agit d'un contournement évident de la loi, puisque les dirigeants ont ainsi retiré des capitaux qui auraient dû servir à couvrir les déposants de la banque. Du point de vue juridique, l'assignation de ce contentieux est problématique. A moins qu'une procédure de faillite ne soit ouverte, les créanciers, qui sont ici les principaux lésés, ne peuvent intenter une action en justice contre les administrateurs de la banque. Aussi, la CFB rapporte qu'un accord à l'amiable, sur ses propres recommandations, a été trouvé. Les membres du conseil d'administration et leurs proches fournissent, sous la forme de la souscription d'actions prioritaires, un montant d'un million de francs, en l'échange du renoncement à d'éventuelles poursuites à leur encontre. D'après la CFB, cette somme pourtant colossale d'un million de francs est inférieure au préjudice causé, mais elle améliore malgré tout la situation des créanciers et permet surtout d'éviter à la banque, qui se situe encore en plein assainissement, un procès juridique public qui lui serait encore plus dommageable. Deuxièmement, le même document révèle que l'ancien directeur de la banque (1915-1933) et membre de son conseil d'administration (1933-1937), Hans Dietler (1870-1962), a également, à titre personnel, effectué d'importants retraits de la banque quelques jours avant l'ouverture du moratoire. S'il est difficile d'établir une infraction précise, ces retraits témoignent pour la CFB « d'une façon de faire déloyale et incorrecte »¹⁰⁶⁶. La réputation de Dietler est d'autant plus entachée qu'il refuse de restituer les montants incriminés. Les autres membres du conseil d'administration, en revanche, acceptent d'éponger les pertes occasionnées par les retraits de Dietler, ce qui suffit à satisfaire la Commission fédérale des banques. Etonnamment, ces deux agissements délictueux ne sont guère discutés au sein de l'organe de surveillance fédéral, du moins dans un premier temps. Au cours de l'hiver 1936, les négociations d'assainissement se poursuivent sereinement. Il est en revanche moins surprenant que l'histoire officielle de la banque Leu, publiée en 1955 à l'occasion du 200^e anniversaire et rédigée par le professeur d'économie de l'école de commerce de St-Gall Theo Keller, passe cet épisode sous silence dans son récit de l'assainissement¹⁰⁶⁷.

L'arrêté du Conseil fédéral concernant l'assainissement des banques du 17 avril 1936

Fin mars, la voie d'un assainissement uniquement basé sur le programme financier n'est plus envisagée, et l'on s'achemine vers la promulgation de dispositions générales sous la forme d'un arrêté du Conseil fédéral¹⁰⁶⁸. Il s'agit là d'une solution par défaut, puisqu'en l'absence de dispositions spéciales, la Banque Leu devrait sans aucun doute recourir à un

¹⁰⁶⁵ Voir en particulier la lettre de 20 pages adressées par la CFB au Tribunal fédéral daté du 20 janvier 1937. AFB, E6100(A-14), 1000/1914, vol. 12, lettre de Schulthess et Rossy (CFB) au Tribunal fédéral sur le projet d'assainissement de l'Aktiengesellschaft Leu & Co, 20.01.1937.

¹⁰⁶⁶ AFB, E6100(A-14), 1000/1914, vol. 12, lettre de Schulthess et Rossy (CFB) au Tribunal fédéral sur le projet d'assainissement de l'Aktiengesellschaft Leu & Co, 20.01.1937, p. 12.

¹⁰⁶⁷ Keller, *op. cit.*, 1955, p. 240-249.

¹⁰⁶⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 26.03.1936, p. 110-112.

sursis concordataire qui la mènerait vers une liquidation, et partant de plus lourdes pertes pour les créanciers. En l'espace de trois semaines, entre le 28 mars et le 17 avril 1936, une procédure spéciale est mise sur pied à un rythme soutenu. Le 2 avril 1936 a lieu une conférence au cours de laquelle est discuté un premier projet d'arrêté du Conseil fédéral datant du 28 mars¹⁰⁶⁹. Les procès-verbaux de cette réunion – à laquelle participent des représentants de presque toutes les grandes banques, à l'exception de la principale concernée, l'AG Leu – révèlent que les établissements les plus solides, le Crédit Suisse et la Société de Banque Suisse, redoutent que des dispositions propres aux grandes banques puissent porter atteinte à leur crédit. Leurs dirigeants craignent en particulier un effet dépréciatif sur les obligations des banques. De plus, ils estiment regrettable de devoir modifier des dispositions légales de la réglementation à peine plus d'un an après leur entrée en vigueur. Schulthess leur répond que la limitation aux banques importantes a pour but de ne pas surcharger de travail la CFB et le Tribunal fédéral. Plusieurs des amendements demandés par les représentants bancaires lors de cette séance sont intégrés¹⁰⁷⁰. Dès le lendemain, la CFB transmet un projet d'arrêté fédéral au Département des finances. Il faut attendre le 17 avril 1936 pour que le Conseil fédéral avalise les propositions du DFFD. L'arrêté du Conseil fédéral concernant l'assainissement de banques entre en vigueur immédiatement ; il est présenté publiquement comme « un moyen de s'adapter aux nouvelles circonstances et de remédier aux défaillances de nos établissements de crédit qui jouent un rôle notable dans l'économie du pays »¹⁰⁷¹. Son contenu est le suivant : il introduit une procédure d'assainissement spéciale, dont le principe ressemble à la procédure concordataire habituelle, mais dont l'exécution est placée sous l'autorité des deux instances fédérales (la Commission fédérale des banques pour la phase préparatoire et le Tribunal fédéral pour la phase d'homologation) en lieu et place des instances juridiques cantonales¹⁰⁷². Or, dans le cas des réorganisations financières d'établissements financiers importants, les autorités cantonales étaient souvent dépassées par l'ampleur de la tâche et éprouvaient des difficultés face aux problèmes de technique bancaire. Autre différence notable : cette procédure n'est ouverte qu'aux banques « qui jouent un rôle notable dans l'économie publique de la Suisse » et qui bénéficient déjà d'une prorogation des échéances ou d'un sursis. Enfin, le troisième avantage dont jouit la procédure spéciale d'avril 1936 par rapport à la procédure concordataire est qu'elle ne représentait pas la même atteinte à la réputation d'une

¹⁰⁶⁹ Participent à la réunion du 2 avril 1936: Edmund Schulthess; Paul Rossy (tous deux CFB); Carl Jäger (1869-1947), juge fédéral; Gustave Bovon (1867-1949), dir. Crédit Léman à Vevey ; Max Brugger (1882-1945), pdt Basler Handelsbank ; Victor Gautier (1891-1965), dir. BNS ; Albert Cafilisch (1898-1965), secr. ASB ; Hans Fischer (1895- ?), pdt Association des banques locales ; Paul Jaberg (1878-1955), DG UBS ; Adolf Jöhr (1878-1953), DG Crédit Suisse ; Eduard Kellenberger (1889-1976), Dir. suppléant de l'Administration fédérale des finances ; Robert La Roche (1877-1946), Prés. ASB, associé de la banque privée La Roche & Cie ; Max Staehelin (1880-1961), pdt SBS ; Arthur Wolf (1884-1961), dir. comité central de l'Association des banques locales ; Otto Würigler (1887-1966), dir. Banque cantonale de Berne. AFB, E6100A-14, 1000/1914, vol. 12, Leu AG, Entwurf betr. Sanierung von Banken - Sitzung vom 2. April 1936.

¹⁰⁷⁰ Tenant par exemple compte de certains remaniements couchés sur papier à l'issue de la séance. Cf. par exemple, AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 32, Sanierung von Banken, Lettre d'Adolf Jöhr à Paul Rossy, 02.04.1936.

¹⁰⁷¹ « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures de nécessité prises pour maintenir le crédit national (du 5 octobre 1936) », *Feuille fédérale*, vol. 2, n° 41, 07.10.1936, p. 721.

¹⁰⁷² Cf. Holenstein, *art. cit.*, in *op. cit.*, 1944, p. 56-68 ; Ehrensam, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 108-113.

banque¹⁰⁷³. Devoir recourir au concordat – une procédure juridique rigide – signifiait souvent la fin du dernier capital de confiance pour une banque. La nouvelle procédure, de nature administrative, était en ce sens à la fois plus souple et plus attractive. Le rôle de la Commission fédérale des banques y est prépondérant. C'est elle qui statue sur l'ouverture de la procédure, qui désigne un commissaire ou une commission de surveillance chargée de surveiller la gestion de la banque, et enfin – tâche considérable – c'est elle qui donne son assentiment au plan d'assainissement concocté par la banque avant de le transmettre au Tribunal fédéral¹⁰⁷⁴.

L'arrêté fédéral ne prévoit pas une durée maximale pour la procédure d'assainissement. Dans la pratique, la mise en application par la CFB de cet arrêté donne lieu à d'intenses échanges entre les autorités (CFB, Commissaire, Tribunal fédéral, voire la BNS) et les dirigeants de la banque concernée. En principe, les autorités publiques cherchent à privilégier les intérêts des créanciers bancaires dans leur ensemble, tandis que les instances bancaires favorisent les actionnaires et proposent des estimations trop optimistes de la situation financière de la banque.

Prévu comme une mesure provisoire et reposant sur une base juridique très fragile, à savoir l'article 53 du programme financier de janvier 1936, l'arrêté fédéral du 17 avril 1936 expire déjà en décembre 1937. Dans des circonstances sur lesquelles nous reviendrons, il sera prolongé à quatre reprises : en janvier 1938 pour une durée d'un an, en décembre 1938 pour une durée de trois ans, en juin 1942 pour une durée de trois ans, et finalement en décembre 1944 pour une durée de cinq ans. Il arrive à échéance fin 1949. Sa non-prolongation signifie la disparition du droit extraordinaire d'assainissement, après treize ans d'existence sur la base juridique de pleins pouvoirs. Le bilan global de cette mesure spéciale est le suivant : entre 1936 et 1945, une demi-douzaine de banques ont obtenu l'homologation d'un plan d'assainissement sur cette base.

Tableau 6.9 : Banques sollicitant une procédure d'assainissement selon l'arrêté du Conseil fédéral du 17 avril 1936 (1936-1945)

Banque concernée	Bilan à l'ouverture de la procédure en millions de CHF	Date de l'ouverture de la procédure par la CFB	Date de l'homologation du plan d'assainissement par le TF
AG Leu & Co	232.9	24 avril 1936	15 mai 1937
Basler Handelsbank	194.4	3 mars 1937	15 juillet 1937
Spar- und Leihkasse Bern	121.2	15 novembre 1936	29 octobre 1937
Schweiz. Spar- und Kreditbank	90.4	12 janvier 1938	- (assainissement extrajudiciaire)
Spar- und Leihkasse Thun	36.7	27 mai 1938	3 février 1939
Bank in Ragaz	14.8	28 décembre 1940	6 novembre 1941
Volksbank Interlaken	8.6	29 avril 1941	31 mai 1945

Sources : Date d'homologation : AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 32, 161*, « Sanierung von Banken (1935-1945) ». Date d'ouverture : AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13, rapport annuel de la CFB, 1936-1941. Bilans : *Das schweizerische Bankwesen im Jahre...*, Zürich : Schweizerische Nationalbank, années correspondantes.

On remarque qu'à partir de 1938 la procédure extraordinaire est également octroyée à des instituts de taille moyenne. En effet, lors de la prolongation de décembre 1938, le mot

¹⁰⁷³ Holenstein, *art. cit.*, in *op. cit.*, 1944, p. 57.

¹⁰⁷⁴ « Arrêté du Conseil fédéral concernant l'assainissement des banques (du 17 avril 1936) », *Feuille fédérale*, vol. 2, n° 41, 07.10.1936, p. 725-728.

« notable » est supprimé dans l'expression « banques qui jouent un rôle notable dans l'économie publique de la Suisse ». La procédure d'assainissement spéciale s'ouvre donc dans un deuxième temps à des établissements de moindre importance.

Mais revenons d'abord au printemps 1936. Avec la promulgation au pas de course de nouvelles dispositions sur l'assainissement bancaire, la Banque Leu obtenait la solution sur mesure qu'elle recherchait. Dès le lendemain de l'entrée en vigueur de l'arrêté, la Leu demande à la CFB l'ouverture d'une procédure d'assainissement, qu'elle obtient immédiatement¹⁰⁷⁵. Une commission de surveillance de trois membres est désignée. Il s'agit d'Emil Zachmann – le directeur de la Schweizerische Treuhandgesellschaft proche du Bankverein, de Hans Matti (1887-1966), professeur de droit à l'Université de Berne, et de Josef Henggeler (1886-1952), un avocat zurichois spécialisé dans le droit fiscal et économique, une candidature proposée par Adolf Jöhr, directeur général du Crédit Suisse¹⁰⁷⁶. L'autorité de surveillance accepte, conformément à la volonté de la Leu S.A., de ne pas publier dans la presse la composition de la commission de surveillance, pour éviter une remise en cause publique de sa légitimité. Entre mai et décembre 1936, le projet d'assainissement est âprement négocié. Le ralentissement de la procédure est surtout dû aux dirigeants de la Leu, qui proposent au cours de l'été un nouveau projet concurrent de celui élaboré par la commission de surveillance. Ils auraient en particulier souhaité créer une structure de défaisance (*Auffangsgesellschaft*), chargée de reprendre les actifs soumis à des restrictions de transfert¹⁰⁷⁷. Mais ce plan rencontre l'opposition de la CFB, de la BNS et du Tribunal fédéral. En janvier 1937, la Commission fédérale des banques transmet au Tribunal fédéral le projet d'assainissement de la Banque Leu du 23 décembre 1936 et en recommande l'homologation, d'entente avec la commission de surveillance ad hoc. Ce plan prévoit une réorganisation profonde : d'une part, le capital-actions est réduit de 40 à 7 millions de francs, par annulation et dépréciation des actions, d'autre part, les créanciers – à l'exception des déposants de moins de 1000 francs – subissent une perte de 35% sur leurs dépôts et obtiennent en contrepartie de nouvelles actions¹⁰⁷⁸. De plus, un rééchelonnement jusqu'en 1948 des obligations bancaires encore prorogées est validé, et un poste spécial pour les actifs gelés est porté au bilan. Cet assainissement profond met donc à forte contribution à la fois les créanciers bancaires, dont les dépôts subissent une perte nette de 20% et les actionnaires. Dans sa lettre de janvier 1937 au Tribunal fédéral demandant d'accepter le plan d'assainissement, la Commission fédérale des banques est consciente du lourd sacrifice que représente cette solution, mais estime qu'il s'agit d'un compromis acceptable, offrant aux créanciers des pertes inférieures à celles qu'ils subiraient dans une liquidation ordinaire¹⁰⁷⁹. Les affaires de la Banque Leu végètent au cours de la guerre. Ce n'est qu'en 1945-1946 qu'elle peut définitivement se défaire du lourd héritage de la crise des années 1930, en amortissant intégralement les derniers actifs gelés au cours d'un second assainissement. Réduit à la

¹⁰⁷⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 24.04.1936, p. 129-131. Cf. aussi Keller, *op. cit.*, 1955, p. 245.

¹⁰⁷⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 24.04.1936, p. 129.

¹⁰⁷⁷ AFB, E6100(A-14), 1000/1914, vol. 12, Leu AG, Lettre de la Commission fédérale des banques au Tribunal fédéral, 20.01.1937.

¹⁰⁷⁸ Bodmer, *op. cit.*, 1948, p. 175-176. Keller, *op. cit.*, 1955, p. 246-247.

¹⁰⁷⁹ AFB, E6100(A-14), 1000/1914, vol. 12, Leu AG, Lettre de la Commission fédérale des banques au Tribunal fédéral, 20.01.1937, p. 8.

portion congrue, le volume d'affaires de la Banque Leu est alors indigne de sa classification parmi les grandes banques : son bilan de 1945 (161.4 millions) représente par exemple un dixième de celui de la Banque cantonale de Zurich et la rapproche plutôt de certaines banques régionales. La reprise des affaires, dans l'après-guerre, s'effectue en grande partie dans le domaine du financement de la construction et des crédits hypothécaires dans la région zurichoise¹⁰⁸⁰.

*

Avant de clore ce sous-chapitre sur la fonction de médecin des banques de la CFB, il faut encore revenir sur ses tentatives répétées de pérenniser, dans la législation ordinaire, les dispositions nouvelles mises en place en avril 1936. Pendant plus d'une décennie, entre 1938 et 1948, l'autorité de surveillance a en effet cherché à introduire la procédure d'assainissement extraordinaire dans une loi à caractère durable. Lors de chacune des quatre prolongations de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 avril 1936 (janvier 1938, décembre 1938, juin 1942 et décembre 1944), la question s'est posée d'élaborer une véritable législation, ou de modifier la loi bancaire de 1934, plutôt que de simplement prolonger un acte de droit extraordinaire.

La volonté de la CFB de transférer l'ACF d'avril 1936 dans le droit ordinaire reposait sur les bonnes expériences faites avec la nouvelle procédure d'assainissement. En décembre 1937, elle annonce au Département fédéral des finances et des douanes son intention d'élaborer un projet de législation ordinaire, justifiant cette démarche par les bons résultats obtenus dans les cas de la Banque Leu et de la Basler Handelsbank¹⁰⁸¹. Au même moment, le directoire de la BNS, en la personne du transfuge Rossy récemment arrivé à la direction générale après avoir quitté la CFB, soutient d'ailleurs cette réalisation. Dans une lettre au conseiller fédéral Albert Meyer, le Vaudois affirme que la direction de la BNS « insiste pour qu'une étude soit immédiatement entreprise dans le but de compléter la loi sur les banques du 8 novembre 1934 en y introduisant certaines dispositions nouvelles concernant l'assainissement des banques [...]. Ainsi l'on transformerait un acte législatif extraordinaire et qui demande à être mis au point à plusieurs égards en un texte législatif bien étudié et définitif »¹⁰⁸². Etant donné que l'arrêté n'a été prolongé que pour une année, l'affaire est relativement pressante, et le DFFD est prié d'amorcer les travaux rapidement.

Il faut cependant attendre quatre mois pour qu'une première réunion ait lieu. Le 11 avril 1938, la séance présidée par Schulthess débouche sur un résultat relativement clair. Tout le monde – à l'exception notable d'Adolf Jöhr qui n'est pas présent, mais a émis des réserves par écrit – estime que la procédure d'assainissement a fait ses preuves¹⁰⁸³. La

¹⁰⁸⁰ Cf. Keller, *op. cit.*, 1955, p. 261-266.

¹⁰⁸¹ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 32, Sanierung von Banken, Lettre de la CFB au DFFD, 27.12.1937.

¹⁰⁸² AFB, E6100(A-15), 1000/1915, vol. 8, dossier 921 Vorschriften über die Sanierung von Banken (BRB), Lettre de Paul Rossy (BNS) au DFFD, 28.12.1937.

¹⁰⁸³ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Allgemeines, Korrespondenz, Bankensanierungen, « Neuordnung des Sanierungs- und Nachlassverfahrens für Banken. Protokoll der 1. Sitzung der Expertenkommission », 11.04.1938. Participant à cette réunion : Edmund Schulthess (CFB, président), Alphonse Perren (CFB), Paul Rossy (v-pdt BNS), Henri Borle (1889-1966, professeur de droit à l'Université de Lausanne), Gustave Hentsch (1878-1962, banquier privé, Genève), Hans Kuhn (1884-1980, chef de la Division fédérale de la justice), Georg Leuch (1888-1959, juge fédéral), Arthur Wolf (Comité central de l'Union suisse de banque régionales).

question de savoir si elle doit être insérée dans la loi sur les banques ou faire l'objet d'une législation particulière est une « pure formalité » pour Schulthess. Dès juin 1938, une commission d'experts nommée par la CFB s'attèle à la rédaction d'une refonte des dispositions sur l'assainissement et le concordat bancaire. Cette commission est formée de quatre juristes : Robert Haab (1893-1944), professeur de droit privé à l'Université de Bâle qui avait participé à la révision du Code des obligations, Paul Carry (1892-1977), professeur de droit à l'Université de Genève, Josef Henggeler (1886-1952), avocat à Zurich, et Arthur Homberger (1896-1945), professeur de droit à l'Université de Berne. Cette petite commission Haab produit un rapport de 59 pages à destination de la CFB daté du 5 septembre 1938. Elle préconise une refonte complète du droit d'assainissement bancaire¹⁰⁸⁴. Les articles 26 à 37 de la loi sur les banques, les dispositions d'exécution qui y sont liées, et l'arrêté du Conseil fédéral du 17 avril 1936 fusionneraient pour apporter une certaine clarification et éviter les procédures redondantes. Du point de vue formel, la commission propose en fait deux options : soit une nouvelle législation fédérale, soit une révision partielle de la loi sur les banques qui autoriserait le Conseil fédéral à régler la question des assainissements par voie d'ordonnance.

Le 25 octobre 1938, la Commission fédérale des banques transmet tout le dossier au Département des finances sans prendre position en faveur de l'une ou l'autre alternative. Elle insiste uniquement sur le caractère urgent de la question et la nécessité de mettre rapidement en branle les travaux législatifs¹⁰⁸⁵. Cet appel ne sera pas entendu. Malgré plusieurs relances, en décembre 1938, février 1939, puis en octobre 1939, le projet est toujours au point mort. D'après la CFB, ce retard est dû à une situation où ni le Département des finances, ni celui de justice et police ne se sentent clairement responsables de l'avancement du projet. Après trois courriers restés sans réponse, le Département des finances consent à s'expliquer le 27 octobre 1939. Rappelons qu'un changement à la tête du DFFD a eu lieu dans l'intervalle, puisque le conseiller fédéral démissionnaire Albert Meyer a été remplacé au 1^{er} janvier 1939 par Ernst Wetter (1877-1963), ancien vice-président du Vorort (1926-1938). La justification du long retard est relativement maladroite. Après avoir reconnu qu'une refonte de ce droit est souhaitable et utile, et que les travaux préparatoires sont de grande valeur, le conseiller fédéral Wetter ajoute que cette question n'est ni urgente ni impossible à différer. Le Zurichois mentionne ensuite la charge de travail excessive occasionnée par la réforme des finances fédérales, puis les tâches urgentes liées à la mobilisation, pour parvenir à la conclusion que « le temps de guerre actuel ne se prête pas à la création d'une nouvelle législation »¹⁰⁸⁶. Au cours de la séance de la CFB qui suit, Schulthess dévoile plus en détail les appréhensions du DFFD. Ernst Wetter lui a expliqué que si un projet était alors présenté au parlement,

¹⁰⁸⁴ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Allgemeines, Korrespondenz, Bankensanierungen, « Bericht der Experten-Kommission zu den Entwürfen über die Neugestaltung der Sanierung und der Zwangsliquidation von Banken und Sparkassen », 05.09.1938.

¹⁰⁸⁵ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Allgemeines, Korrespondenz, Bankensanierungen, Lettre de la CFB (Schulthess – Perren) au DFFD, 25.10.1939.

¹⁰⁸⁶ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Allgemeines, Korrespondenz, Bankensanierungen, Lettre d'Ernst Wetter (DFFD) à la CFB, 27.10.1939. Cit. originale : « die gegenwärtige Kriegszeit eignet sich wenig für die Schaffung neuen Rechts ».

on en viendrait probablement à une révision très étendue de la loi sur les banques¹⁰⁸⁷. Ce à quoi Schulthess lui aurait répondu qu'une révision dans quelques années serait probablement encore plus dangereuse. Le ministère des Finances craint donc qu'une modification mineure de la loi puisse se révéler très délicate. Malgré cette réticence du DFFD, la Commission fédérale des banques renouvelle sa demande visant à faire débiter rapidement les travaux législatifs. En mars-avril 1940, la question refait surface. D'un commun accord avec les membres de la « commission Haab », l'autorité de surveillance décide de transmettre au Département des finances la proposition de promulguer une loi de pleins pouvoirs (*Ermächtigungsgesetz*) qui autoriserait le Conseil fédéral à édicter par voie d'ordonnance de nouvelles dispositions qui unifieraient les procédures d'assainissements bancaires. Alors que la chose est presque décidée, le nouveau secrétaire de la CFB, Max Hommel (1902-1972), intervient et suggère de consulter d'abord les banques¹⁰⁸⁸. Schulthess lui donne raison et propose d'envoyer quelques invitations personnelles, par exemple à Adolf Jöhr, Max Staehelin, ainsi que des représentants des banques moyennes et cantonales. Une réunion est organisée les 4 et 5 juillet. Le cercle des invités, s'il a grandi en nombre, reste confiné aux grands dirigeants du monde bancaire, auxquels s'ajoutent les juristes de la commission Haab. Au total, sur vingt participants, l'on dénombre treize représentants des banques¹⁰⁸⁹. Leur réaction au projet d'arrêté du Conseil fédéral de la commission Haab visant à réviser le droit d'assainissement n'est pas enthousiaste. Adolf Jöhr estime que le moment est mal choisi pour une réforme de grande ampleur, que la promulgation d'une réglementation pourrait donner l'impression, en Suisse comme à l'étranger, que les banques se portent mal. Il suggère d'attendre et de mettre l'affaire de côté. Le directeur de la Basler Handelsbank, Emil Müller, le rejoint en déclarant que le projet est prématuré : « Die 'Schublade' werde eine wohltätige Wirkung ausüben (le report du projet aurait un effet bénéfique) »¹⁰⁹⁰. Malgré ces réserves sur le principe, plusieurs modifications sont apportées au projet avant qu'il soit en effet rangé dans les tiroirs de l'administration.

Pendant le printemps 1942, l'arrêté du Conseil fédéral du 17 avril 1936 est donc prolongé pour la troisième fois, avec une modification mineure. Malgré l'opposition de la BNS, la Commission fédérale des banques obtient une compétence supplémentaire, puisqu'elle devient l'instance responsable d'accorder le sursis bancaire, au détriment des instances juridiques cantonales¹⁰⁹¹. Lors de la dernière prolongation, en octobre 1944, la Commission fédérale des banques propose au Département des finances d'étendre l'arrêté

¹⁰⁸⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7. PV CFB, 04.12.1939, p. 159. Cit. originale : « Herr Bundesrat Wetter hat mir erklärt, wenn das eine oder andere Projekt der Expertenkommission jetzt vor das Parlament gebracht werde, so käme es eventuell zu einer recht weitgehenden Revision des Bankengesetzes ».

¹⁰⁸⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8. PV CFB, 05.04.1940, p. 33. Cf. aussi AASB, Dossier 713 Eidg. Bankengesetz Jan. 1940 - Juni 1948, Neuordnung des Bankensanierungsverfahrens.

¹⁰⁸⁹ En voici la composition exacte : Edmund Schulthess (préside les séances), Paul Rossy (BNS), Albert Caflisch (ASB), Paul Jaberg (UBS), Adolf Jöhr (CS), Max Staehelin (SBS), Charles Zoelly (1891-1985, BF), Gustave Curchod (1886-1950, BCV), Heinrich Daeniker (ZKB), Rudolf Wittmer (BaKB), L. Jan (Caisse d'Épargne et de Crédit), Arthur Wolf (Banques locales), Johann Heuberger (1890-1950, Raiffeisen), Hermann Korrodi (Elektrobank), Emil Müller (BCB), Robert Haab (UniBa), Josef Henggeler, Arthur Homberger (UniBe), Albert Züst (CFB), Max Hommel (CFB). Excusés : Fritz Häfliger (1888-1975, Revisionsverband BE), Max E. Bodmer, Jean Lombard, Henri-Emmanuel de Roguin (1878-1949).

¹⁰⁹⁰ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Allgemeines, Korrespondenz, Bankensanierungen, « Neuordnung des Banken-Sanierungsverfahren. Protokoll der I. Konferenz », 04-05.07.1940, p. 8.

¹⁰⁹¹ Cf. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 32, Sanierung von Banken.

pour une durée de quatre ans, estimant que ce délai sera suffisant, une fois la guerre terminée, pour faire aboutir les projets de pérennisation du droit d'assainissement datant de 1938 et de 1942. Le Conseil fédéral décidera même d'une prolongation de cinq ans, jusqu'à fin 1949.

Dès novembre 1947, la question ressurgit sous la pression du parlement. La commission des pleins pouvoirs cherche en effet à abroger les décrets pris sous le régime des pleins pouvoirs. Se pose à nouveau la question de savoir ce que deviendra l'arrêté du Conseil fédéral du 17 avril 1936. Après avoir validé le principe selon lequel la procédure d'assainissement a fait ses preuves et doit être maintenue, la CFB explore trois pistes pour son maintien : soit la création d'une nouvelle loi sur la base de l'arrêté, soit l'intégration dans la loi bancaire via une révision partielle, soit enfin la reprise du projet de la commission Haab de juin 1940 et sa transformation en une loi¹⁰⁹². C'est finalement l'option d'une nouvelle législation qui est choisie par les superviseurs. Après des négociations internes, un projet de loi est transmis à la Banque nationale et à l'Association suisse des banquiers le 7 juillet 1948. Les premiers retours de la part des banquiers sont plutôt positifs. Une réunion informelle tenue le 23 juillet arrive à la conclusion qu'il faut maintenir les précieuses dispositions sur l'assainissement bancaire d'avril 1936 au-delà de leur échéance fin 1949. Début septembre 1948, la direction de la BNS prend également position : elle approuve le maintien d'une procédure d'assainissement pour les banques, et privilégie la forme juridique d'une nouvelle législation, estimant qu'il serait plus facile de limiter les discussions parlementaires que dans le cas d'une révision – même partielle – de la loi sur les banques¹⁰⁹³. Tous les voyants sont donc au vert pour l'aboutissement d'une normalisation du droit d'assainissement bancaire. C'était sans compter un revirement de la part de l'ASB. Le secrétaire de la CFB, Robert Reimann apprend par téléphone qu'au sein du Conseil d'administration de l'ASB de sérieux doutes sont émis quant à l'opportunité de toute l'opération. Les banquiers redoutent que même la discussion d'une nouvelle législation annexe au sein du Parlement puisse inciter certains députés (l'indépendant Gottlieb Duttweiler est notamment cité) à formuler des revendications dans le sens d'une révision de la loi sur les banques¹⁰⁹⁴. Les archives de l'ASB confirment le revirement. Au cours de la séance du 25 août 1948, c'est en particulier Peter Vieli (1890-1972), directeur général du Crédit Suisse, qui exprime sa volonté de laisser tomber les dispositions sur l'assainissement pour ne pas courir le risque d'ouvrir une boîte de Pandore. Son mot d'ordre est clair : « en aucun cas, la loi sur les banques ne doit être remise en question »¹⁰⁹⁵. Un mois plus tard, le 25 septembre le Conseil d'administration de l'ASB valide la décision selon laquelle il est préférable de laisser tomber les dispositions sur l'assainissement. Dans l'équation qu'il fallait résoudre, les dangers liés à une discussion politique d'un projet de droit bancaire ont pris le dessus sur le risque de voir une banque défaillante recourir aux instruments d'assainissement défectueux de la loi sur les banques. Quels sont ces « dangers » qui font figure d'épouvantails dans le débat politique d'une

¹⁰⁹² AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Allgemeines, Korrespondenz, Bankensanierungen, Lettre d'Eduard Kellenberger (secr. CFB) aux membres de la CFB, 24.12.1947.

¹⁰⁹³ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Lettre de Paul Keller (BNS) à la CFB, 09.09.1948.

¹⁰⁹⁴ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Aktennotiz de Reimann du 30.08.1948.

¹⁰⁹⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 187^e séance, 25.08.1948, p. 5. Cit. originale : « Auf keinen Fall sollte etwas am Bankengesetz gerüttelt werden ». Sur Peter Vieli, cf. Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 477-478.

révision de la loi bancaire ? Selon le président de la CFB, l'ancien ministre des Finances Ernst Wetter, les postulats indésirables pourraient concerner une étatisation du système de révision bancaire, qui serait la première étape vers une volonté de nationalisation du crédit¹⁰⁹⁶. Etant donné que les prises de position de la BNS et de l'ASB divergent sur la question, à savoir que les banquiers centraux sont favorables à une législation nouvelle qui conserverait la procédure d'assainissement, tandis que la fâtière des banquiers la rejette, la Commission fédérale des banques organise une réunion. Celle-ci a pour but non seulement de trouver un terrain d'entente, mais aussi de comprendre les véritables craintes de l'ASB, plus susceptibles d'être divulguées par oral¹⁰⁹⁷. Cette conférence a lieu le 3 décembre 1948. Comme l'espéraient les superviseurs fédéraux, les motivations des banquiers pour refuser une pérennisation de l'assainissement bancaire apparaissent plus clairement. Le directeur de Banque cantonale de Zurich, Heinrich Daeniker distingue deux raisons principales :

« Premièrement, nous émettons des réserves contre toute discussion parlementaire des dispositions de la loi sur les banques. En plus de la question de la nationalisation, la question du secret bancaire serait probablement soulevée. A cela s'ajoute que nous les banques nous sentons ces dernières années toujours sur la défensive. Deuxièmement, après examens, nous arrivons à la conclusion que cela ira aussi sans procédure d'assainissement particulière »¹⁰⁹⁸.

La résistance des banques se cristallise donc autour de la discussion publique d'un projet qui pourrait déclencher une série d'interpellations encombrantes. Les banquiers estiment aussi qu'en cas de difficultés sérieuses provoquées par une nouvelle crise, on pourrait toujours ressortir les projets des tiroirs de l'administration et faire entrer en vigueur les dispositions en tant que droit d'exception. Face à ces arguments, la BNS se rétracte. Paul Rossy, avant de rendre les armes, souligne la faiblesse du raisonnement de l'ASB. Il estime au contraire que le moment est plutôt bien choisi pour introduire une loi sur l'assainissement bancaire, en l'absence d'une crise bancaire, et qu'il n'y aura jamais de moment idéal pour de telles dispositions. Si l'on ressort le projet au moment d'une crise, il provoquerait alors beaucoup plus de remous. Emil Müller, représentant de la Société de Banque Suisse, estime qu'en présentant un projet au parlement, on « lève un lièvre », et personne ne sait où l'affaire se terminera. L'ancien directeur général de la BNS, Ernst Weber (1881-1967), nommé depuis 1947 à la CFB, le rejoint sur ce point : des postulats en vue de modifier le contrôle bancaire pourraient être posés. Se posant comme arbitre entre les avis divergents de l'ASB et la BNS, Ernst Wetter, déclare alors : « Nous autres à la Commission fédérale des banques sommes neutres dans cette affaire. J'ai une fois affirmé à M. le directeur Daeniker que l'avis de l'Association des banquiers sera largement déterminant pour nous. Si nous faisons quelque chose, nous ne le faisons pas

¹⁰⁹⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 05.04.1948, p. 21 ; 04.10.1948, p. 92.

¹⁰⁹⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 03.11.1948, p. 102.

¹⁰⁹⁸ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Bankensanierungsverfahren, Protokoll der Konferenz, 03.12.1948, p. 2. Cit. originale : « Erstens haben wir Bedenken gegen jede Diskussion von bankengesetzlichen Vorschriften im Parlament. Ausser der Frage der Nationalisierung würde wahrscheinlich auch die Frage des Bankgeheimnisses aufgeworfen. Dazu kommt, dass wir Banken uns in den letzten Jahren immer in der Defensive fühlen. Zweitens gelangen wir auf Grund einer Prüfung zum Schlusse, dass es auch ohne ein besonderes Sanierungsverfahren gehen wird ».

pour nous, mais pour les banques »¹⁰⁹⁹. A l'issue de la réunion du 3 décembre 1948, l'affaire est entendue. La Banque nationale n'insiste pas, et la CFB penche en faveur de l'ASB et ne veut pas courir le risque d'une discussion de la réglementation bancaire au sein d'un parlement dans lequel, selon son président Ernst Wetter, les partisans d'une économie libre ont perdu en importance. La décision est actée lors de la séance de la CFB du 31 janvier 1949 : en plus des critiques des banquiers qu'il juge pertinentes, Wetter estime que la promulgation d'une nouvelle législation ne serait qu'un rafistolage (*Flickwerk*)¹¹⁰⁰. Une telle solution de dépannage serait plus simple à imposer dans l'urgence, au moment où une crise bancaire surgit. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 avril 1936 sur l'assainissement des banques expire donc dans l'indifférence générale à la fin de l'année 1949. Malgré de longs efforts concrétisés par plusieurs projets de loi et d'amendements produits par des commissions d'experts en 1938 et 1940, l'autorité de surveillance ne parvient pas à imposer un transfert dans le droit ordinaire des dispositions sur l'assainissement bancaire. Une situation désordonnée persiste, héritée du caractère improvisé qui avait marqué l'introduction tardive et au coup par coup, dans les années 1934-1936, des mesures en faveur des banques défailtantes. Trois types de moratoires différents et deux procédures de liquidation concurrentes sont maintenus.

A la lumière des éléments mis à jour, il est possible de préciser l'interprétation que Hugo Bänziger, jusqu'ici le seul à avoir abordé la question, a donnée de l'échec de la tentative de légiférer sur cette question. Il estime, dans une formule lapidaire, que la Commission fédérale des banques « s'est brisée contre des obstacles politiques »¹¹⁰¹. Si les raisons qui ont motivé l'abandon du projet sont bien d'ordre politique, elles ne doivent en revanche rien aux politiciens ni au monde politique. Grâce à la diligence de l'autorité de surveillance, qui se fait le relais des intérêts bancaires, la question ne parvient même pas jusqu'à la sphère de décision du ministère des Finances, et encore moins jusqu'au parlement. En cherchant d'abord à repousser la prise de décision, en 1938-1940, puis en avortant toute l'entreprise en 1948, les autorités fédérales ont surtout pris en compte les craintes, fondées ou non, des milieux bancaires de rouvrir le dossier « législation bancaire ». Ce mécanisme est d'autant plus remarquable qu'il ne s'agissait pas de mesures liberticides visant à resserrer le carcan réglementaire. Au contraire, les dispositions d'avril 1936 avaient été mises en place pour faciliter la réorganisation financière de la Banque Leu, et avaient depuis fait leurs preuves. Sur le fond, elles étaient donc plutôt bien accueillies par les banquiers. Leur résistance ne s'est manifestée qu'au moment où il s'est agi d'introduire ces dispositions dans une législation ordinaire, qui devait nécessairement passer devant le parlement.

En plus de révéler l'attitude conservatrice, c'est-à-dire attachée au maintien de l'ordre établi, de l'ASB à l'égard de la loi sur les banques de 1934 – une attitude qui deviendra un de ses leitmotifs –, cet épisode dénote aussi une évolution au sein de la CFB. En effet,

¹⁰⁹⁹ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Bankensanierungsverfahren, Protokoll der Konferenz, 03.12.1948, p. 5. Cit. originale : « Wir von der Bankenkommision sind in dieser Angelegenheit etwas neutral. Ich habe Herrn Dir. Daeniker einmal gesagt, dass die Ansicht der Bankiervereinigung für uns weitgehend leitend sein wird. Wenn wir etwas machen, tun wir es ja nicht für uns, sondern für die Banken. »

¹¹⁰⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 31.01.1949, p. 3-4.

¹¹⁰¹ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 176. Cit. originale : « die Bankenkommision setzte sich immer für eine Ueberführung der Sanierungsbestimmungen ins ordentliche Recht ein. Sie scheiterte letztlich an politischen Hindernissen ».

force est de constater qu'il y a un infléchissement notoire entre l'état d'esprit des superviseurs à la fin des années 1930 et leur comportement dans l'après-guerre. En 1938-1940, au moment où prennent forme les premiers projets tangibles de pérennisation du droit d'assainissement bancaire, les membres de la Commission fédérale des banques, et en particulier son président Schulthess, sont les forces motrices du processus. Les démarches répétées auprès du Département des finances pour accélérer la mise en œuvre de la réforme en témoignent. En 1947-1948, lorsque la fin des pleins pouvoirs et l'expiration du droit d'urgence remettent la question sur le tapis, la position de la CFB est bien moins volontariste. C'est sans grands regrets qu'elle enterre tout le projet, à la suite des objections de l'association des banquiers.

Ce glissement en l'espace d'une dizaine d'années s'explique en partie par le renouvellement des personnalités à la tête de la CFB. Le président Ernst Wetter (1944-1950) et Max Hommel (secrétaire entre 1939 et 1946 puis membre) semblent plus conciliants et moins entreprenants que leurs prédécesseurs Schulthess et Rossy. Mais plus que les personnes, la modification du contexte est primordiale pour comprendre cette évolution. A la fin des années 1930, le droit d'assainissement est d'une actualité brûlante ; plusieurs procédures sont en cours ou à prévoir. Dans l'après-guerre, le soufflé est retombé. Il est beaucoup plus difficile de défendre un projet dont l'utilité immédiate n'est pas évidente. Dans ces circonstances, les craintes jouant sur la boîte de pandore que constituerait la discussion publique de dispositions de droit bancaire ont facilement pris le dessus sur les scrupules en faveur d'une clarification juridique.

Alors qu'une nouvelle commission spéciale en vue de réformer le droit d'assainissement sera mise en place dans le cadre de la révision de la loi sur les banques en 1971, il faudra attendre 2004 pour qu'une refonte du droit d'assainissement bancaire aboutisse¹¹⁰².

¹¹⁰² Ehrensam, *art. cit.*, in Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 113 (Commission Egli en 1971) ; Urs W. Birchler, «L'évolution du secteur bancaire», in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2007, p. 426-438, p. 432. Voir aussi Schipke, *op. cit.*, 2015, p. 44-57 ; Ziegler-Peter, *op. cit.*, 2014, p. 123-124.

6.3 Une collaboration laborieuse avec la Banque nationale suisse

Dans les chapitres précédents, en particulier dans celui consacré à l'élaboration de la loi sur les banques, nous avons déjà souligné la position très particulière qu'occupe la banque centrale dans le régime de régulation de 1934. Sans répéter inutilement les éléments déjà avancés plus haut, il est nécessaire de récapituler brièvement les grandes lignes de cette évolution.

Souvenons-nous d'abord que la Commission fédérale des banques ne doit son apparition dans les projets de loi qu'au refus catégorique de la Banque nationale suisse d'endosser le rôle d'instance d'application de la loi. Au-delà de cette prise de position initiale de rejet de la supervision, on observe durant la phase d'élaboration de la loi un retrait progressif, mais marqué, de toute implication officielle de la BNS. Dans un premier temps, entre avril 1933 et septembre 1934, la banque centrale repousse la prise en charge de l'application et favorise la création d'une nouvelle institution. Il est à ce moment-là évident que l'institut d'émission y sera représenté d'une manière ou d'une autre. Les premiers projets de loi qui intègre une commission des banques mentionnent d'ailleurs explicitement la participation de représentants de la BNS, avant que cet alinéa ne soit supprimé. Malgré cette suppression, il reste certain pour la plupart des experts dans la préparation de loi, que la banque centrale s'associera activement aux opérations de l'autorité de surveillance. En septembre 1934, une nouvelle étape est franchie dans l'éloignement croissant des banquiers centraux. En juin 1934, un amendement du sénateur socialiste Emil Klöti qui demandait d'énoncer la participation à la CFB d'un membre de la BNS avait été repoussé. Le conseiller fédéral Albert Meyer avait alors ajouté qu'elle ne pouvait pas ne pas y être représentée¹¹⁰³. En août 1934, le président de la Banque nationale, Gottlieb Bachmann, allait dans le même sens en pronostiquant que le Conseil fédéral nommerait de toute façon un représentant de la BNS¹¹⁰⁴. Trois semaines plus tard, la direction de la BNS convient d'une prise de position différente. La discussion donne lieu à un débat interne qui voit s'opposer Gottlieb Bachman et Ernst Weber d'une part, qui proposent de refuser l'implication de la BNS, à Charles Schnyder de Wartensee d'autre part, quant à lui favorable à une participation à la CFB¹¹⁰⁵. Les premiers l'emportent. Soutenue par le Comité de banque de la BNS, la direction générale informe le Département des finances, dans un courrier du 25 septembre 1934, qu'elle ne souhaite pas être représentée dans la Commission fédérale des banques, et propose au conseiller fédéral d'éluder la question si par hasard elle ressurgissait lors des débats parlementaires en cours¹¹⁰⁶. Cette décision suscite d'ailleurs une certaine surprise et la réprobation à la fois des représentants des grandes banques (Jöhr et Staehelin) et du conseiller fédéral Albert Meyer¹¹⁰⁷. Les uns craignent sans doute que des personnalités moins conciliantes

¹¹⁰³ Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats, 19.06.1934, p. 264.

¹¹⁰⁴ ABNS, 1.3/1215, Protokoll der Kommission des Nationalrates zur Behandlung des Entwurfes zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, 24.08.1934, p. 155.

¹¹⁰⁵ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 13.09.1934, n° 895, p. 933-937.

¹¹⁰⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, Lettre de la direction générale de la BNS au chef du DFFD, 25.09.1934.

¹¹⁰⁷ ABNS, 1.3/1215, Protokoll der Kommission des Ständerats zur Behandlung des Entwurfes zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, 15.10.1934, p. 22-26. Adolf Jöhr : « Ich bin etwas erstaunt, dass die Nationalbank nicht mehr in dem Ding [la CFB !] sein will. [...] Die Banken werden ihre Objektivität [de la BNS] niemals im geringsten anzweifeln. »

envers le monde bancaire que celles de la BNS soient nommées à la CFB, tandis que l'autre est déçu de voir sa marge de manœuvre dans la nomination ainsi restreinte.

En l'espace d'une année, les dirigeants de la banque centrale se sont donc progressivement mis à distance du nouvel organe prévu par la loi. Tout au long de ce processus, les mêmes raisonnements sont avancés pour légitimer cette position. La stratégie argumentative s'articule autour de trois axes. Premièrement, l'on fustige la trop grande responsabilité matérielle et morale qui résulterait d'une prise en charge de la surveillance. Dans son exposé initial à la commission du Conseil des Etats, le conseiller fédéral Jean-Marie Musy rapporte ce point de vue : « il serait dangereux de lui [la BNS] imposer des obligations qui, la chargeant d'une responsabilité matérielle très lourde, pourraient, le cas échéant, compromettre sa fonction principale »¹¹⁰⁸. Ce type de raisonnement constitue en un sens le fil rouge de l'attitude de la banque centrale sur la question. Deuxièmement, les dirigeants de la banque centrale insistent sur les conflits d'intérêts qui pourraient résulter de la présence d'un membre de la direction générale de la BNS à la CFB. Ce dernier serait amené à dissimuler ou à divulguer à ses collègues des informations qu'il obtient grâce à ses fonctions de banquier central. Il y aurait ainsi une incompatibilité entre la supervision des banques et la politique monétaire. Troisièmement, la BNS cherche à éviter que la participation à la surveillance des banques ne remette en question la « relation de confiance » qu'elle a nouée avec ces mêmes établissements¹¹⁰⁹. Autrement dit, devoir révéler des informations comptables au sein de la CFB, avec pour conséquence une éventuelle intervention corrective, pourrait être nuisible aux liens d'interdépendance développés entre la banque centrale et les banques commerciales.

En février-mars 1935, malgré l'avis défavorable de la BNS, le Conseil fédéral décide de nommer Paul Rossy en tant que vice-président et chef du secrétariat de la Commission fédérale des banques. Prises de court, les autorités de la Banque nationale ne peuvent que constater avec regret la prolongation du congé d'un de ses cadres qui était censé retourner au deuxième département de la BNS une fois son travail d'expert au profit du DFFD terminé. Elles adressent alors un ultimatum à Paul Rossy, pour mettre un terme à l'ambiguïté de sa situation d'ici à fin novembre 1935 : soit il rejoint la BNS et renonce à ses activités à la CFB, soit il reste en poste en tant que superviseur et fait une croix sur sa carrière au sein de la Banque nationale. Dès le printemps 1935, le désaccord entre la BNS et la CFB prend forme autour de la volonté de la banque centrale de n'être ni impliquée, ni représentée dans le gendarme des banques helvétique ; cet antagonisme se cristallise autour de la carrière professionnelle de Paul Rossy, un banquier, qui, comme nous le verrons, navigue entre les deux institutions.

Au moment où la Commission fédérale des banques entame son activité, en avril 1935, la rupture avec la Banque nationale est presque consommée. Au cours de la première séance de la CFB, le fossé se creuse. Il s'agit alors pour l'organe de surveillance de se faire une idée, dans les plus brefs délais, de la situation des banques suisses. Plus précisément, la CFB voudrait avoir des renseignements détaillés sur le degré d'engagement des grandes

¹¹⁰⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 4. PV de la première séance de la Commission du Conseil des Etats pour l'examen du projet de loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, 13.02.1934, p. 8.

¹¹⁰⁹ Cf. ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 13.09.1934, n° 895, p. 933-937.

banques suisses dans les pays soumis à restriction de transfert. Gottlieb Bachmann, qui est invité à cette séance inaugurale, douche rapidement les espoirs d'un échange d'information intense entre les deux institutions¹¹¹⁰. Il soutient que la BNS ne serait en mesure de transmettre à la CFB les informations qu'elle reçoit des banques conformément à la loi sur les banques qu'à deux conditions : sur demande du Conseil fédéral et surtout si les établissements concernés donnent leur accord à l'échange d'informations. Pour Bachmann, ces données sont exclusivement adressées à la BNS, qui doit en garantir la confidentialité. Cette interprétation est vivement contestée par l'ensemble des membres de la CFB, selon lesquels le secret bancaire ne s'applique qu'à des personnes extérieures. Les superviseurs fédéraux estiment aussi que la procédure suggérée par Bachmann, à savoir une autorisation des banques et une intermédiation du Conseil fédéral, retarderait et rendrait inefficace l'intervention de la CFB. Mais le président de la BNS insiste :

« Le point de vue selon lequel il n'existerait pas de devoir de confidentialité entre la Banque nationale et la Commission des banques ne peut être justifié ni par les termes de la loi, ni par sa genèse. La loi a délibérément tracé une ligne de démarcation entre les deux institutions, ce qui est parfaitement fondé. La Banque nationale n'est pas une autorité de surveillance des banques »¹¹¹¹.

La confrontation se poursuit, puisque Paul Rossy ne veut pas lâcher le morceau, en se référant à une déclaration d'Ernst Thalmann au cours de l'élaboration de la loi. Gottlieb Bachmann met alors un terme au débat en concluant avec fatalisme : « la coopération entre la Banque nationale et la Commission des banques finira bien par arriver, même si elle sera parfois un peu difficile »¹¹¹².

A la suite de ce premier différend, les deux instances vont s'adresser au Conseil fédéral pour tenter d'obtenir un soutien susceptible de convaincre leur antagoniste. Du côté de la BNS, on fait préparer un rapport juridique sur la question de la portée du secret bancaire auquel est soumise la Banque nationale. Selon ce rapport, seuls le Conseil fédéral et ses départements constituent des exceptions, et la CFB doit être considérée comme une tierce partie et n'a aucun droit pour exiger des renseignements. À nouveau, Charles Schnyder de Wartensee, à la tête du deuxième département de la BNS, défend une position plus consensuelle vis-à-vis de la CFB où siège désormais son ancien collaborateur Rossy. Pour lui, la BNS ne peut pas « renoncer à certaines concessions face aux demandes de la CFB »¹¹¹³. Mais Weber se range derrière Bachmann et la direction générale maintient ainsi sa position dure. Le 27 avril 1935, c'est cette position de fermeté à l'égard des revendications de la Commission fédérale des banques qui est défendue dans un courrier

¹¹¹⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 08.04.1935, p. 6-14.

¹¹¹¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 08.04.1935, p. 12. Cit. originale : « « Die Auffassung, das zwischen Nationalbank und Bankenkommission keine Pflicht zur Geheimhaltung bestehe, lässt sich weder durch den Wortlaut des Gesetzes noch durch die Gesetzesentstehung begründen. Das Gesetz hat zwischen beiden Institutionen bewusst eine Trennungslinie gezogen, und das ist auch durchaus gerechtfertigt. Die Nationalbank ist keine Aufsichtsinstanz für die Banken ».

¹¹¹² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 08.04.1935, p. 14. Cit. originale : « Im übrigen glaube ich, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Nationalbank Bankenkommission schon ergeben wird, wenn sie hier und da auch etwas heikel sein mag ».

¹¹¹³ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 30.04.1935, n° 369, p. 487. Cit. originale : « die Nationalbank wird auf ein gewisses Entgegenkommen gegenüber der Bankenkommission mit Bezug auf die Auskunftspflicht nicht verzichten dürfen ».

au Département des finances, en espérant que le gouvernement partage cette interprétation¹¹¹⁴.

La Commission fédérale des banques, pour sa part, cherche d'abord à pallier ce manque d'informations sur les grandes banques autrement. Elle s'adresse donc directement aux grandes banques, par un courrier daté du 11 mai 1935, ce qui suscite une certaine méfiance chez les établissements concernés. En outre, elle essaie infructueusement de prendre contact avec la BNS pour discuter de toute l'affaire. Après deux courriers restés sans réponse, la CFB décide de s'adresser au Département des finances pour se plaindre de l'attitude de la BNS, qu'elle juge déloyale¹¹¹⁵. Schulthess y fustige l'attitude des dirigeants de la BNS qui court-circuitent le dialogue, en avançant des arguments juridiques auprès du Conseil fédéral. Il invite le DFFD à jouer un rôle de médiateur entre les deux instances. Début juin, celles-ci se rencontrent à nouveau dans le cadre d'une réunion de crise sur l'assainissement des grandes banques. Schulthess y répète les grandes difficultés qui résultent de l'attitude peu coopérative de la BNS. Il rapporte notamment que même les requêtes faites directement auprès des banques commerciales sont rejetées, sous prétexte que la BNS refuse également de transmettre des informations à la CFB¹¹¹⁶. Le seul progrès obtenu alors par les superviseurs consiste en une déclaration commune de la BNS et de la CFB qui demande au Conseil fédéral une interprétation authentique de l'article 23 de la loi sur les banques. Une interprétation authentique consiste en un document gouvernemental qui précise une éventuelle ambiguïté dans un texte de loi. En l'occurrence, l'explication requise permettrait à l'autorité de surveillance de s'adresser directement aux banques, sans passer par l'intermédiaire de la BNS ou d'un institut de révision. C'est chose faite le 8 juin, puisque le DFFD confirme officiellement cette interprétation de la loi¹¹¹⁷. Mais l'affaire n'en reste pas là. Le 18 juin 1935, Rossy et Schulthess relancent le Conseil fédéral pour qu'il intervienne en leur faveur et force la main à la BNS. Cette lettre expose la situation de manière peu équivoque :

« Nous constatons qu'à cause du refus de la Banque nationale de nous fournir les informations à sa disposition, nous sommes incapables d'évaluer les situations de manière exhaustive et de participer à la prise de décision. [...] Cette situation devrait presque sembler comique pour des personnes extérieures : que deux organismes officiels de la Confédération, qui ont tous deux pour tâche de superviser les banques, se privent mutuellement de leurs connaissances et informations »¹¹¹⁸.

La démarche de la Commission fédérale des banques n'apporte pas de modifications substantielles. Mise à part l'interprétation authentique du Conseil fédéral contresignée par

¹¹¹⁴ AFB, E6100(A), 1000/1914, vol. 8, dossier 691. Lettre de la direction générale de la BNS (Bachmann) au DFFD (Meyer), 27.04.1935.

¹¹¹⁵ AFB, E6100(A), 1000/1914, vol. 8, dossier 691. Lettre de la CFB (Schulthess) au DFFD (Meyer), 16.05.1935.

¹¹¹⁶ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 06-07.06.1935, n° 483, p. 623-629.

¹¹¹⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 15.06.1935, p. 73.

¹¹¹⁸ AFB, E6100(A), 1000/1914, vol. 8, dossier 691. Lettre de la CFB (Schulthess et Rossy) au DFFD (Meyer), 18.06.1935. Cit. originale : « Wir stellen fest, dass wir durch die Weigerung der Nationalbank, uns die ihr zur Verfügung stehenden Angaben mitzuteilen, ausser Stande sind, die Verhältnisse erschöpfend zu beurteilen und bei der Beschlussfassung mitzuwirken. [...] Es müsste für Aussenstehende fast komisch wirken, wenn zwei Amtsstellen des Bundes, die beide die Banken zu beaufsichtigen haben, einander ihr Wissen und ihre Angaben vorenthalten ».

la CFB et la BNS, l'affaire ne débouche sur rien. Fin juin 1935, le suppléant de l'Administration des finances, Eduard Kellenberger, donne son avis au chef du DFFD Albert Meyer. Pour lui, la médiation du Département est très délicate, puisque chacune des parties impliquées est dans son bon droit. L'obstruction de la BNS est conforme à la loi, et les demandes de la CFB sont justifiées par l'état de crise du monde bancaire. Il déplore surtout le refus des banques de transmettre volontairement les informations requises par la CFB, une attitude que Kellenberger juge « navrante », et dont il déduit un manque de confiance regrettable à l'égard de la Commission fédérale des banques¹¹¹⁹. Pour le fonctionnaire, cette situation amène donc à un véritable cercle vicieux. Relevons enfin que la BNS elle-même rencontre alors de grandes difficultés pour obtenir de la part des banques des renseignements sur les avoirs des étrangers en Suisse susceptibles d'alimenter une statistique sur la balance des paiements suisses¹¹²⁰.

Ce manque de confiance de la part des grandes banques se manifeste surtout chez deux instituts, le Crédit Suisse et la Société de Banque Suisse, qui, en mai 1935, refusent de renseigner la CFB sur la proportion d'engagements gelés dans les pays à restriction de transfert¹¹²¹. Il s'agit alors de ne pas créer un précédent en cédant facilement aux requêtes de l'autorité de surveillance. Ce n'est qu'en faisant pression au moyen de l'interprétation authentique du Conseil fédéral que les membres de la Commission fédérale des banques parviennent à briser l'omerta des deux plus grandes banques helvétiques. L'attitude du Crédit Suisse et de la Société de Banque Suisse se démarque sans doute de celle des autres grandes banques à cause de leur état de santé financière. Les autres grandes banques – Basler Handelsbank, Banque Fédérale, Banque Leu, Banque Populaire Suisse, Union de Banques Suisses – sont sur le point de demander une intervention des autorités publiques, sous la forme d'un moratoire ou de l'extension d'un crédit de la Caisse de prêts, ou y ont déjà fait recours. Il serait donc malvenu pour elles de refuser de délivrer des informations aux institutions censées les aider. Le Crédit Suisse et la Société de Banque Suisse peuvent en revanche se permettre de se montrer moins coopératifs. Ces deux banques jouent donc sur les divergences entre CFB et BNS pour préserver une certaine opacité sur les données comptables communiquées à l'autorité de surveillance. Souvenons-nous d'ailleurs qu'en décembre 1933, le directeur général du Crédit Suisse, Adolf Jöhr, avait cherché à supprimer la compétence qui permet à la CFB de demander un rapport de révision extraordinaire, en arguant que le représentant de la BNS nommé à la Commission des banques pourrait toujours rendre attentifs ses collègues à certains manquements sur la base des informations qu'il obtient à la banque centrale¹¹²². La situation du printemps

¹¹¹⁹ AFB, E6100(A), 1000/1914, vol. 8, dossier 691. Lettre d'Eduard Kellenberger (AFF) à Albert Meyer (DFFD), « Bemerkungen zur Sanierungs- und Fusionierungsaufgabe der eidgenössischen Bankenkommission », 20.06.1935. Cit. originale : « Im höchsten Grade befremdend ist nur, dass die Banken nicht bereit sind, der Bankenkommission freiwillig die erforderlichen Aufschlüsse zu erteilen. Es scheint hier ein bedauerlicher Mangel an Zutrauen zur Bankenkommission vorzuliegen. »

¹¹²⁰ Cf. Guex, Schaufelbuehl, *art. cit.*, 2011, en particulier p. 1562-1563. Adolf Jöhr joue là aussi un rôle déterminant pour préserver une parfaite confidentialité des données sur les avoirs des étrangers.

¹¹²¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 15.06.1935, p. 73-76. Willi Loepfe, quant à lui, parle de la « sensibilité » des grandes banques sur cette question : Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 179.

¹¹²² ABNS, 1.3/1213, Protokoll der 3. Sitzung der Subkommission, 20.12.1933, p. 27. Cit. originale : « Die Nationalbank erhält die Bilanzen von jeder Bank ; sie ist also über die Lage der Banken fortlaufend orientiert. Wenn sie dabei Misstände oder sonst etwas Auffälliges feststellt, so kann sie die

1935, caractérisée par l'absence de collaboration entre les deux instances, montre l'insuffisance du système de régulation proposé sans succès par Jöhr.

La confrontation entre la Banque nationale et l'autorité de surveillance nouvellement créée trouve son origine dans un large faisceau d'explications. Il faut premièrement souligner la remarquable continuité de la position de principe de la banque centrale dans le dossier « contrôle bancaire ». Son attitude visant à refuser toute implication dans le rôle de gendarme des banques, exprimée dès les premiers avant-projets, l'avait d'abord conduite à proposer une instance alternative, avant de s'en exclure à la surprise des autres acteurs. L'attitude récalcitrante de printemps 1935 constitue en ce sens l'aboutissement d'un principe établi de longue date. D'autre part, il faut relever l'imprécision du texte de loi sur cette question. Alors que la BNS et le CFB reçoivent chacune des compétences bien définies dans la loi bancaire, aucune disposition ne clarifie les relations et interactions qui devaient s'établir entre elles. Cette lacune est sans doute due à la présomption – qui se révélera erronée – qu'un représentant de la banque centrale siègerait à la Commission fédérale des banques.

Mais le comportement peu conciliant de la BNS s'explique aussi par deux dimensions contextuelles qui alimentent les dissensions. La première est relative à la carrière professionnelle de Paul Rossy. Ce personnage-clé du processus d'élaboration et d'exécution de la loi sur les banques navigue entre les deux institutions, qui se font concurrence pour obtenir ses services.

Né à La Chaux sur Cossonay (VD) en 1896, Paul Rossy est engagé en 1919 dans la banque privée bâloise A. Sarasin & Cie après avoir obtenu une licence en sciences économiques à l'Université de Lausanne. Il rejoint la Banque nationale suisse comme collaborateur au bureau statistique en 1921. En 1926, il devient suppléant du secrétaire général, puis dès 1930, suppléant du directeur du 2^e département. Sa carrière à la banque centrale semble alors prometteuse. Son profil de Romand bilingue disposant d'une formation adéquate en fait un candidat intéressant pour les plus hauts postes de la BNS¹¹²³. Nous l'avons déjà mentionné, en septembre 1933, le conseiller fédéral en charge des finances Jean-Marie Musy obtient difficilement les services de Rossy et l'engage comme expert financier pour la rédaction des projets de loi sur les banques (cf. chap. 4.3). Cette mission occupe l'économiste vaudois pendant près d'un an et demi, période durant laquelle il obtient un congé de son poste de directeur suppléant du 2^e département de la BNS. Entre février et mars 1935, c'est cette fois le conseiller fédéral démissionnaire et futur président de la CFB Edmund Schulthess qui souhaite impliquer l'un des auteurs de la loi dans son instance d'application. Malgré une forte résistance de la part des autorités de la BNS, le congé de Paul Rossy est prolongé : il devient vice-président et chef du secrétariat de la nouvelle Commission fédérale des banques. Cet engagement est prévu

Bankenkommission durch ihren Vertreter, der in dieser Kommission sitzen wird, darauf aufmerksam machen ».

¹¹²³ C'est du moins ce que révèlent les notes d'un membre du Foreign & Overseas Department de la Banque d'Angleterre (probablement Charles A. Gunston) : « while it is necessary for political reasons to have a fair proportion of French-Swiss in all grades at the National Bank, it is difficult to find competent French-Swiss who know German and are in addition prepared to accept low salaries which the higher posts in the National Bank carry compared with those in private banks ». BoE Archive : OV 63/24, « Swiss National Bank : presidency and other posts », 29.11.1937.

comme provisoire. Mais cette situation ambiguë de congé prolongé déplaît aux dirigeants de la banque centrale. Elles posent alors un ultimatum à Paul Rossey : il doit définitivement choisir entre ses fonctions à la CFB et sa carrière à la BNS¹¹²⁴. Fin juin 1935, Rossey se décide en faveur de la Commission fédérale des banques : « la comparaison entre ces deux fonctions m'oblige à constater que ma tâche à la commission des banques est indiscutablement plus importante que celle du suppléant du chef du deuxième département de la Banque Nationale »¹¹²⁵, écrit-il dans sa réponse à Gustav Schaller, président de la BNS. Ce choix suscite une amère déception au sein du Comité de banque de la BNS : on reproche à Rossey une forme d'ingratitude, puisque l'institut d'émission s'était donné beaucoup de peine pour le former et ainsi amener un Romand à la direction générale. En août 1935, l'affaire rebondit encore, car la banque centrale demande à Rossey de donner sa démission du poste de directeur à la BNS. En effet, elle ne peut pas le licencier sans raison valable. Rossey accepte ces conditions et s'exécute. Dans sa réponse à la direction générale du 9 septembre 1935, il ajoute encore :

« Mon départ de la Banque m'est rendu singulièrement difficile par le fait que, comme vous le savez, depuis un certain temps déjà, je ne puis malheureusement plus souscrire à votre politique monétaire. J'aurais aimé que nos divergences de vues puissent se régler strictement à l'intérieur même de la Banque au cours d'entretiens libres entre gens de la même maison. »¹¹²⁶

Le destin personnel de Paul Rossey symbolise et amplifie les animosités entre les deux instances qui se disputent ses services. Avec cette démission forcée, l'un des derniers points de contact était rompu.

La citation de la lettre de Rossey de septembre 1935 nous amène à la seconde dimension contextuelle de la confrontation entre la CFB et la BNS. En effet, les « divergences de vues » que mentionne l'économiste vaudois font référence à la politique de déflation et au maintien du franc-or. En effet, selon les observateurs de la Banque d'Angleterre, Rossey aurait quitté la BNS à cause de profonds désaccords sur la politique monétaire¹¹²⁷. Le tandem qu'il forme avec Edmund Schulthess à la tête de l'autorité de surveillance de banques est d'ailleurs considéré comme l'auteur des premières prises de position publiques provenant des milieux bourgeois ouverts à une éventuelle dévaluation du franc suisse¹¹²⁸. Dès l'automne 1935, les dirigeants de la Commission fédérale des banques font figure de partisans déclarés d'une dévaluation monétaire vigoureusement combattue par la BNS¹¹²⁹. Leurs positions qui vont à contre-courant de la pensée dominante suscitent des réactions : l'Association pour une monnaie saine¹¹³⁰ écrit au Conseil fédéral pour

¹¹²⁴ ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossey, Dossier Experte/Berater in der eidg. Bankenkommission, 1935-1938, lettre du Comité de banque de la BNS à Paul Rossey, 20.06.1935.

¹¹²⁵ ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossey, Dossier Experte/Berater in der eidg. Bankenkommission, 1935-1938, copie de la lettre de Paul Rossey à Gustav Schaller, 23.06.1935.

¹¹²⁶ ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossey, Dossier Experte/Berater in der eidg. Bankenkommission, 1935-1938, lettre de Paul Rossey à la direction générale de la BNS, 09.09.1935.

¹¹²⁷ BoE Archive, OV 63/24, « Swiss National Bank : presidency and other posts », 29.11.1937. « Rossey [...] left the National Bank in (?) 1934 because he disagreed with Bachmann's policy of deflation and staying on gold. ».

¹¹²⁸ Müller, *op. cit.*, 2010, p. 696-697.

¹¹²⁹ Bordo, James, *art. cit.*, in Abegg (éd.), *op. cit.*, 2007, p. 69-70.

¹¹³⁰ Fondé en avril 1934, ce groupe de pression réunit « les adeptes les plus décidés du franc-or ». Sur la genèse, le rôle et la composition de cette association : Müller, *op. cit.*, 2010, p. 669-675.

demander la démission de Schulthess¹¹³¹. Dès la fin de l'année 1935, le président de la CFB est attaqué par certains membres du Comité de banque de la BNS. C'est en particulier le représentant de l'industrie chimique bâloise Carl Koechlin (1889-1969), directeur de Geigy S.A., qui demande à la direction générale de la BNS d'intervenir auprès du Conseil fédéral pour l'avertir du mécontentement que suscite le positionnement de Schulthess auprès d'un grand nombre de décideurs économiques. Cette longue diatribe mérite d'être citée abondamment :

« Il est connu que les milieux des assurances, des banques cantonales, des autres banques, ainsi que l'industrie d'exportation sont très inquiets de la prise de position du président de la Commission fédérale des banques, l'ancien conseiller fédéral Schulthess, en matière de politique monétaire et des compétences de la Commission des banques. Si cet organisme officiel défend publiquement le point de vue que le franc suisse ne peut plus être maintenu, qu'il doit être dévalué, on ne peut plus attendre des milieux mentionnés, qui ont jusqu'à maintenant soutenu la Banque nationale dans sa mission, qu'ils se rangent encore sous les drapeaux. [...] La Commission des banques a été créée pour apporter un certain calme et de la stabilité dans le secteur bancaire. Son activité a jusqu'à maintenant eu l'effet inverse. [...] Il est tout simplement tragique que M. l'ancien conseiller fédéral Schulthess, après avoir rendu de grands services au pays dans des temps difficiles, soit désormais, par sa nomination à la présidence de la Commission des banques, placé à un poste qui ne correspond ni à son tempérament ni à son caractère et, eu égard aux directives équilibrées établies par le législateur, ne pourra jamais lui correspondre »¹¹³².

Mais la direction générale refuse d'entreprendre des démarches auprès du gouvernement, jugeant que le conseiller fédéral Albert Meyer est déjà au courant de cette situation épineuse. Bachmann ajoute alors que « les divergences de vues en matière de politique monétaire compliquent considérablement la collaboration de la direction générale avec la Commission fédérale des banques »¹¹³³. Après cet échec, Koechlin poursuit ses efforts d'attaques contre Schulthess deux jours plus tard, cette fois auprès des dirigeants l'USCI, la grande faïtière de l'économie suisse. Il demande au Vorort d'intervenir auprès du Département des finances pour demander un renouvellement de la CFB, et en particulier

¹¹³¹ *Ibid.*, p. 696.

¹¹³² ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 18.12.1935, p. 417-418. Cit. originale : « Es ist bekannt, dass man in Kreisen der Versicherungsgesellschaften, der Kantonalbanken und andern Banken sowie der Exportindustrie wegen der Stellungnahme des Präsidenten der Eidgenössischen Bankenkommision, Herrn alt Bundesrat Schulthess, in der Frage der Währung und der der Bankenkommision zustehenden Kompetenzen sehr beunruhigt ist. Wenn von dieser offiziellen Stelle bei verschiedenen Gelegenheiten offen die Meinung vertreten wird, der Schweizerfranken lasse sich nicht halten, er müsse deshalb abgewertet werden, so kann man nicht mehr erwarten, dass die erwähnten Kreise, welche die Nationalbank bis jetzt in ihrer Aufgabe unterstützt haben weiter zur Fahne stehen. [...] Die Bankenkommision wurde geschaffen, um eine gewisse Ruhe und Stabilität im Bankwesen herbeizuführen. Die Tätigkeit dieses Organs hat bis jetzt das Gegenteil bewirkt. [...] Es ist geradezu tragisch, dass Herr alt Bundesrat Schulthess, nachdem er dem Lande in schwierigster Zeit grosse Dienste geleistet hat, nun durch die Wahl als Präsident der Bankenkommision auf einen Posten gekommen ist, der seinem Temperament und seinem Wesen nicht entspricht und im Hinblick auf die vom Gesetzgeber bewusst festgelegten Richtlinien auch nie wird entsprechen können ».

¹¹³³ ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 18.12.1935, p. 418. Cit. originale : « Dass bei der bestehenden Meinungsverschiedenheit auf währungspolitischem Gebiet diese Zusammenarbeit [mit der Bankenkommision] für das Direktorium sehr erschwert ist, braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden ».

le remplacement de son président¹¹³⁴. Là aussi, le président Hans Sulzer (1876-1959) refuse de donner suite, estimant que ce genre de démarches n'entre pas dans son domaine d'activité.

L'escarmouche se poursuit en janvier 1936 par la publication d'un article qui attaque Schulthess et toute la CFB dans les *Basler Nachrichten*¹¹³⁵. On leur reproche d'avoir suscité « une vague d'insécurité et de méfiance »¹¹³⁶. Le président du Comité de banque de la BNS, Gustav Schaller, obtient d'Albert Meyer qu'il réprimande l'homme d'Etat argovien et l'enjoigne à renoncer à des déclarations publiques allant à l'encontre de la politique monétaire suivie par la BNS¹¹³⁷. Malgré ces tentatives de censure, Schulthess publie en janvier et avril 1936, ses « idées sur la politique financière et économique », dans lesquelles il prend position en faveur d'une dévaluation¹¹³⁸. En juin 1936, c'est cette fois au Conseil de banque de la BNS que le président de la CFB est malmené. Mais d'autres milieux sont à l'origine des critiques, puisqu'elles proviennent essentiellement du député socialiste saint-gallois Johannes Huber (1879-1948) et, dans une moindre mesure, du conseiller national PAB Gottfried Gnägi (1878-1939). Ceux-ci proposent que la Banque nationale intervienne auprès du Conseil fédéral et lui demande d'exercer une influence sur Schulthess pour qu'il mette un terme à la « propagation de ses idées »¹¹³⁹. Mais Bachmann refuse à nouveau toute intervention, pour éviter de jeter de l'huile sur le feu : « les relations intenses avec la Commission des banques forcent la direction générale à faire preuve de retenue »¹¹⁴⁰.

Ce n'est au fond qu'avec la dévaluation du franc suisse, décidée par le Conseil fédéral dans la foulée de la dépréciation du franc français le 26 septembre 1936, que l'animosité entre la banque centrale et l'autorité de surveillance se dissipe¹¹⁴¹.

En juin 1937, la nomination de Paul Rossy comme directeur général et chef du 2^e département de la BNS marque une étape supplémentaire dans la normalisation des relations entre la CFB et la banque centrale. Les circonstances particulières qui entourent ce choix méritent que nous ouvrons une courte parenthèse. Après l'ultimatum posé par les instances dirigeantes de la BNS, Paul Rossy avait décidé à l'été 1935 de rester à la CFB et de démissionner de son poste à la banque centrale, pour lequel il avait jusqu'alors obtenu un congé prolongé. En novembre 1936, au moment où Charles Schnyder de Wartensee annonce son intention de quitter son poste de vice-président et directeur du 2^e

¹¹³⁴ Archiv für Zeitgeschichte, IB Vorort-Archiv / 1.5.3.8. Protokolle (Typoskripte) 1931 – 1934, séance du 20.12.1935, p. 6.

¹¹³⁵ Sur ce quotidien bâlois, voir : Rahel Walser, « Der edle Tropfen der Oberschicht: die Basler Nachrichten », in Walter Rüegg (éd.), *Herausgefordert : die Geschichte der Basler Zeitung*, Basel: Christoph Merian Verlag, 2012, p. 13-36 ; David Tréfás, *Kleine Basler Pressegeschichte*, Basel: Schwabe Verlag, 2016, p. 37-39, 49-52, 57-65.

¹¹³⁶ [s.n.], « Bankenkommission », *Basler Nachrichten*, 07.01.1936. Cit. originale : « die Welle der Unsicherheit und des Misstrauens, welche die Folge der bisherigen Tätigkeit der Bankenkommission war ».

¹¹³⁷ ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 22.01.1936, p. 38.

¹¹³⁸ « Gedanken über Finanz- und Wirtschaftspolitik », cf. Böschenstein, *op. cit.*, 1966, p. 189-193.

¹¹³⁹ ABNS, Procès-verbaux du Conseil de banque de la BNS, 27.06.1936, p. 85-88.

¹¹⁴⁰ ABNS, Procès-verbaux du Comité de banque de la BNS, 11-12.08.1936, p. 324. Cit. originale : « Die regen Beziehungen mit der Bankenkommission zwingen das Direktorium hier etwelche Zurückhaltung zu üben ».

¹¹⁴¹ Sur la dévaluation du franc suisse de 1936 : Müller, *op. cit.*, 2010, p. 645-735. Pour une comparaison des dévaluations en Belgique, aux Pays-Bas et en Suisse : Straumann, *op. cit.*, 2010, p. 126-169.

département de la BNS, Paul Rossy se porte candidat. Plus précisément, il se pose en candidature alternative à celle de Victor Gautier, son remplaçant au poste de suppléant qui bénéficie du soutien du président de la banque Gottlieb Bachmann. Cette contre-candidature n'est pas du goût de la majorité des dirigeants de la banque centrale, qui tentent alors de montrer que Rossy avait renoncé à toute prétention pour ce poste en quittant la banque en 1935. Mais Rossy insiste.

Des circonstances exceptionnelles vont ensuite favoriser son élection à la vice-présidence¹¹⁴². En effet, dans le cadre de la procédure de liquidation de la Banque d'Escompte Suisse, Rossy, qui fait partie de la commission chargée d'étudier les responsabilités civiles dans cette affaire, découvre en février 1937 au cours de ses enquêtes que son concurrent Gautier est mêlé aux difficultés qui ont entraîné la faillite de l'établissement. Gautier, ancien dirigeant de l'Union financière de Genève, est accusé d'avoir non seulement joué un rôle important dans les mauvais choix opérés par la banque avant la crise, mais surtout de ne pas avoir fait preuve de la plus grande honnêteté lorsque la Confédération s'est engagée à soutenir la Banque d'Escompte. Lorsqu'il découvre ces agissements, Rossy feint de vouloir interrompre ses travaux dans la commission de liquidation, face au conflit d'intérêts dans lequel il est pris. Mais, sur conseil de Schulthess, il poursuit tout de même son enquête. L'ancien conseiller fédéral argovien, tenu au courant par son protégé Rossy, va alors agir pour soutenir sa candidature au poste de vice-président de la BNS, au détriment de Gautier. Le 31 mai 1937, Schulthess écrit à tous les conseillers fédéraux pour leur signaler les erreurs dans la gestion de Gautier. Ses interventions, ainsi que la gravité des faits dont on accuse le libéral genevois, vont l'emporter. Avec un brin de dépit, le directoire et le Comité de banque de la BNS décident le 9 juin de soutenir la candidature Rossy, et le Conseil fédéral suit cet avis¹¹⁴³. Rossy entre en fonction en tant que chef du 2^e département et vice-président de la BNS à l'été 1937, tandis que Victor Gautier est transféré au 1^{er} département et y devient directeur suppléant. En effet, sans cette mutation, Gautier aurait été sous les ordres de son fossoyeur et concurrent Rossy.

¹¹⁴² L'affaire est documentée dans deux dossiers conservés aux archives de la BNS. ABNS, Dossier « Correspondances autour de la Banque d'escompte de Genève », 1937 ; ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossy, « Wahl zum Vorsteher des II. Departments, 1936-1937 ».

¹¹⁴³ Les rapports de l'Overseas & Foreign Department de la Banque d'Angleterre confirment cette nomination singulière : « Rossy, now 41, was appointed Vice-President by the Government in succession to Schnyder last June. His appointment was opposed by the National Bank (i.e. at that time Bachmann and Schnyder, since Weber, I think, was certainly for Rossy). The National Bank wished to appoint Gautier (see below) instead of Rossy, but the Government overruled them ». BoE Archive, OV63/24, « Swiss National Bank : presidency and other posts », 29.11.1937.

Figure 6.1 : Carrière professionnelle de Paul Rossy (1896-1973)

1917	Licence en sciences commerciales et en science politique à l'Université de Lausanne.
octobre 1919	Banquier auprès de la Banque A. Sarasin & Cie à Bâle, en particulier dans le domaine des titres
novembre 1921	Collaborateur au bureau statistique de la Banque nationale suisse
1926	Suppléant du secrétaire général de la BNS
juin 1930	Suppléant du directeur du 2 ^e département (Charles Schnyder de Wartensee)
novembre 1933	Expert financier du Département des finances et des douanes (élaboration de la loi sur les banques)
mars 1935	Vice-président et chef du secrétariat de la Commission fédérale des banques (nomination par le Conseil fédéral). Congé accordé par la BNS
septembre 1935	Démission du poste de directeur-suppléant à la BNS
novembre 1936	Candidature au poste de directeur du 2 ^e département de la BNS
juin 1937	Directeur général du 2 ^e département de la BNS (nomination par le Conseil fédéral) ; Démission de la Commission fédérale des banques
1950-1955	Membre du comité de direction de l'Union européenne des paiements
juin 1955	Démission de la direction générale de la BNS, officiellement pour raisons de santé. Rossy accepte dès lors divers mandats d'administrateur dans l'économie privée, notamment la présidence de la Société financière Italo-suisse
décembre 1956	Membre de la Commission fédérale des banques (nomination par le Conseil fédéral)
décembre 1966	Départ de la Commission fédérale des banques (atteinte de la limite d'âge)

Sources : ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossy ; Sarah Brian Scherer, « Rossy, Paul », in *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 10, Hauterive : Attinger, 2011, p. 604.

On aurait pu croire que le retour de Paul Rossy aurait signifié la concrétisation de l'intention des législateurs de voir un dirigeant en activité de la banque centrale siéger à la Commission fédérale des banques. Il n'en est rien. En effet, le Conseil de banque de la BNS, au moment de recommander au Conseil fédéral la candidature de Paul Rossy le 18 juin 1937, avait posé comme condition que celui-ci renonce à son activité à la CFB et en démissionne¹¹⁴⁴. Les protestations des quatre autres membres de l'autorité de surveillance n'y changeront rien : au-delà d'une courte période transitoire qui doit servir à régler les affaires importantes en cours, Rossy doit quitter la Commission fédérale des banques.

Il n'en reste pas moins que la présence d'un ancien de la CFB à la tête de la banque centrale va réchauffer les relations entre les deux instances. C'est peut-être sous l'effet de la présence de Rossy à la direction générale que Schulthess tente de relancer la question de la transmission des bilans en novembre 1938. Il aurait souhaité que la BNS, si elle découvre des irrégularités dans les bilans intermédiaires qu'elle reçoit à des fins statistiques, avertisse la CFB pour que celle-ci puisse intervenir plus rapidement. L'affaire suscite cette fois un débat plus important au sein de la direction générale de l'institut d'émission¹¹⁴⁵. Sans surprise, Bachmann et Weber maintiennent leur position de fermeté à l'égard de la requête de Schulthess, tandis que Rossy se montre plus ouvert. Il estime que la BNS a un devoir moral d'informer la CFB si elle apprend qu'une banque est dans une situation critique. Il ajoute à l'argument moral une menace concrète, en annonçant l'intention de Schulthess de provoquer une interprétation authentique de la question par

¹¹⁴⁴ ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossy, copie du procès-verbal du Conseil fédéral, 16.07.1937.

¹¹⁴⁵ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 24.11.1938, n° 929, p. 1210-1212 ; 30.11-01-02.12.1938, n° 958, p. 1254-1258.

le biais d'une interpellation parlementaire, si le contentieux ne peut pas être réglé à l'amiable. Il stigmatise enfin l'insuffisance du système en place :

« La situation actuelle est insatisfaisante. La Banque nationale, qui n'a rien à voir avec les assainissements bancaires, reçoit des informations bilancielles à partir desquelles elle ne peut certes pas tout voir, mais qui pourraient au moins donner quelques indices. La Commission des banques, qui doit préparer et mener à bien les assainissements, n'a pas les moyens d'intervenir à temps. Il s'agit là d'une situation qui ne satisfait pas le législateur et ne peut pas être comprise dans la population. Il faut donc mettre un terme à cet état des choses. Car la Banque nationale, la Commission des banques et le Conseil fédéral devraient faire une triste figure, si l'on pouvait prouver dans le cas d'un krach bancaire que la mauvaise situation aurait pu être détectée de longue date grâce aux bilans reçus par la Banque nationale »¹¹⁴⁶.

Mais les efforts de Paul Rossy et d'Edmund Schulthess demeurent infructueux. Gottlieb Bachmann (1^{er} département) et Ernst Weber (3^e département) parviennent à imposer la décision majoritaire d'en rester au statu quo. La Banque nationale suisse ne transmettra à la CFB aucune donnée provenant des bilans qu'elle reçoit conformément à la loi bancaire, à moins que l'établissement concerné ne l'y autorise expressément. La seule échappatoire que propose la direction générale de la BNS est d'inciter la Commission fédérale des banques à réclamer directement aux banques une déclaration de principes générale, selon laquelle les révisions bancaires effectuées jusque-là n'auraient rien mis à jour qui ne soit digne d'être communiqué à la CFB¹¹⁴⁷. La seconde tentative d'obtenir une collaboration de la banque centrale dans le diagnostic des banques défailtantes se solde aussi par un échec. En dernière analyse, la politique d'obstruction de la BNS profite aux banques commerciales qui gardent un contrôle rigoureux sur les données comptables qu'elles notifient à l'autorité de surveillance.

Passée la période de mise en place de la Commission fédérale des banques, ses relations avec la BNS se normaliseront. La division du travail et les compétences respectives des deux instances dans la mise en application de la loi sur les banques sont acceptées tacitement, sans qu'une institutionnalisation de cette répartition des pouvoirs ne sanctionne l'état de fait. L'accalmie qui se manifeste sur le front de la crise bancaire dès le début des années 1940 provoque également une amélioration des relations, puisque la collaboration devient moins nécessaire et moins urgente. Dans sa publication jubilaire célébrant son demi-siècle d'existence, la banque centrale présente la CFB de la manière suivante : « Cette commission se tient en contact étroit avec la Banque Nationale, qu'elle met au courant de ses décisions essentielles, et dont elle requiert le préavis toutes les fois

¹¹⁴⁶ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 30.11.1938, n° 958, p. 1257. Cit. originale : « Die heutige Sachlage ist unbefriedigend. Die Nationalbank, die mit den Sanierungen nichts zu tun hat, bekommt Bilanzangaben, aus denen zwar nicht alles zu ersehen ist, die aber immerhin gewisse Anhaltspunkte liefern könnten. Die Bankenkommission, welche die Sanierungen vorzubereiten und durchzuführen hat, entbehrt der Mittel, rechtzeitig einzuschreiten. Es ist dies eine Lage, die weder den Gesetzgeber befriedigen, noch im Volke verstanden werden kann. Diesem Zustand muss daher ein Ende gesetzt werden ; denn Nationalbank, Bankenkommission und Bundesrat müssten eine klägliche Figur machen, könnte im Falle eines Bankkraches nachgewiesen werden, dass die schlechte Lage des Institutes schon längere Zeit aus den der Nationalbank zugegangenen Bilanzen hätte ersehen werden können ».

¹¹⁴⁷ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 08.12.1938, n° 971, p. 1274.

qu'il s'agit de questions auxquelles la Banque est intéressée »¹¹⁴⁸. Il est permis, en regard des éléments discutés plus haut, de relativiser l'étroitesse des contacts entre les deux instances, du moins pour la période 1935-1940.

Du point de vue des imbrications de trajectoires personnelles entre la CFB et la BNS, on constate également un certain rapprochement. La Commission fédérale des banques devient dans l'après-guerre un lieu de pré-retraite privilégié pour d'anciens directeurs généraux de la banque centrale. Ernst Weber (1947-1953), Alfred Hirs (1954-1959), Paul Rossy (1957-1966), Riccardo Motta (président 1966-1973) y seront élus par le Conseil fédéral immédiatement après leur départ de la BNS. Alors que d'autres anciens collaborateurs de la banque centrale, comme Rudolf Pfenninger (1967-1972) ou Arnold Rösselet (1971-1976), sont également élus dans un second temps à la CFB, il faut attendre la nomination de Paul Ehram (1976-1987) pour voir un membre actif de la BNS siéger à la Commission fédérale des banques.

Ces fréquents passages de l'institut d'émission vers l'autorité de surveillance n'impliquent pourtant pas une nette amélioration de l'échange d'informations entre les deux instances. En 1960 encore, la transmission de données est refusée, au motif de la préservation du secret bancaire¹¹⁴⁹. Ce n'est qu'au début des années 1980 que la collaboration entre la CFB et la BNS est formalisée. Cette institutionnalisation, accompagnée d'analyses statistiques communes, se matérialise par des rencontres semestrielles entre dirigeants de deux instances¹¹⁵⁰. Mais il semble que, là aussi, la collaboration ne soit pas entière. En 1995, le professeur de droit membre de la Commission fédérale des banques Peter Nobel (1945-) estimait encore « qu'une coopération institutionnalisée entre la BNS et la CFB serait souhaitable »¹¹⁵¹.

En guise de conclusion de ce chapitre, rappelons que la posture de la Banque nationale suisse consistant à opposer une fin de non-recevoir aux tentatives de l'impliquer, même très partiellement, dans la tâche du contrôle bancaire étatique, n'est de loin pas la norme en comparaison internationale. Au contraire, de nombreuses législations bancaires en vigueur dans les années 1930 prévoyaient un rôle plus ou moins étendu pour la banque centrale dans le dispositif de contrôle. Le cas italien est sans doute celui qui pousse le plus loin l'imbrication des fonctions de supervision au sein de la banque centrale¹¹⁵². Selon la

¹¹⁴⁸ Emil Mosimann (éd.), *Banque nationale suisse 1907-1957*, Zurich: Banque nationale suisse, 1957, p. 244.

¹¹⁴⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 22.01.1960, p. 35, 16.02.1960, p. 56-57.

¹¹⁵⁰ Urs W. Birchler, «L'intérêt croissant de la Banque nationale pour la stabilité systémique», in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: NZZ, 2007, p. 413-417, p. 416.

¹¹⁵¹ Peter Nobel, «Nationalbank und Bankenkommision: Unterschiede und Gleichschritt», in Andreas Brandenburg (éd.), *Standpunkte zwischen Theorie und Praxis. Handlungsorientierte Problemlösungen in Wirtschaft und Gesellschaft*, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1995, p. 467-493, p. 488. Cit. originale : « eine institutionalisierte Kooperation zwischen SNB und EBK wäre wünschenswert. »

¹¹⁵² Sur l'histoire de la supervision bancaire italienne, voir notamment : Fabio Merusi, «I tratti peculiari dell'ordinamento creditizio italiano nella comparazione con le leggi bancarie degli anni Trenta», in *Banca e industria fra le due guerre. Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna: Il Mulino, vol. 2, 1981, p. 335-348 ; Pierluigi Ciocca, Gianni Toniolo, «Industry and Finance in Italy, 1918-1940», *Journal of European Economic History*, vol. 13, n° 2, 1984, p. 113-136 ; Sabino Cassese, «The Long Life of the Financial Institutions Set up in the Thirties», *ibid.*, p. 273-294 ; Alfredo Gigliobianco, Claire Giordano, Gianni Toniolo, «Innovation and Regulation in the Wake of Financial Crises in Italy (1880s-1930s)», in Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (éd.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystem, 2009, p. 45-74 ; Barbiellini Amidei, Giordano, *art. cit.*, in Clement, James, Van der Wee (éd.), *op. cit.*, 2014.

loi italienne de 1936, un *Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito* est créé, placé sous l'autorité de la *Banca d'Italia*, dont le gouverneur préside simultanément l'*Ispettorato*. Aux Pays-Bas (1948-1952) et en France (1945), des agencements proches confient une place prépondérante aux dirigeants de la banque centrale dans les organes de contrôle prudentiel étatiques¹¹⁵³. Selon un spécialiste de la question, sur 18 pays industrialisés, dix ont donné des pouvoirs formels de supervision à la banque centrale¹¹⁵⁴. On peut ajouter à ces cas les configurations hybrides, comme en Belgique (1935), dans lesquelles l'instance de supervision est formellement autonome de la banque centrale, mais qu'un dirigeant de la Banque nationale de Belgique y siège systématiquement (cf. chap. 10.2).

Il semble donc bien que l'attitude de refus de la Banque nationale suisse fasse plutôt figure d'exception¹¹⁵⁵. L'historien-économiste Richard Grossman, dans son modèle cherchant à établir une corrélation entre la date de fondation d'une banque centrale et la date d'attribution de compétences de supervision, peine d'ailleurs à y faire entrer la BNS. En effet, le cas suisse ne répond pas à la tendance selon laquelle les banques centrales les plus jeunes se voient octroyer plus fréquemment des responsabilités formelles de contrôle prudentiel. Notre analyse permet de préciser l'hypothèse de Grossman, qui dans le cas suisse ne fonctionne précisément pas. Ce n'est pas seulement parce que sa création a été retardée à la fin du XIX^e siècle à cause de l'échec en votation populaire du projet de banque d'Etat que la BNS détonne dans le paysage des banques centrales dressé par Grossman. C'est aussi parce qu'en 1933-1934, au moment où elle aurait pu obtenir des responsabilités dans la surveillance des banques, la BNS a délibérément repoussé toutes les propositions d'implication dans cette tâche.

¹¹⁵³ Sur le contrôle des banques aux Pays-Bas : Joke Mooij, Henriëtte Prast, «A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands», in Thea Kuppens, Henriëtte Prast, Sandra Wesseling (éd.), *Banking Supervision at the Crossroads*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2003, p. 10-37 ; Bruckhoff, *op. cit.*, 2010. Sur la surveillance bancaire en France : H. Fournier, «La Commission de contrôle des banques», *Revue économique*, vol. 2, n° 5, 1951, p. 591-599 ; Claire Andrieu, «Les nationalisations bancaires en France de 1945 à nos jours», in Maurice Lévy-Leboyer (éd.), *Les banques en Europe de l'Ouest de 1920 à nos jours. Colloque tenu à Bercy les 7 et 8 octobre 1993*, Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1995, p. 101-136 ; Dominique Lacoue-Labarthe, «L'évolution de la supervision bancaire et de la réglementation prudentielle (1945-1996)», *Revue d'économie financière*, vol. 73, 2003, p. 39-63 ; Hubert Bonin, «The regulation of French banking and stock exchange markets (19th-20th centuries): State interests and common interest, from total liberalism to total State interventionism?», *Bankhistorisches Archiv. Zeitschrift zur Bankgeschichte*, vol. 39, 2001, p. 20-36 ; Laure Quennouëlle-Corre, André Straus, «The State in the French Financial System during the Twentieth Century: A Specific Case?», in Stefano Battilossi, Jaime Reis (éd.), *State and Financial System in Europe and the USA. Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Burlington: Ashgate, 2010, p. 97-121.

¹¹⁵⁴ Il s'agit de l'Angleterre (1946), de l'Allemagne (1934), de l'Australie (1945), de l'Espagne (1921), de la France (1945), de l'Italie (1926), du Japon (1928), des Pays-Bas (1948), du Portugal (1925) et des USA (1914), Grossman, *art. cit.*, in Battilossi, Reis (éd.), *op. cit.*, 2010 ; cf. aussi Grossman, *op. cit.*, 2010, p. 162-167.

¹¹⁵⁵ La BNS est d'ailleurs certainement consciente de ce phénomène, puisqu'elle fait préparer en juillet 1937 un rapport sur la composition des autorités de surveillance bancaire dans huit pays différents. Ce rapport est lié à l'argumentation sur l'impossibilité du cumul des fonctions de Paul Rossy, au moment de son retour à la BNS en 1937. Cf. ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossy, dossier «Wahl zum Vorsteher des II. Departments, 1936-1937», document intitulé «Bestimmungen in einzelnen Ländern über die Zusammensetzung der Bankaufsichtsbehörden», 13.07.1937.

7 La surveillance bancaire, un long fleuve tranquille (1945-1961)

Sur l'anémomètre du contrôle bancaire, la période qui sépare la résolution des derniers assainissements bancaires de la Grande Dépression, pendant les années 1940, des premiers vecteurs de changement dans les années 1960, apparaît comme une phase de calme plat. Alors que la place financière suisse entre dans un âge de croissance fulgurante, caractérisée par une forte expansion de ses activités internationales, la principale structure chargée de la régulation du secteur bancaire – la Commission fédérale des banques – s'engage dans une période d'immobilisme. Tant du point de vue de l'adoption de nouvelles normes réglementaires que dans l'application des législations existantes, l'après-guerre (1945-1960) se distingue par l'absence de grandes réformes. Les nombreuses lacunes qui sont progressivement détectées dans le régime de régulation bancaire établi en 1934 sont simplement ignorées. Tant les acteurs privés soumis au contrôle que les instances qui en ont la responsabilité semblent alors privilégier une application routinière des dispositions légales.

Ce chapitre forme donc la transition entre la période de mise en route des années de crise et celle où apparaissent les premières velléités de transformation au cours des années 1960. Il présentera dans un premier temps les grandes évolutions quantitatives du secteur bancaire qui se font jour durant la période. Puis la focale se déplacera vers quelques affaires où la Commission fédérale des banques reste assez en retrait : les reprises de la Basler Handelsbank par la SBS et de la Banque Fédérale par l'UBS en 1945, puis l'adoption d'un nouvel article constitutionnel servant de base à la régulation bancaire (1947). Quatrièmement, nous analyserons un exemple de l'impuissance de la CFB dans son traitement d'une banque frauduleuse et récalcitrante, la Kredit- und Verwaltungsbank basée à Zoug (1947-1961). Enfin, nous nous intéresserons au débat autour des règles sur les fonds propres et la liquidité – un champ d'opposition essentiellement interne au monde bancaire –, qui conduira à l'adoption d'un nouveau règlement d'exécution de la loi sur les banques en 1961.

7.1 Survol chiffré de l'évolution des banques suisses (1935-1975)

Avant d'aborder la régulation bancaire dans l'après-Seconde Guerre mondiale, marquons une pause dans notre récit chronologique et remplaçons la période qui nous intéresse dans un contexte plus large. Ce petit excursus d'« histoire froide » devrait aussi permettre au lecteur de saisir rapidement quelques grandes évolutions conjoncturelles qui conditionnent les discours et pratiques des acteurs que nous verrons à l'œuvre dans les chapitres suivants¹¹⁵⁶. Afin de proposer une vue d'ensemble, nous élargissons ici le cadre chronologique strict de ce chapitre, en intégrant la seconde moitié des années 1930 et les années 1960-1975.

Les Trente Glorieuses constituent une période de croissance soutenue pour le secteur bancaire suisse. Mesuré à l'aune des sommes de bilan, ce boom est éclatant. Entre 1945 et

¹¹⁵⁶ Sur la notion d'histoire « froide », cf. Jean Bouvier, « Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 33, n° 2, 1978, p. 207-215, p. 211.

1970, l'ensemble des banques suisses affiche un taux de croissance réel annuel moyen de 7%¹¹⁵⁷. Il atteint même 10% entre 1959 et 1970. En tenant compte de l'inflation, les bilans de toutes les banques en Suisse atteignent le double de leur niveau de 1945 en 1959, ils triplent en 1964 et dépassent le sextuple en 1971. De tels taux de croissance dépassent même ceux de la période euphorique de la seconde moitié des années 1920 (1925-1930)¹¹⁵⁸. Ce développement spectaculaire du secteur bancaire s'inscrit évidemment dans une période de croissance économique généralisée. Entre 1948 et 1973, le produit intérieur brut de la Suisse affiche un taux de croissance annuel moyen réel de 4.3%¹¹⁵⁹. Cet essor n'est d'ailleurs pas un *Sonderfall* helvétique ; le *Wirtschaftswunder* des Trente Glorieuses s'étend sur l'ensemble des économies industrialisées. De même, après la libéralisation partielle des mouvements de capitaux, la tendance d'une croissance encore plus dynamique, entre 1958 et 1971, dans le secteur financier que dans l'ensemble de l'économie s'observe non seulement en Suisse, mais dans la plupart des pays développés¹¹⁶⁰. En Suisse, ce différentiel entre l'augmentation des bilans bancaires et celle du PIB se chiffre de la manière suivante : alors qu'en 1948 les bilans des banques représentaient 129% du PIB, cette proportion atteint 209% en 1970. Il apparaît d'ailleurs clairement sur le graphique 7.1 : dès le milieu des années 1960, la courbe des bilans bancaires grimpe plus rapidement que celle du produit intérieur brut.

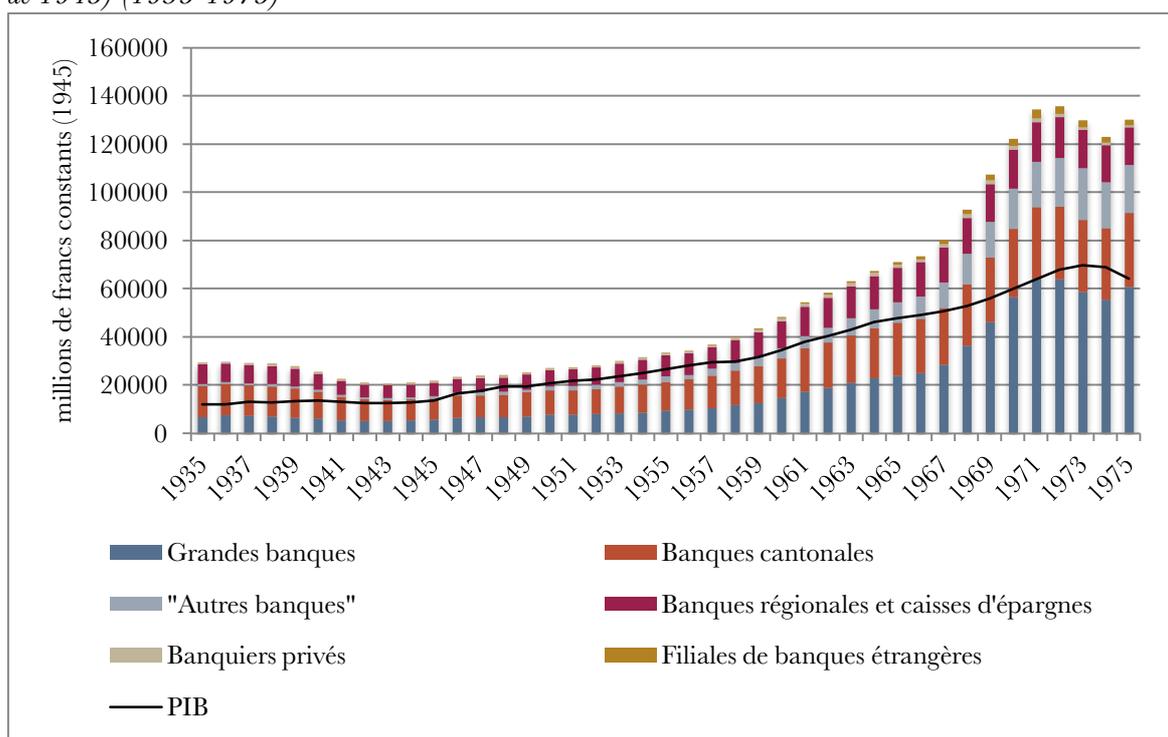
¹¹⁵⁷ Sauf indication contraire, les chiffres mentionnés dans ce paragraphe renvoient au graphique 7.1 qui suit (les données non-déflatées de ce graphique figurent sous forme de tableau en annexe).

¹¹⁵⁸ Le taux de croissance annuel moyen des bilans bancaires suisses entre 1925 et 1930 est de 9%. Pour une vue d'ensemble : Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 470-472.

¹¹⁵⁹ Müller, Woitek, Hiestand, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 133. Ce taux de croissance est très légèrement inférieur à la moyenne des pays d'Europe occidentale, *ibid.*, p. 114. Pour une comparaison internationale des taux de croissance suisses : *ibid.*, p. 113-114.

¹¹⁶⁰ Cf. Ralph C. Bryant, *International financial intermediation*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987, p. 19-23.

Graphique 7.1 : Bilans des banques suisses et produit intérieur brut, en millions de francs constants (francs de 1945) (1935-1975)



Sources : Bilans bancaires : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau O.13, p. 819 ; Ruedi Wermelinger, Roman Rosenfellner, *Séries chronologiques historiques 5. Les banques suisses*, Zurich: Banque nationale suisse, 2009, p. 24-25. PIB : Historische Statistik der Schweiz Online, tableau Q.17a, url : http://www.fsw.uzh.ch/hstat/nls_rev/overview.php (consulté le 14.12.2016); SECO, cf. Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, annexe A.1.1.3, p. 1168-1171. Chiffres déflatés au moyen de l'IPC : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau H.23, p. 504. Les données en francs courants figurent dans le tableau A.5 en annexe (cf. p. 695).

La segmentation des bilans bancaires par catégories de banque met en évidence des glissements dans le poids relatif des différents acteurs financiers. Premièrement, on constate qu'après une phase (1931-1943) qui avait plutôt souri aux banques cantonales, repliées sur le marché intérieur, les grandes banques reprennent leur essor dès la fin du second conflit mondial (cf. chap. 3.2, graphiques 3.3 et 3.4). Fin 1962, leurs bilans cumulés dépassent, pour la première fois depuis 1930, celui des banques cantonales. Neuf ans plus tard, en 1971, les grandes banques affichent un bilan cumulé, à hauteur de 114 milliards de francs, plus de deux fois plus élevé que celui des banques cantonales. L'impétuosité de la croissance des grandes banques se manifeste avec éclat durant la seconde moitié des années 1960, lorsque le taux de croissance annuel moyen de leurs bilans, en termes réels, atteint 17%. Pendant la même période (1966-1970), celui des banques cantonales ne se situe qu'à 5%. Cet écart entre grandes banques et banques cantonales repose essentiellement sur le développement des opérations internationales des premières.

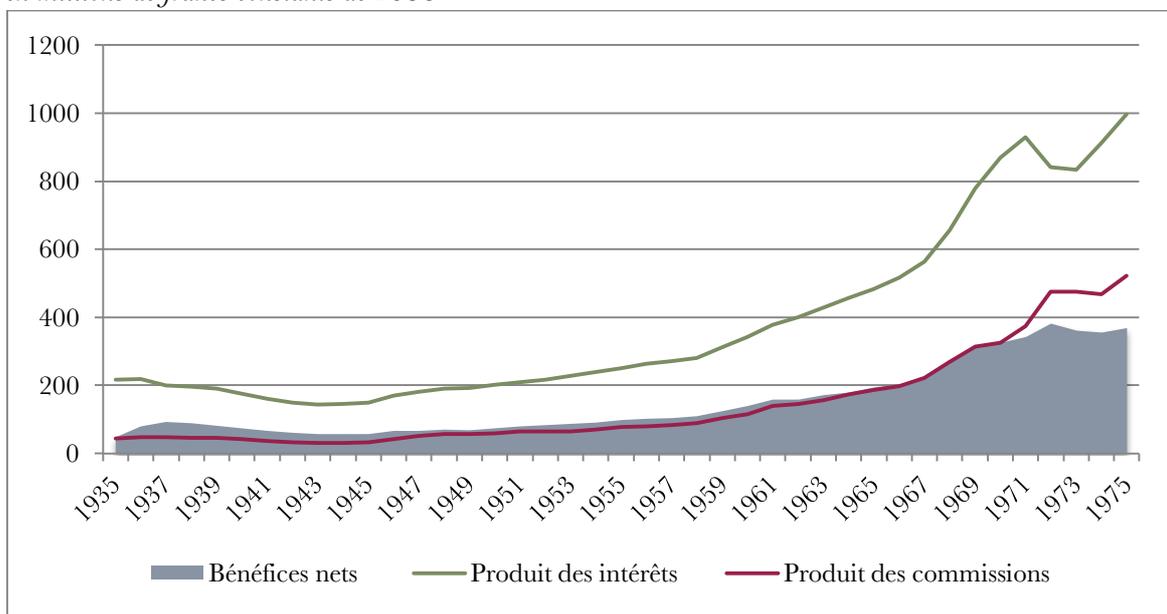
La seconde évolution qui ressort clairement renvoie à l'augmentation des banques étrangères en Suisse. Cette tendance ne se mesure pas uniquement par l'indice des fluctuations de la variable des succursales de banques étrangères, dont le poids reste marginal sur toute la période ; notons au passage que les bilans des succursales étrangères dépassent ceux des banquiers privés en 1966. Cette évolution est cependant à relativiser :

le bilan ne donne qu'une indication très insuffisante du volume d'affaires d'un banquier privé. Il faut surtout analyser la catégorie des « autres banques » (*übrige Banken*) pour mesurer la croissance des banques étrangères. En effet, ce groupe de banques, par définition très hétérogène, rassemble également les banques étrangères qui sont fondées en tant que sociétés de droit suisse, formellement indépendantes de leur maison-mère. Cette catégorie de banque connaît une croissance exponentielle à partir de 1958, au point de dépasser celui des banques régionales et caisses d'épargne en 1970. Nous reviendrons plus bas sur le phénomène de l'émergence des banques étrangères en Suisse.

Rappelons ici encore que la seule mesure des bilans ne donne qu'une vision imparfaite de la surface réelle des banques suisses¹¹⁶¹. De nombreuses opérations, dont la gestion de fortune, mais aussi les placements fiduciaires, n'y sont pas comptabilisées. Selon une estimation calculée par Malik Mazbouri, Sébastien Guex et Rodrigo Lopez, les montants des avoirs sous gestion représentent des sommes qui passent d'environ 70% des bilans bancaires en 1949 à environ 150% en 1966¹¹⁶².

Les revenus générés par les banques helvétiques connaissant également un accroissement notable pendant les Trente Glorieuses. En termes constants, un gonflement rapide des bénéfices nets s'observe à partir de 1958. On constate en outre une forte expansion à la fois des revenus des intérêts et des commissions – ce dernier chiffre représentant un autre indice partiel de l'importance de la gestion de fortune –, croissance qui s'accélère entre 1966 et 1971.

Graphique 7.2 : Bénéfices nets, produits des intérêts et des commissions des banques suisses (1935-1975), en millions de francs constants de 1935



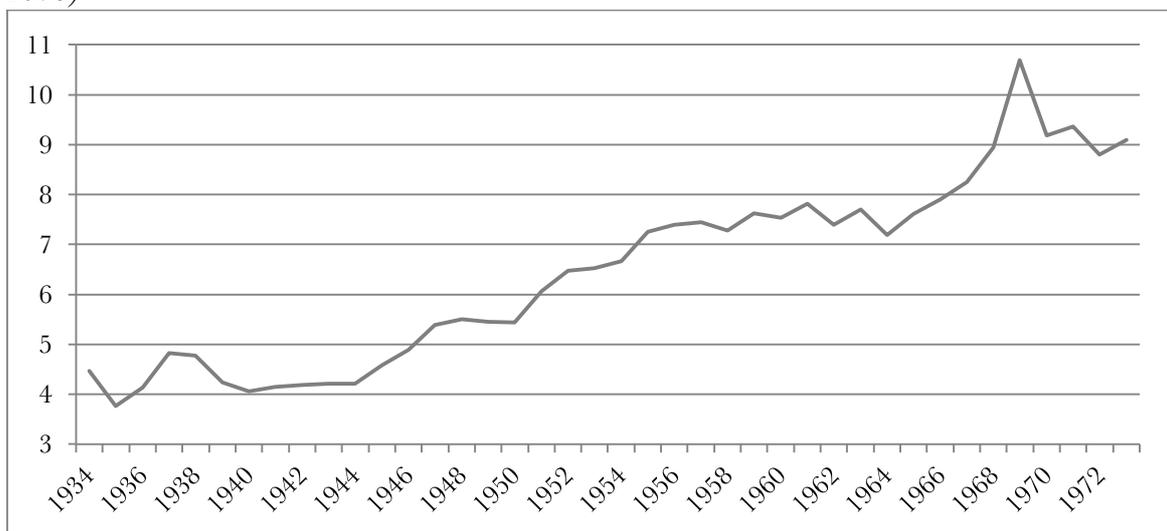
Sources : Ruedi Wermelinger, Roman Rosenfellner, *Séries chronologiques historiques 5. Les banques suisses*, Zurich: Banque nationale suisse, 2009, p. 108-114. Données déflatées au moyen de l'IPC : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau H.23, p. 504.

¹¹⁶¹ Sur ce point : Youssef Cassis, *Les Capitales du Capital. Histoire des places financières internationales. 1780-2005*, Genève: Slatkine, 2006, p. 325 ; Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 476-478.

¹¹⁶² Proportion estimée à partir du graphique 2.2-4, p. 477, in Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012.

Parallèlement à cet accroissement des bénéfices nets, les rémunérations des actionnaires progressent également. Le graphique 7.3 montre clairement que les dividendes versés par les banques organisées sous la forme de sociétés par actions affichent une courbe très proche de celle de la croissance des bilans et des bénéfices, avec une accélération marquée durant la seconde moitié des années 1960. La rémunération moyenne fait plus que doubler entre 1945 et 1969, passant de 4.58% à 10.69%.

Graphique 7.3 : Dividende moyen versé par les banques par action (en % du capital à renter), (1934-1973)



Source : *Das schweizerische Bankwesen im Jahre...*, Zürich : Schweizerische Nationalbank, années correspondantes.

Cet essor spectaculaire de la place bancaire suisse durant les Trente Glorieuses s'explique par une combinaison de facteurs, que nous n'évoquerons que superficiellement¹¹⁶³. A l'abri pendant les deux conflits mondiaux, la Suisse jouit d'une solide réputation en tant que refuge pour les capitaux internationaux. Elle dispose premièrement d'une devise forte, l'une des rares monnaies librement convertibles, au centre d'une Europe où domine encore au moins jusqu'en 1958 le contrôle des changes ; l'absence, en Suisse, de régulation sur les mouvements de capitaux est ici essentielle. Deuxièmement, la Suisse se distingue également par la neutralité proclamée de sa politique extérieure et la grande stabilité des rapports de force politiques domestiques, caractérisés par la domination incontestée des partis bourgeois. Troisièmement, elle bénéficie, en comparaison internationale, d'une inflation maîtrisée, d'une dette publique modeste, ainsi que d'une administration fiscale faible et clémente ; en plus d'un secret bancaire protégé pénalement, les taxes à la source y sont modérées.

Ces divers facteurs d'attractivité se combinent avec la croissance exceptionnelle de l'économie mondiale. La haute conjoncture économique, qui se manifeste autant en Suisse qu'à l'étranger, accompagnée d'une croissance démographique, provoque notamment un développement soutenu du marché de la construction, dont la part au PIB

¹¹⁶³ Cf. *Ibid.*, p. 494-499. Voir aussi Cassis, *op. cit.*, 2006, p. 302-305, p. 323-326 ; Iklé, *op. cit.*, 1970, p. 35-40, p. 75-120 ; Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 442-447.

helvétique passe de 3% en 1945 à plus de 10% en 1965¹¹⁶⁴. Le secteur des exportations suisses, par exemple, connaît un essor considérable¹¹⁶⁵. Les conditions économiques très favorables, conjuguées aux atouts compétitifs de la place financière suisse mentionnés ci-dessus, génèrent un afflux massif de fonds internationaux vers les banques suisses, mesuré ci-dessous. La place bancaire helvétique reprend et consolide pendant les Trente Glorieuses le rôle de plaque tournante de capitaux. L'étroitesse du marché suisse des capitaux explique en partie pourquoi le déferlement de fonds vers les coffres suisses donne lieu à des investissements à l'étranger. La part des opérations étrangères du secteur bancaire helvétique double entre 1959 et 1969, passant de 15% du bilan à 30%¹¹⁶⁶. En termes absolus et nominaux, les passifs étrangers déposés chez les banques suisses passeraient de 5.6 milliards fin 1957 à 16.9 milliards fin 1965, 22.9 milliards fin 1967 et 28.6 milliards fin 1968¹¹⁶⁷. On observe en outre un fort parallélisme entre la croissance des engagements étrangers (actif) et celle des créances sur l'étranger (passif) pendant cette période. Ce développement analogue désigne le statut de plaque tournante des capitaux internationaux que nous avons évoqué. Kurt Speck, dans sa thèse de doctorat menée sous l'impulsion de l'ASB, propose une estimation relativement proche de l'augmentation de la contribution étrangère à l'activité des banques suisses. La part des engagements étrangers au total des bilans passe de 18 à 32% entre 1962 et 1972, celle des créances sur l'étranger augmente même de 16 à 39% pendant la même période¹¹⁶⁸.

Sans surprise, c'est chez les grandes banques – et, dans une plus forte mesure encore, chez les « autres banques », qui sont majoritairement des banques étrangères installées en Suisse – que l'augmentation des opérations internationales est la plus forte. Du côté de l'actif, la part des activités étrangères chez les grandes banques augmente de 26.5% en 1959 à 46% en 1969¹¹⁶⁹. Cela signifie qu'à ce moment-là, près de la moitié des créances des grandes banques sont placées à l'étranger ; chez les « autres banques », cette même proportion passe de 55% à 73% pendant le même intervalle.

C'est donc en grande partie sur l'accroissement des opérations internationales des banques suisses que repose leur croissance prodigieuse. Les banques cantonales et banques locales sont moins concernées par ce développement, leur part aux activités étrangères du secteur bancaire se situe en moyenne à 6% des passifs et 3% des actifs durant les années 1960. Il faut cependant se garder de considérer les banques cantonales comme des établissements exclusivement tournés vers le marché intérieur et local. En

¹¹⁶⁴ Laurent Tissot, Peter Moser, «Binnenwirtschaft, Tourismus und Landwirtschaft», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 519-628, p. 548.

¹¹⁶⁵ Voir par exemple Margrit Müller, «Internationale Verflechtung», in *ibid.*, p. 339-465, p. 410-413.

¹¹⁶⁶ Henner Kleinewefers, *Das Auslandsgeschäft der Schweizer Banken*, Zürich: Schulthess, 1972, p. 60.

¹¹⁶⁷ Kurt Peyer, *Ausmass und Bedeutung des Auslandskapitals in der Schweiz*, Zürich: Juris, 1971, p. 101. Voir aussi, p. 205-218.

¹¹⁶⁸ Kurt Speck, *Strukturwandlungen und Entwicklungstendenzen im Auslandsgeschäft der schweizer Banken*, Zürich: Junis, 1974, p. 159.

¹¹⁶⁹ Kleinewefers, *op. cit.*, 1972, p. 65-68.

1956 par exemple, le directeur de la Banque cantonale de Berne affirme que son institut « soigne sa clientèle française depuis des décennies »¹¹⁷⁰.

Quoi qu'il en soit, ce phénomène d'internationalisation, motivé à la fois par l'exiguïté du marché domestique et la meilleure rentabilité des placements étrangers, rencontre une certaine opposition de la part des autorités monétaires. Sans entrer dans les détails, retenons seulement que la Banque nationale suisse va s'atteler à freiner l'afflux de capitaux étrangers vers les banques suisses par différents moyens. Elle considère en effet qu'il contribue à alimenter une inflation jugée forte, et que l'internationalisation croissante du franc suisse engendre une difficulté à maîtriser la politique monétaire. Diverses mesures sont prises pour tenter d'endiguer le déferlement de fonds étrangers. Des *gentlemen's agreements* sont conclus entre la banque centrale et les banques commerciales en août 1960 et juin 1962¹¹⁷¹. Ces conventions incluent des limitations des crédits à l'étranger, la fixation d'intérêts négatifs sur les dépôts étrangers et la détermination de réserves minimales à placer à la BNS proportionnellement aux créances étrangères à court terme¹¹⁷². Ces réserves minimales obligatoires, qui prennent la forme d'avoirs non rémunérés et non comptabilisés dans le calcul des liquidités, deviennent un instrument important de la banque centrale, lui permettant de contrôler le potentiel de création monétaire¹¹⁷³. Leur insuffisance, combinée à une croissance toujours plus soutenue des fonds étrangers déposés en Suisse, incite cependant l'institut d'émission à encourager l'adoption par le Conseil fédéral d'un type de mesure plus contraignante, sous la forme d'un arrêté fédéral urgent promulgué le 13 mars 1964¹¹⁷⁴. L'arrêté sur la limitation du crédit fixe un quota d'accroissement de crédits, décrète l'interdiction de rémunérer les avoirs étrangers crédités en francs suisses et impose des limitations sur le placement de capitaux étrangers en titres ou hypothèques suisses. L'absence de mesures de sanction, entre autres, rend le dispositif mis en place en 1964 insuffisant. C'est dans ce contexte qu'une tentative d'étendre les pouvoirs d'intervention de la Banque nationale suisse (son *instrumentarium*), par le biais d'une révision de la loi sur la BNS, sera lancée dès 1968. Ce dossier, encore intégralement en friche, ouvre des perspectives de recherche intéressantes pour comprendre les tensions entre les grandes banques et la banque centrale à la fin des années 1960. Son histoire reste encore à écrire.

La vigoureuse croissance des sommes de bilans bancaires s'accompagne en Suisse d'un mouvement de restructuration entre groupes bancaires, qui accentue la concentration du secteur¹¹⁷⁵. Ce développement ressort moins clairement des statistiques globales sur le

¹¹⁷⁰ AASB, dossier « n° 713 Eidg. Bankenkommission Bankengesetz Jan. 1952 – Dez. 1958 », lettre d'Otto Würgler (Banque cantonale de Berne) à l'ASB, 16.07.1956, au sujet de l'établissement en Suisse de la Banque de l'Indochine. Cit. originale : « Wir pflegen seit Jahrzehnten die französische Kundschaft ».

¹¹⁷¹ Peter Bernholz, « De 1945 à 1982 : de l'application de mesures administratives contre l'afflux de devises à la gestion de la masse monétaire sous le régime des changes flottants », in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2007, p. 117-211, p. 170-171.

¹¹⁷² Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 496 ; Kurt Schiltknecht, *Beurteilung der Gentlemen's Agreements und Konjunkturbeschlüsse der Jahre 1954-1966 unter besonderer Berücksichtigung der Auslandsgelder*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1970.

¹¹⁷³ Cf. Äppli, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 1982, p. 172.

¹¹⁷⁴ Cf. *Ibid.*, p. 124-129, 225-226 ; Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 423-433.

¹¹⁷⁵ Cf. Walter Kull, « Wandlungen im schweizerischen Bankensystem seit 1945 », in *Kultur und Wirtschaft : Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Böhler*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1963, p. 267-277 ; Heinrich

nombre de banques. Sans tenir compte des caisses Raiffeisen, le total des établissements soumis à la surveillance de la Commission fédérale des banques passe de 484 en 1945 à 567 en 1965¹¹⁷⁶. Si l'on considère la statistique officielle de la BNS, qui ne prend pas en compte les banquiers privés, les sociétés financières, et les succursales de banques étrangères, il s'agit de 383 banques en 1945 contre 472 en 1965. Dans les deux cas, on constate une augmentation du total des raisons sociales considérées comme banques. Or, si on regarde de plus près l'évolution des effectifs par catégories de banque, le tableau se précise. Le groupe des banques locales et des caisses d'épargne passe en fait de 295 unités en 1945 à 232 en 1975¹¹⁷⁷. Le groupe des banquiers privés connaît aussi une diminution, le nombre de maisons se réduisant de 83 en 1947 à 47 en 1969¹¹⁷⁸. Mais les baisses du nombre de banques régionales et de banquiers privés sont en fait compensées par l'explosion de la catégorie « autres banques », qui rassemble en grande partie les banques étrangères. Ce « groupe » passe de 55 unités en 1945 à 200 en 1973. Pour le dire autrement, on assiste simultanément à la disparition de plusieurs petits établissements financiers à caractère régional et de certains banquiers privés et à la fondation de nouvelles banques à partir de capitaux étrangers. L'origine du mouvement de restructuration et de concentration tel qu'il se manifeste dans l'extinction de plusieurs petites banques se situe dans l'expansion du réseau de succursales des grandes banques sur le marché intérieur. En effet, le développement des agences des quatre principales grandes banques, la Société de Banque Suisse, le Crédit Suisse, l'Union de Banques Suisses et la Banque Populaire Suisse, prend la forme soit de l'établissement de nouvelles succursales, soit, surtout, de la reprise d'établissements locaux déjà bien implantés dans une région¹¹⁷⁹. Le total de comptoirs (sièges, succursales et simples agences) des cinq grandes banques augmente de 182 unités en 1945 à 458 en 1969¹¹⁸⁰. L'UBS se montre particulièrement agressive dans la conquête du marché intérieur¹¹⁸¹. En rachetant des établissements locaux, l'Union de Banques Suisses oriente sa stratégie d'expansion vers des régions restées encore dans l'ombre des opérations des grandes banques alémaniques, comme le Valais ou les Grisons. D'après la chronique bancaire de Franz Ritzmann, au moins 13 banques sont reprises par l'UBS entre 1944 et 1968¹¹⁸². Dès 1962, elle dépasse ses deux concurrentes, et prend une grande avance dans le développement de son réseau d'agences¹¹⁸³. En 1969, l'UBS entretient 124 agences en Suisse, contre 93 pour la SBS, et 68 pour le Crédit Suisse¹¹⁸⁴. Une autre étude chiffre l'expansion des grandes banques de la manière suivante. Entre 1945 et 1969, l'UBS a repris 26 banques, la SBS 10 et le

Stampfli, *Die schweizerischen Banken im Zeichen der Konzentration (1945-1969)*, Zürich: City-Druck, 1971, p. 60-105.

¹¹⁷⁶ Cf. tableau 6.5, chap. 6.1.3.

¹¹⁷⁷ Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau O.13, p. 818.

¹¹⁷⁸ *Das schweizerische Bankwesen im Jahre...*, Zürich : Schweizerische Nationalbank, années correspondantes, nombre de sièges principaux des banquiers privés dans la statistique des comptoirs bancaires.

¹¹⁷⁹ Iklé, *op. cit.*, 1970, p. 90-91.

¹¹⁸⁰ Stampfli, *op. cit.*, 1971, p. 51.

¹¹⁸¹ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 113-115, p. 300-304.

¹¹⁸² Ritzmann, *op. cit.*, 1973, p. 364-373.

¹¹⁸³ Cf. Joseph Jung, *Von der Schweizerischen Kreditanstalt zur Credit Suisse Group. Eine Bankgeschichte*, Zürich: NZZ, 2000, p. 122.

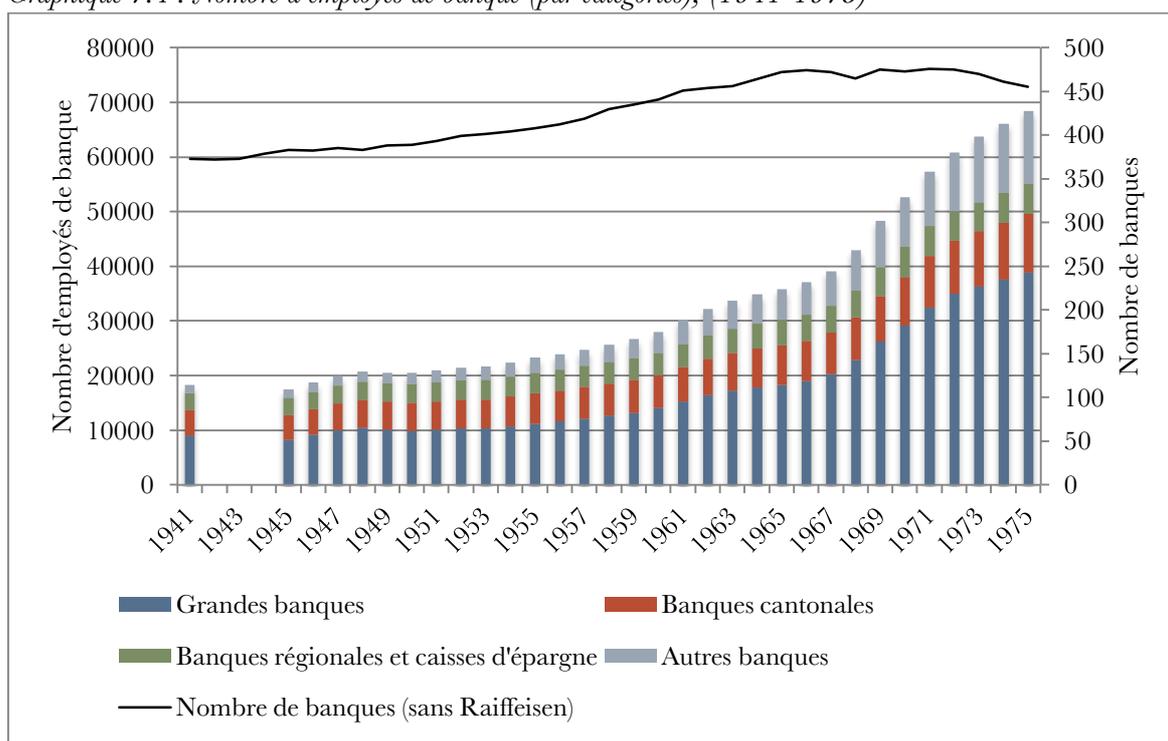
¹¹⁸⁴ Iklé, *op. cit.*, 1970, p. 90.

Crédit Suisse 5, portant le total d'acquisitions d'établissements par les trois grandes banques à 41¹¹⁸⁵.

Autrement dit, au cours des années 1960, les grandes banques, parallèlement à l'expansion de leurs affaires internationales, développent aussi leur ancrage dans le marché bancaire national. Elles investissent avec une plus grande intensité le crédit hypothécaire ou encore le drainage des épargnes, domaines jusqu'alors privilégiés par les banques cantonales et les banques locales. Des tentatives de conclure un accord de limitation de l'expansion entre les grandes banques et les banques cantonales et locales, au sein de l'ASB, échouent en mars 1969¹¹⁸⁶.

En plus de la conquête du marché domestique par les grandes banques, par la voie d'ouverture de nouvelles agences et d'acquisition de banques régionales, un second facteur, de moindre importance, explique le mouvement de concentration des années 1950 et 1960 : les avancées technologiques. La mise au point de technologies de traitement informatique des données génère en effet d'importants coûts fixes¹¹⁸⁷. Les banques locales doivent donc faire le choix entre une spécialisation dans un domaine d'activité où l'automatisation est encore inefficace, ou des investissements dans des centres de traitement informatique communs à plusieurs établissements.

Graphique 7.4 : Nombre d'employés de banque (par catégories), (1941-1975)



Source : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau O.13, p. 818.

Corollaire de l'expansion du volume d'affaire du secteur bancaire helvétique, le nombre d'emplois de la branche connaît également une croissance soutenue durant les Trente Glorieuses, avec une accélération à partir de la seconde moitié des années 1960. Les

¹¹⁸⁵ Stampfli, *op. cit.*, 1971, p. 64-71.

¹¹⁸⁶ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 302.

¹¹⁸⁷ Ritzmann, *op. cit.*, 1973, p. 117-118.

emplois globaux triplent en l'espace de vingt ans, puisque l'on passe d'environ 20'000 personnes actives au tournant des années 1950 à environ 60'000 au début des années 1970. A titre de comparaison, le nombre d'employés à plein temps de la Commission fédérale des banques reste stable pendant toute la période : il s'agit toujours d'un appareil administratif d'une demi-douzaine de personnes. Ce sont surtout les grandes banques qui sont à l'origine du gonflement des places de travail. Entre 1945 et 1975, les emplois chez les grandes banques quintuplent presque : leur nombre passe de 8'200 à 38'800. En d'autres termes, la proportion des emplois bancaires chez les grandes banques, par rapport au total du secteur, connaît une forte augmentation à partir des années 1960 : alors qu'elle est inférieure à 50% avant 1960, elle dépasse 56% dès 1971. Et là aussi, l'UBS semble être l'élément le plus dynamique. L'effectif de son personnel augmente de 5'729 à 10'396 entre 1966 et 1970, ce qui fait de la banque zurichoise le premier employeur bancaire du pays en 1970, devant la SBS (8'100 employés) et le Crédit Suisse (6'732 employés)¹¹⁸⁸. L'accroissement des emplois bancaires à la fin des années 1960 provoque également certaines tensions sur le marché de travail : la pénurie de main-d'œuvre bien formée entraîne une inflation salariale. L'augmentation des emplois du secteur bancaire s'accompagne d'une féminisation ; la part d'employées chez les banques suisses passe de 25% à 37% entre 1960 et 1970¹¹⁸⁹.

Résumé à grands traits, le développement de la place bancaire suisse entre 1945 et 1975 se structure autour d'une forte croissance, qui dépasse celle, déjà très soutenue, de l'économie en général. Cette expansion doit beaucoup à l'intensification des opérations internationales. Cette tendance, déjà présente dès les années 1950, s'accélère durant la décennie suivante. Du point de vue des acteurs, les grandes banques, à savoir essentiellement trois instituts – les deux banques dominantes avant la guerre, la Société de Banque Suisse et le Crédit Suisse, auxquelles vient s'ajouter l'Union de Banques Suisses plus agressive –, sont les fers de lance de cet âge d'or de la place financière. Elles gagnent en importance sous de nombreux aspects et mettent en branle un mouvement de concentration du secteur bancaire qui se caractérise par la reprise de certaines banques locales et banquiers privés¹¹⁹⁰. Plus encore que durant d'autres périodes historiques, on assiste en Suisse pendant les Trente Glorieuses au développement, sous l'effet d'une internationalisation croissante, d'une place bancaire hypertrophiée, dont la surface est sans commune mesure avec le poids démographique ou même les performances industrielles du pays, comme en témoigne la divergence entre les courbes de croissances des bilans bancaires et du PIB.

Survol quantitatif de l'activité de la Commission fédérale des banques

Dans quelle mesure l'interventionnisme de la Commission fédérale des banques suit-il la courbe du développement de la place bancaire suisse ? Pour ne pas perdre de vue le fil

¹¹⁸⁸ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 318.

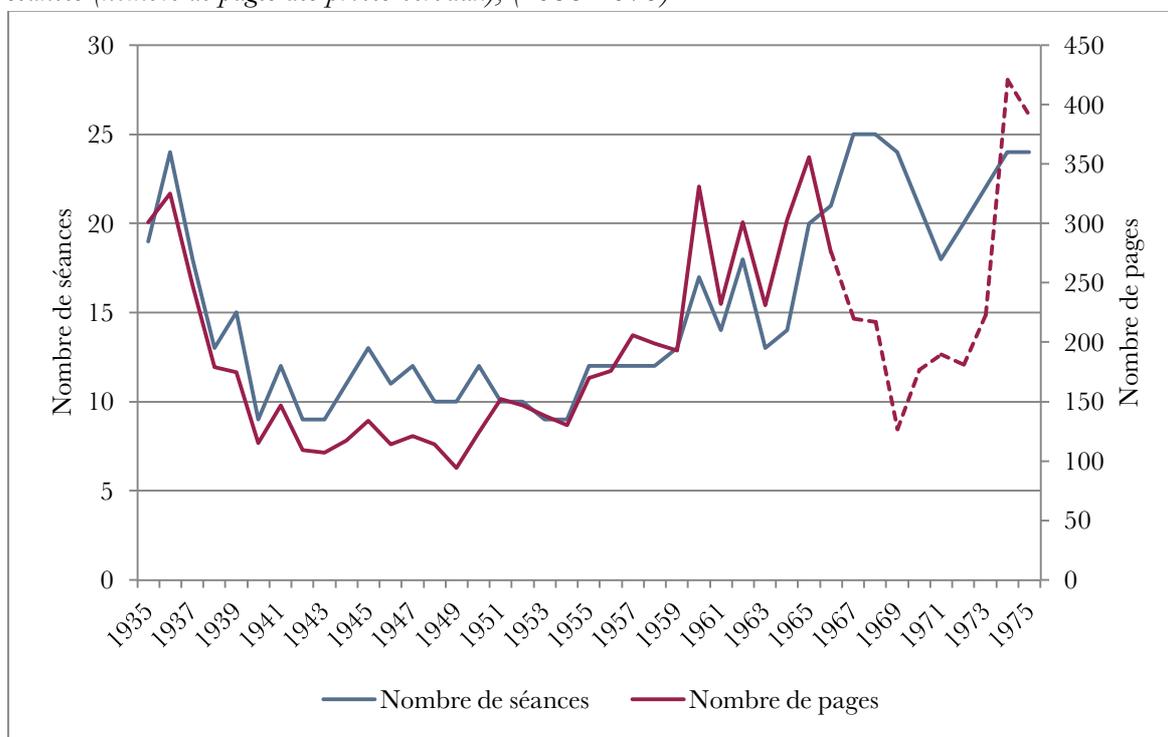
¹¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 320.

¹¹⁹⁰ Nous pensons par exemple aux reprises par l'UBS de la maison de Palézieux & Cie en 1948, de la banque privée fribourgeoise Weck, Aebi & Cie en 1954, de la Banque de Sion, de Kalbermatten & Cie en 1956, de Tissières fils & Cie (Martigny) en 1956, de du Pasquier, Montmollin & Cie (Neuchâtel) en 1962, Bugnion & Cie (Lausanne) en 1965. La SBS reprend la banque Zahn & Co. (Bâle) en 1948, la Banque de Martigny, Closuit & Cie en 1968. Le Crédit Suisse fait l'acquisition de Gebrüder Oechslin & Co. (Schaffhouse) en 1961. Cf. Stampfli, *op. cit.*, 1971, p. 64-71.

rouge de cette thèse, revenons à la question de l'évolution de la surveillance bancaire, toujours dans une perspective d' « histoire froide ».

Selon le rôle et les fonctions que l'on attribue à une instance de surveillance bancaire, on pourrait avancer des hypothèses différentes. Dans une première perspective, la charge de travail d'une instance de régulation devrait être parallèle à la croissance du secteur qu'elle est censée contrôler. On verrait dans ce cas les activités de la CFB évoluer de manière symétrique à l'essor des établissements financiers. En effet, l'établissement de nouveaux acteurs, la multiplication des types d'opérations, ou encore l'accroissement du nombre de rapports de révision à traiter devraient inévitablement provoquer une augmentation des devoirs et missions de l'organe de surveillance. D'autre part, selon une conception différente de la fonction d'une instance de régulation économique, on pourrait également considérer que la prospérité du secteur induit une diminution ou du moins une stagnation de la charge de travail. L'absence de grave crise bancaire aurait dans ce sens provoqué une baisse d'attention politique et médiatique sur l'activité de la Commission fédérale des banques qui, partant, aurait vu son rôle se limiter à une application routinière des dispositions légales. Au fond, il s'agit de déterminer si l'expansion du secteur régulé implique nécessairement une croissance équivalente des superviseurs ou, au contraire, si la prospérité conjoncturelle engendre un désintérêt manifeste pour la tâche de contrôle. Sans prendre parti dans ce débat théorique sur ce que devrait être la fonction d'une autorité de surveillance, nous pouvons établir quelques grandes tendances sur l'évolution de sa charge de travail entre 1935 et 1975.

Graphique 7.5 : Activité annuelle de la Commission fédérale des banques : nombre de séances et durée des séances (nombre de pages des procès-verbaux), (1935-1975)



Source : 1935-1960 : AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6-12 ; 1961-1975 : AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 15-19.

Le graphique 7.5 compile deux indices qui permettent d'estimer approximativement l'importance de l'activité annuelle de la CFB. Le premier indicateur est celui du nombre de séances par année, qui n'est pas fixé dans le règlement d'organisation, mais varie selon les besoins. Le second indice, plus précis, comptabilise le nombre total de pages du volume des procès-verbaux par année. Il est en effet plus précis, puisque la durée d'une séance mesurée à l'aide du nombre de pages du procès-verbal peut énormément varier : entre une dizaine et une trentaine de pages¹¹⁹¹. Evidemment, mesurer l'intensité de l'activité d'une instance à l'aune de ses procès-verbaux comporte de nombreux biais.

Cet indice ne tient pas compte du travail de gestion quotidien du secrétariat, qui se fait souvent en étroite collaboration avec le président. La préparation des séances, le traitement du courrier habituel, la mise en circulation de divers rapports constituent des tâches très chronophages qui occupent le secrétariat. De plus, cet indice ne prend pas non plus en considération les interventions complémentaires des membres de la CFB, comme la participation à diverses conférences. Autre biais: les procès-verbaux ne sont qu'un reflet partiel des discussions qui ont effectivement lieu, ils peuvent être tronqués (et le sont parfois explicitement) et d'importantes négociations sont sans doute réalisées *off-the-record*. Enfin, la série qui comptabilise le nombre de pages de procès-verbaux contient une rupture statistique importante, signalée sur le graphique par la courbe discontinue : à partir de 1967, les chiffres ne tiennent compte que des procès-verbaux des séances ordinaires de la chambre des banques (*Bankenkammer*) de la Commission fédérale des banques. En effet, une réorganisation administrative de la CFB a lieu en 1967 à la suite de la prise en charge de la surveillance des fonds de placement. Comme nous le verrons, l'organe se sépare alors en une chambre des banques et une chambre de fonds de placement (*Anlagefondskammer*), mis à part le président, les membres des deux chambres ne se réunissent qu'occasionnellement pour des séances plénières. En revanche, la courbe du nombre de séances reste comparable sur toute la période.

Dernière mise en garde méthodologique : il faut relever plusieurs changements de mains dans la rédaction des procès-verbaux, qui pourraient induire des distorsions. Jusqu'en 1955, soit pendant vingt ans, Robert Reimann (1890-1963), le suppléant du chef du secrétariat est chargé de la prise des procès-verbaux. Entre octobre 1955 et février 1957, Daniel Bodmer (1917-1980) prend le relais. De mars 1957 à juin 1959, Beat Neuhaus (1925- ?) s'en occupe. De 1960 à 1968, les procès-verbaux sont confiés à Hans Manz (1917-1995). Entre 1969 et 1975, divers employés du secrétariat (Walter Wenger, Blaise Junod, André Cornu, Bernhard Gippert, Jacques Bergün Schuster) se succèdent, ce qui témoigne à la fois d'un léger agrandissement du secrétariat et de la difficulté de la CFB à conserver son personnel.

Malgré toutes ces réserves, il nous a semblé utile de produire cette statistique sur la durée pour deux raisons. D'une part, les réunions des membres de la Commission fédérale des banques demeurent le cœur de l'activité de l'institution : les prises de décision y jouent un rôle important. D'autre part, il s'agit là, à notre connaissance, de l'une des seules manières de produire une série chronologique continue sur l'activité de la CFB. En revanche, divers efforts en vue d'analyser les points à l'ordre du jour des séances, et de les articuler par type

¹¹⁹¹ Le nombre de pages concorde approximativement avec les durées des séances, qui varie aussi beaucoup : entre une heure et trois heures en général.

de domaine d'intervention sont restés vains. Le codage de l'information en différentes catégories s'est révélé trop aléatoire et arbitraire. L'évolution des procès-verbaux et de la façon de formuler l'ordre du jour entre 1935 et 1975 a rendu toute comparaison diachronique impossible.

L'analyse du graphique 7.5 révèle une tendance assez simple. Globalement, durant l'ensemble de la période examinée, entre 1935 et 1975, la Commission fédérale des banques se réunit en moyenne quinze fois par année, soit une réunion toutes les 3 semaines. L'évolution chronologique est la suivante. Après cinq premières années marquées par une forte sollicitation de la Commission fédérale des banques dans la mise en application de la loi sur les banques et dans l'exécution des plans d'assainissement pour banques en difficulté, l'autorité de surveillance entre dans une phase beaucoup plus calme. Entre 1940 et 1960, la Commission fédérale organise moins de 11 séances par année, en moyenne, contre près de 18 réunions entre 1935 et 1939. A partir des années 1960, l'activité de la CFB regagne en intensité. Durant la décennie, la moyenne des réunions dépasse même 19. Cette inflation dans le nombre de séances et leur durée trouve son explication dans les longues discussions sur certains projets de réglementations (loi sur les fonds de placement, révision de l'ordonnance de la loi sur les banques). D'ailleurs, le tableau 7.2, qui retrace la production réglementaire de la CFB, semble indiquer une tendance similaire.

Tableau 7.2 : Activité réglementaire de la CFB : édition de circulaires (1935-1975)

Nombre de circulaires promulguées (1935-1975)	
1935-1940	10
1941-1945	5
1946-1950	2
1951-1955	1
1956-1960	2
1961-1965	6
1966-1970	6
1971-1975	20
Total	52

Source : AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 4, Circulaires CFB.

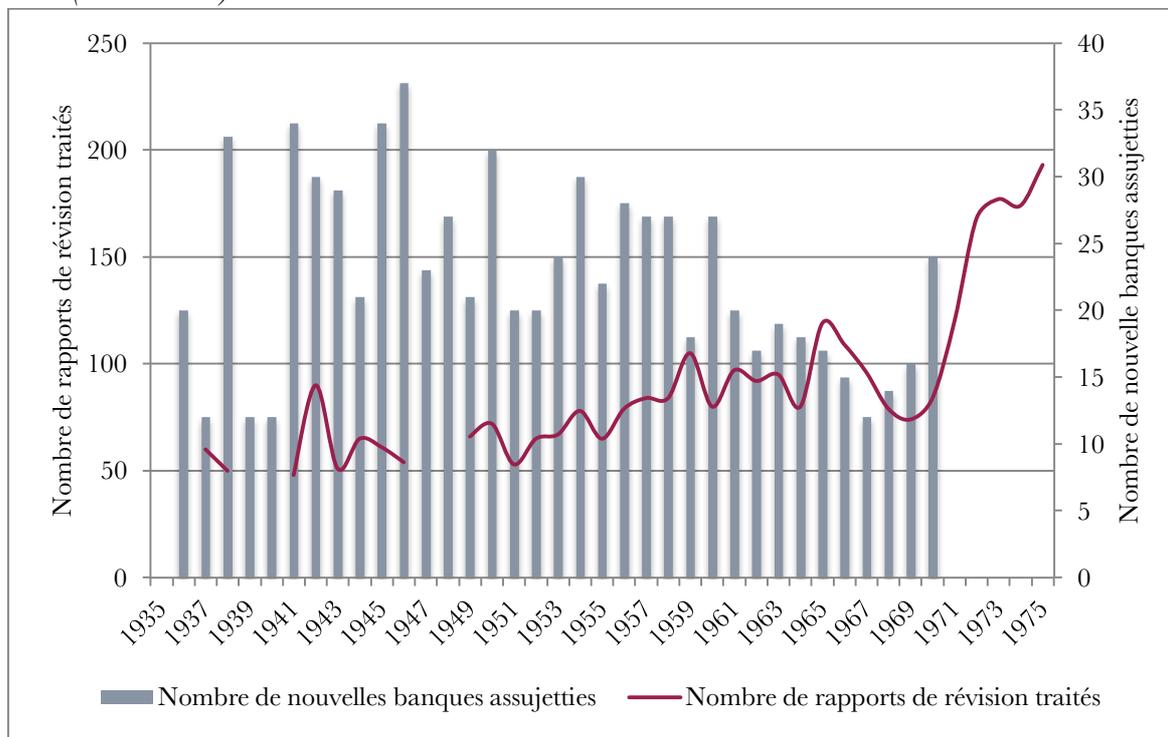
Après une première période très chargée – caractérisée par l'édition de quinze circulaires en dix ans –, la Commission fédérale des banques n'en promulgue que cinq pendant les quinze premières années de l'après-guerre, principalement des adaptations mineures des textes déjà en vigueur. On assiste ensuite à une reprise durant les années 1960, avant un véritable foisonnement de circulaires dans la première moitié des années 1970, en particulier sous l'effet de la révision de la loi sur les banques de 1971.

Ces premiers indices semblent conforter l'hypothèse d'une surveillance bancaire qui ne suit de loin pas le développement phénoménal des activités financières qu'elle est censée superviser. En ce sens, la conjoncture favorable et la croissance du secteur bancaire feraient passer au second plan la fonction de la Commission fédérale des banques. Le contexte de prospérité renforce la préservation du statu quo. L'absence de crises bancaires signifie aussi l'absence de grandes réformes dans le régime de régulation.

A partir des rapports annuels de la Commission fédérale des banques, nous pouvons également produire une série statistique qui recense deux de ses tâches principales : l'assujettissement des nouvelles banques à la loi et l'analyse des rapports de révision

bancaire. Le graphique 7.6 compile ces deux types d'intervention sur la période 1935-1975.

Graphique 7.6 : Nombre de nouvelles banques assujetties et nombre de rapports de révision traités par la CFB (1935-1975)



Source : Rapports annuels de la CFB, AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13.

L'évolution du nombre d'assujettissements est difficile à analyser clairement. On observe en effet de fortes fluctuations d'une année à l'autre. Il est cependant possible de dégager certaines tendances, en segmentant les données sur différentes périodes. Alors que la moyenne d'assujettissements par année est supérieure à 22 sur toute la période, elle augmente à plus de 26 pour la phase 1945-1958, puis baisse à 18 pendant les années 1960. Une interprétation de ces mouvements désigne l'évolution du nombre de caisses Raiffeisen. En effet, entre 1936 et 1956, 77% des nouvelles banques soumises à la loi sur les banques sont en fait des caisses affiliées à l'Union Raiffeisen. Cette proportion baisse à 43% sur la période 1957-1970. C'est donc le ralentissement de la croissance du réseau de caisses de crédit mutuel qui explique le fléchissement de la tâche d'enregistrement de nouvelles banques par la CFB. En ce sens, cette statistique sur les assujettissements à la loi sur les banques propose un reflet très imparfait de l'arrivée de nouveaux établissements.

Quant aux chiffres sur les rapports de révision, ils indiquent une évolution générale plus régulière, malgré les données lacunaires entre 1936 et 1948. Rappelons ici que la Commission n'examine ces documents que dans certains cas précis : lorsqu'un nouvel établissement est soumis à la loi bancaire ou que l'institut de révision a constaté de graves manquements aux prescriptions légales. On constate donc un doublement progressif entre 1951 (53 rapports de révision traités) et 1965 (119 rapports de révision traités). Puis, à partir de 1972, un véritable saut quantitatif sous l'effet de l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur les banques, qui améliore l'outillage d'intervention de la Commission

fédérale des banques. Elle analyse 168 rapports de révision en 1972, contre 84, soit exactement la moitié, deux ans plus tôt.

Dans l'ensemble, l'indicateur à long terme que représente le nombre de rapports de révision traités semble se recouper avec celui de l'activité de la CFB mesurée par les procès-verbaux, du moins pour les années d'après-guerre. Alors que les années 1950 se caractérisent par une faiblesse d'intervention et une remarquable stabilité, les années 1960 se distinguent par un plus grand dynamisme¹¹⁹².

Comment le cas de l'autorité de surveillance bancaire suisse entre-t-il dans le questionnement théorique qui ouvrirait ce sous-chapitre ? La CFB connaît-elle un développement analogue au secteur sous sa supervision, ou l'absence de crise bancaire implique-t-elle au contraire une stagnation de son statut de régulateur ? Les quelques indices sur l'activité de la Commission fédérale des banques distillés ci-dessus font plutôt pencher la balance en faveur de la seconde option. La courbe d'évolution de l'activité de superviseurs ne parvient pas à suivre le rythme effréné de la croissance des établissements bancaires¹¹⁹³. Au contraire, l'écart considérable entre les ressources, la capacité organisationnelle et le pouvoir d'influence des milieux bancaires et la faiblesse chronique de moyens dont dispose la CFB se creuse pendant les Trente Glorieuses. Les chiffres que nous avons articulés dans l'introduction de la deuxième partie de la thèse sur le nombre d'employés du secrétariat de la CFB et son budget – chiffres qui sont analysés plus amplement en annexe – confirme cette tendance (cf. graphique 6.1, annexe 12.1.3). La mise en évidence de la stagnation du budget et de personnel de la CFB pendant une période de croissance soutenue du secteur bancaire corrobore l'analyse faite ci-dessus sur la base des activités des superviseurs. Comment faut-il interpréter cette discripance grandissante ? La principale clé d'explication renvoie au système de régulation mis en place en 1934. En intercalant l'intermédiaire des sociétés fiduciaires privées entre les banques et l'autorité fédérale, le régime de régulation indirect réduisait au minimum le rôle actif et immédiat de la Commission fédérale des banques. Au fond, le développement de la place bancaire impliquait en premier lieu un surcroît de travail pour les sociétés de révision chargées de l'audit annuel. En période de vaches grasses, la CFB pouvait poursuivre en toute discrétion son travail routinier d'application de la législation bancaire. De plus, il semble aussi ressortir de ce premier survol quantitatif qu'une phase de croissance des établissements bancaires, caractérisée par l'absence de crises ou de défaillances bancaires, a pour corollaire une baisse d'attention sur le rôle des régulateurs. Cette indifférence politique et médiatique n'est guère propice à un renforcement des moyens et des compétences de l'autorité de surveillance. La force d'inertie du statu quo, en termes de régulation, augmente avec la bonne marche des affaires.

¹¹⁹² Dans le chapitre 7.4, nous reprenons cette analyse des statistiques sur les rapports de révision, cette fois sous l'angle plus précis de la prise de sanction de la part de la Commission fédérale des banques. Cf. tableau 7.3.

¹¹⁹³ Cette même problématique est abordée plus bas dans le chapitre 10.3, qui présente une analyse diachronique des moyens dont dispose le secrétariat de la Commission fédérale des banques.

7.2 Les reprises de la Banque Fédérale et de la Basler Handelsbank par l'UBS et la SBS respectivement (1945) : un mouvement de concentration des grandes banques sous les auspices de la CFB

Si la période 1945-1970 représente bel et bien un âge d'or pour la place bancaire suisse, l'immédiat après-guerre correspond en revanche à une époque sensiblement plus difficile. Certes, elle bénéficie, en comparaison internationale, d'un certain nombre d'avantages compétitifs déjà mentionnés, en partie dus à l'absence de dégâts matériels et de perte de confiance pendant la guerre. Au sortir du second conflit mondial cependant, les banquiers suisses doivent faire face à des défis que l'on peut sommairement distinguer en deux pans. D'une part, les cercles dirigeants s'attèlent à rompre l'isolement et la déconsidération dont souffre la Suisse auprès des Alliés en raison de l'attitude de neutralité ambivalente pendant la guerre et des services rendus à l'Allemagne¹¹⁹⁴. Plusieurs démarches, en 1945-1946, combinant les approches diplomatiques et commerciales, ainsi que l'octroi de crédits, vont avoir pour but de réintégrer le nouvel ordre économique mondial placé sous la domination des vainqueurs de la guerre, en particulier des Etats-Unis. Le déblocage des avoirs suisses aux Etats-Unis, gelés depuis juin 1941, constitue l'un des enjeux centraux de ces négociations. L'accord de Washington, signé le 25 mai 1946, représente une étape décisive dans ce processus¹¹⁹⁵. En échange d'une pénalité de 250 millions de francs, les négociateurs suisses obtiennent, en plus du déblocage des placements suisses en dollars, la renonciation aux revendications alliées sur les transactions sur l'or fournies par la BNS aux autorités nazies, et enfin la suppression des listes noires des personnes et sociétés compromises dans les relations économiques avec l'Axe. Qualifié de « miracle diplomatique »¹¹⁹⁶ par William Rappard (1883-1958), l'un de ses principaux artisans, l'accord de Washington de mai 1946 est un moment capital dans la reprise des relations financières internationales de la Suisse.

D'autre part, le second défi relevé par les banquiers suisses à la fin de la Seconde Guerre mondiale a trait à la restructuration du groupe des grandes banques commerciales. Globalement, la conjoncture de guerre a provoqué une réorientation de la politique de crédit des grandes banques. En 1945, leurs actifs étrangers ne représentent plus qu'un cinquième de leurs bilans. Pendant le conflit, les prêts aux collectivités publiques domestiques ont triplé et représentent alors 30% des bilans¹¹⁹⁷. Dans une certaine mesure, les emprunts étatiques ont comblé les parts de marché laissées vacantes par la baisse des opérations internationales. Ce glissement général cache cependant de grandes disparités entre les établissements individuels. En effet, malgré tous les efforts déployés pour éviter une propagation de la crise bancaire, un certain nombre d'établissements n'ont survécu

¹¹⁹⁴ Mazbouri, Guex, Lopez, *art. cit.*, in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 494-495.

¹¹⁹⁵ Sur l'accord de Washington de mai 1946 : Linus von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg : die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952)*, Zürich: Chronos, 1992, p. 27-122 ; Perrenoud, *art. cit.*, 2003 ; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 427-441 ; Janick Marina Schaufelbuehl, *La France et la Suisse ou la force du petit. Evasion fiscale, relations commerciales et financière (1940-1954)*, Paris: Presses de Sciences Po, 2009, p. 165-180.

¹¹⁹⁶ Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 434

¹¹⁹⁷ Loepfè, *op. cit.*, 2011, p. 18.

au cours du conflit qu'au prix de lourdes pertes comptables, en particulier dans la liquidation des avoirs gelés en Allemagne et en Europe centrale. La défaite des puissances de l'Axe ternit la perspective de voir les débiteurs allemands procéder à court terme aux remboursements des créances bloquées depuis le début des années 1930¹¹⁹⁸. Souvenons-nous que trois des établissements du groupe des grandes banques n'avaient surmonté les difficultés liées au volume considérable de leurs engagements soumis à des restrictions de transfert qu'au prix de lourds assainissements. La Banque Commerciale de Bâle, la Banque Fédérale et la Banque Leu S.A. devaient leur salut aux réductions de capital, rachats et annulations d'actions et autres réorganisations financières opérées entre 1935 et 1937 (cf. chap. 3.2 et 3.3). Au cours de la guerre, ces banques cherchent à réduire drastiquement leurs engagements allemands, mais la diminution générale de leurs bilans fait que ces crédits prorogés représentent encore un fardeau de taille. Ne pouvant assumer les pertes liées à une liquidation totale de ces engagements, les banques concernées deviennent largement dépendantes des intérêts créanciers que leur rapportent les engagements allemands pour faire face à leurs charges¹¹⁹⁹. Avec des modalités qui varient évidemment d'un institut à l'autre, les trois grandes banques couraient de grands risques de ne plus pouvoir assurer une rentabilité minimale dans le cas d'une interruption du versement des intérêts due à la défaite de l'Allemagne et à l'effondrement de ses structures économiques. Comme le disent les auteurs du volume 13 de la Commission indépendante d'experts Suisse – Seconde Guerre mondiale : « Pour ces banques engluées outre-Rhin, le versement des intérêts des crédits allemands prorogés depuis 1931 et les revenus des transactions avec l'Axe furent essentiels pour leur survie. C'est pourquoi l'effondrement de l'Axe provoqua la phase finale d'une agonie qui avait commencé avec la crise bancaire allemande »¹²⁰⁰.

Ces trois grandes banques – Basler Handelsbank, Eidgenössische Bank, Leu & Co. – qui souffrent à la fois de faiblesses structurelles héritées de la crise des années 1930 et d'une politique de crédits trop unilatéralement orientée vers des pays ayant mis en place des restrictions de transfert, sont dans une situation précaire avec le dénouement du conflit mondial. Trois autres grandes banques – le Crédit Suisse, la Société de Banque Suisse et l'Union de Banques Suisses – sortent en revanche comparativement renforcées de la guerre. Fin 1944, la hiérarchie entre les sept grandes banques, du point de vue du bilan, est la suivante. La SBS (1.54 milliard de francs) devance le Crédit Suisse (1.42 milliards) ; viennent ensuite l'UBS (766 millions), la Banque Populaire Suisse (764 millions), les trois établissements restants – Banque Fédérale (369 millions), la Banque Leu (188 millions) et la Banque Commerciale de Bâle (149 millions) – sont de moindre dimension¹²⁰¹. Entre le printemps et l'automne 1945 va ainsi s'effectuer une restructuration du groupe des grandes banques. Cette opération, marquée par la reprise de la Banque Fédérale par l'UBS et celle de la Banque Commerciale de Bâle par la SBS, sera effectuée avec le concours dans un des deux cas de la Commission fédérale des banques. Elle ponctue

¹¹⁹⁸ Comme nous le verrons, les créances allemandes ne s'évaporent pas avec la chute des structures étatiques en Allemagne. Même les actifs « toxiques » seront en partie remboursés, bien plus tard, par l'intermédiaire des sociétés financières qui subsistent après les reprises de la Basler Handelsbank et de l'Eidgenössische Bank.

¹¹⁹⁹ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 259-262.

¹²⁰⁰ *Ibid.*, p. 275.

¹²⁰¹ Cf. rapports annuels des banques concernées.

également le long cycle de transformations subies dans le groupe des grandes banques depuis l'éclatement de la crise bancaire européenne de 1931. Seuls cinq des huit établissements faisant partie du groupe des grandes banques subsistent alors.

*

C'est le 26 mars 1945 qu'une première discussion a lieu au sein de la Commission fédérale des banques au sujet de la situation des grandes banques. Plus précisément, la Banque Commerciale de Bâle, la Banque Leu & Cie et la Banque Fédérale font l'objet d'un échange de vues¹²⁰². Le développement du théâtre de la guerre en Europe est sans doute la raison principale des inquiétudes de l'autorité de surveillance. Fin mars 1945, les armées alliées ont franchi le Rhin, notamment à partir de la tête de pont de Remagen ; les ruines de Cologne sont occupées dès le 6 mars ; sur le front de l'Est, l'Oder est atteint par les troupes soviétiques fin février 1945¹²⁰³. L'actualité militaire, comme le relèvent les membres de la CFB, affecte indirectement la situation de certaines grandes banques suisses. Chez la Banque Commerciale de Bâle en particulier, le cours des actions a connu une diminution, tandis que les fonds de tiers enregistrent également une forte baisse (les fonds de tiers se réduisent de 10.1 millions de francs au cours de l'année 1944). La documentation réunie par le secrétariat de la CFB, qui se base essentiellement sur les rapports annuels et les comptes-rendus de l'assemblée générale de la banque, souligne l'importance des engagements étrangers, ainsi que la lourdeur des frais administratifs, qui représentent 2.1% du bilan, contre 0.9% en moyenne pour les cinq autres grandes banques. La situation de la Banque Leu préoccupe également la CFB, car sa rentabilité dépend en large partie des encaissements d'intérêts en provenance d'Allemagne. La Banque Fédérale, par contre, se trouve dans une meilleure position. Elle est parvenue à augmenter ses dépôts de fonds et semble moins dépendante des transferts d'intérêts d'outre-Rhin.

Le 30 avril 1945, par ailleurs jour du suicide d'Hitler, la Commission fédérale des banques discute les premiers renseignements obtenus auprès de la Banque Commerciale de Bâle. Pour le président de la CFB Ernst Wetter, elle est dans « une situation tragique »¹²⁰⁴. Son bilan de 152 millions est encore grevé par des actifs soumis à des restrictions de transfert de plus de 39 millions, dont 25 millions en Allemagne. Dans l'ensemble, les engagements ne sont pas entièrement couverts par des actifs non soumis à des restrictions de transfert. Le compte profits et pertes, s'il était bouclé immédiatement, enregistrerait une perte liée aux intérêts manquants sur les crédits allemands prorogés (représentant plus de 1.6 million de francs). Alors que les dirigeants de la banque (Max Brügger, Hermann Uehlinger et Emil Müller) envisagent diverses solutions – une réorganisation financière (réduction et souscription d'un nouveau capital-actions), une liquidation ou enfin une fusion –, les membres de la Commission fédérale des banques organisent déjà les préparatifs en vue d'une procédure de moratoire de paiements. D'après les prises de position émises à cette occasion, on comprend déjà que les superviseurs fédéraux, en accord avec la BNS, privilégient la piste d'une reprise par une

¹²⁰² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, Procès-verbaux de la CFB, 26.03.1945, p. 28-31.

¹²⁰³ Cf. Pierre Grosser, « Printemps 1944 - été 1945: une difficile victoire », in Alya Aglan, Robert Frank (éd.), *1937-1947, la guerre-monde*, Paris: Gallimard, 2015, p. 710-769, ici p. 752-757.

¹²⁰⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, Procès-verbaux de la CFB, 30.04.1945, p. 35-38.

autre grande banque. En effet, l'octroi d'un sursis bancaire, ou – pire – une liquidation, pourrait avoir des conséquences néfastes sur la confiance du public dans les autres grandes banques helvétiques¹²⁰⁵. Il semble alors que de premières négociations de rachat par l'UBS, entamées dès fin 1944, échouent début juillet 1945 : l'UBS n'est prête qu'à reprendre certains actifs¹²⁰⁶. Au même moment, la CFB se plaint auprès des dirigeants de la Basler Handelsbank de leur inaction et leur enjoint de prendre rapidement une décision en vue d'une solution de reprise ou de liquidation¹²⁰⁷. A partir du 19 juillet 1945, les dirigeants de la Handelsbank prennent contact avec leurs concurrents bâlois de la Société de Banque Suisse, en vue de négocier une fusion.

Dès lors, les événements se précipitent. En effet, les cours des actions des trois grandes banques suisses fortement engagées en Allemagne (BHB, EiBa, Leu) connaissent une forte baisse durant la deuxième quinzaine de juillet 1945. Cette baisse des cours provoque une accélération des négociations de reprise. Après avoir tourné le dos à la Basler Handelsbank, l'Union de Banques Suisses jette son dévolu sur la Banque Fédérale, dont la reprise lui apparaît comme stratégiquement plus intéressante¹²⁰⁸. Le 26 juillet 1945, un communiqué annonce la reprise de la Banque Fédérale par l'UBS. Nous reviendrons plus bas sur les modalités de cette fusion. Pour la Banque Commerciale de Bâle, cette annonce péjore gravement sa propre situation. L'UBS est d'ailleurs consciente de l'impact négatif sur la BHB, estimant qu'après l'aboutissement de l'absorption de la Banque Fédérale, la Banque Commerciale serait à la merci d'un éventuel repreneur¹²⁰⁹. Le cours des actions de la Basler Handelsbank connaît une chute vertigineuse à la suite de l'annonce de la fusion UBS-Banque Fédérale : alors que l'action se négociait encore à 275.- le 2 juillet 1945, elle chute à 220.- (17 juillet), puis 200.- (25 juillet), 170.- (26 juillet), 126.- (27 juillet), 108.- (28 juillet), avant d'atteindre 70.- le 31 juillet, soit près du quart de sa valeur au début du mois¹²¹⁰. Cette baisse de cours est accompagnée d'une accélération des retraits de dépôts. Dans la précipitation, le 31 juillet 1945, les dirigeants de la banque bâloise s'adressent à la Commission fédérale des banques pour demander l'octroi d'un sursis bancaire. Face à l'urgence de la situation, le secrétariat de la CFB doit même demander l'approbation de chacun des cinq membres de l'organe de surveillance par téléphone. Le sursis est accordé le 1^{er} août et entre en vigueur immédiatement. La Schweizerische Treuhandgesellschaft, société fiduciaire bâloise proche de la SBS, est désignée comme

¹²⁰⁵ Cf. aussi AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 5, dossier 17*, Lettre du secrétariat (Max Hommel) aux membres de la CFB, 22.06.1945.

¹²⁰⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, Procès-verbaux de la CFB, 22.05.1945, p. 45. Voir aussi : Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 272. Sur les raisons de l'échec des négociations, cf. AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 5, dossier 17*, lettre des dirigeants de la Basler Handelsbank à la CFB, 31.07.1945.

¹²⁰⁷ AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 5, dossier 19*, Lettre de la CFB au conseil d'administration de la Basler Handelsbank, 25.06.1945.

¹²⁰⁸ Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 269. La Banque Fédérale connaît également une chute du cours de ses actions, qui passe de 355.- au début du mois de juillet à 252.- le 26 juillet 1945. Cf. [s.n.], « Die neue Grossbankfusion », *Basler Nachrichten*, n° 315, 28-29.07.1945.

¹²⁰⁹ Selon les termes d'Alfred Schaefer (1905-1986), directeur général d'UBS, devant le conseil d'administration de la même banque : « Nach durchgeführter Fusion mit der Eidgenössischen Bank wird eventuell die Basler Handelsbank einem Interessenten auf Gnade und Ungnade ausgeliefert sein, da keine der Grossbanken ein spezielles Interesse für die Basler Handelsbank haben dürfte ». Archives UBS AG, fonds UBS, 12000001680, PV du CdA de l'UBS, 26.07.1945, cité in *ibid.*, note 284, p. 269.

¹²¹⁰ AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 5, dossier 19*, Lettre de la CFB au conseil d'administration de la Basler Handelsbank, 25.06.1945.

commissaire de sursis, c'est-à-dire qu'elle devient l'instance autorisée à accorder exceptionnellement le remboursement d'un créancier. Le suicide du directeur général de la Basler Handelsbank, Max Brügger (1882-1945), le même jour, révélé par le quotidien socialiste *Berner Tagwacht* deux jours plus tard, nourrit évidemment l'inquiétude des déposants.

Une fois le sursis bancaire accordé par la CFB, les négociations de reprise avec la SBS se déroulent dans un climat plus serein, puisque le moratoire empêche la poursuite du *run* bancaire sur les dépôts de la BHB. Elles aboutissent le 5 octobre 1945 avec la signature d'un contrat entre la SBS et la Banque Commerciale de Bâle. Il ne s'agit pas d'une fusion intégrale, mais plutôt d'une reprise par la SBS d'une partie des actifs de la BHB. Plus précisément, la grande banque bâloise reprend ses actifs non bloqués, son patrimoine immobilier, ainsi que ses dépôts de titres et sa clientèle¹²¹¹. D'après l'avis public annoncé par la SBS, les engagements repris s'élèvent au total à 89 millions de francs¹²¹². La Banque Commerciale de Bâle subsiste en tant qu'entité juridique distincte et reste soumise à la loi sur les banques, mais devient de fait une société de gestion des actifs encore bloqués en Allemagne ; en 1958, elle se transformera en société financière, toujours placée sous l'orbite de la SBS¹²¹³. Ce n'est qu'en 1991 que la SBS se sépare de la société de participations héritées de la Basler Handelsbank, en la revendant au groupe genevois Harwanne¹²¹⁴.

Du point de vue de la Commission fédérale des banques, l'accord conclu entre dirigeants bancaires le 5 octobre 1945 pose quelques difficultés juridiques. En effet, ceux-ci souhaitent que la CFB lève le plus rapidement possible le sursis bancaire, et demandent qui plus est qu'elle approuve le principe d'une reprise par la SBS¹²¹⁵. La CFB s'exécute. Une fois informée par télégramme de la décision favorable de l'assemblée générale de la Basler Handelsbank qui accepte la reprise par la SBS, la CFB ordonne immédiatement l'abrogation du sursis bancaire.

Si les solutions de reprise négociées dans les deux cas permettent de diminuer les pertes pour les déposants bancaires par rapport à une simple disparition sous forme de liquidation¹²¹⁶, les fusions impliquent néanmoins une forte diminution du personnel chez les banques concernées. Là aussi, la situation est encore plus grave chez la Basler Handelsbank que chez la Banque Fédérale. En effet, sur les 439 employés que la grande banque bâloise employait au début de l'année 1945, 186 ont été mis à la retraite anticipée, et seuls 100 à 150 sont réengagés par la Société de Banque Suisse, d'après les

¹²¹¹ Une copie du contrat de reprise est conservée dans les archives de la Commission fédérale des banques : AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 5, dossier 18*, « Übernahmevertrag zwischen dem Schweizerischen Bankverein und der Basler Handelsbank », 05.10.1945. Voir aussi : Perrenoud, *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 272 ; Bauer, *op. cit.*, 1988, p. 40-41 ; Bauer, *op. cit.*, 1972, p. 289.

¹²¹² Schweizerisches Handelsamtsblatt, n° 256, 01.11.1945.

¹²¹³ Bauer, *op. cit.*, 1988, p. 46-50.

¹²¹⁴ Bernard Degen, « Banque Commerciale de Bâle », in *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 2, Hauterive: Attinger, 2003, p. 6.

¹²¹⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, Procès-verbaux de la CFB, 29.10.1945, p. 105-107.

¹²¹⁶ Relevons au passage que contrairement aux actionnaires de la Banque Fédérale, qui reçoivent des actions de l'UBS en compensation, les actionnaires de la Banque Commerciale de Bâle ne récupèrent pas des actions de la SBS, mais peuvent seulement espérer obtenir un éventuel gain lors de la liquidation des actifs allemands. Cf. AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 5, dossier 19*, Lettre du secrétariat aux membres de la CFB, 21.09.1945.

informations de la CFB¹²¹⁷. Ces chiffres sont confirmés dans un article de l'organe de l'association des employés de banque de décembre 1945 : seuls 115 employés retrouvent du travail à la SBS, des indemnités de départ étant négociées pour les nombreux licenciés¹²¹⁸. Comme le relève la Commission fédérale des banques, les employés sont, avec les actionnaires, les principales victimes (*Leidtragende*) de la reprise par la SBS. Ces répercussions sociales, notamment pour les employés de plus de 55 ans dont les perspectives de réengagement sont difficiles, provoquent également des interventions politiques. Une « petite question » du conseiller national démocrate Kurt Leupin (1907-1986) demande sans succès au Conseil fédéral, en juin 1945, d'interdire les licenciements de sept employés âgés. En septembre 1945, c'est au Grand Conseil bâlois que plusieurs interpellations concernant la situation de la Basler Handelsbank et le sort de ses employés sont déposées. Le conseiller d'Etat socialiste Gustav Wenk (1884-1956) rejette les demandes d'intervention étatique, en évoquant une part de responsabilité chez les employés de la banque¹²¹⁹. Lors de précédentes crises bancaires, les représentants des employés de banque n'auraient jamais soutenu les revendications socialistes en faveur d'un contrôle étatique, mais seraient restés fidèles au libéralisme défendu par les radicaux. Pour l'homme d'Etat socialiste, l'absence de conscience de classe des employés de banque se retourne contre eux. La publication jubilaire de la SBS présente l'opération sous un jour plus favorable : « presque la totalité du personnel de la Banque Commerciale de Bâle avait retrouvé une occupation » d'ici fin 1945¹²²⁰. Mais cette formulation optimiste ne tient pas compte de nombreux licenciements et mises à la retraite anticipée qui ont lieu comme conditions préalables à la reprise par la SBS.

La presse ne manque pas de commenter cette absorption réalisée aux frais du personnel de la Banque Commerciale de Bâle. La figure 7.1 reproduit une caricature publiée dans le mensuel satirique bernois *Bärenspiegel*¹²²¹. Elle représente au centre la Société de Banque Suisse qui vient au secours de la Banque Commerciale de Bâle, en « remerciant » son personnel. La Basler Handelsbank est incarnée par un mendiant famélique, qui arbore encore un symbole du IIIe Reich, une indication que les raisons de la déconfiture de la banque étaient en grande partie connues des médias.

¹²¹⁷ AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 5, dossier 19*, Lettre du secrétariat aux membres de la CFB, 21.09.1945.

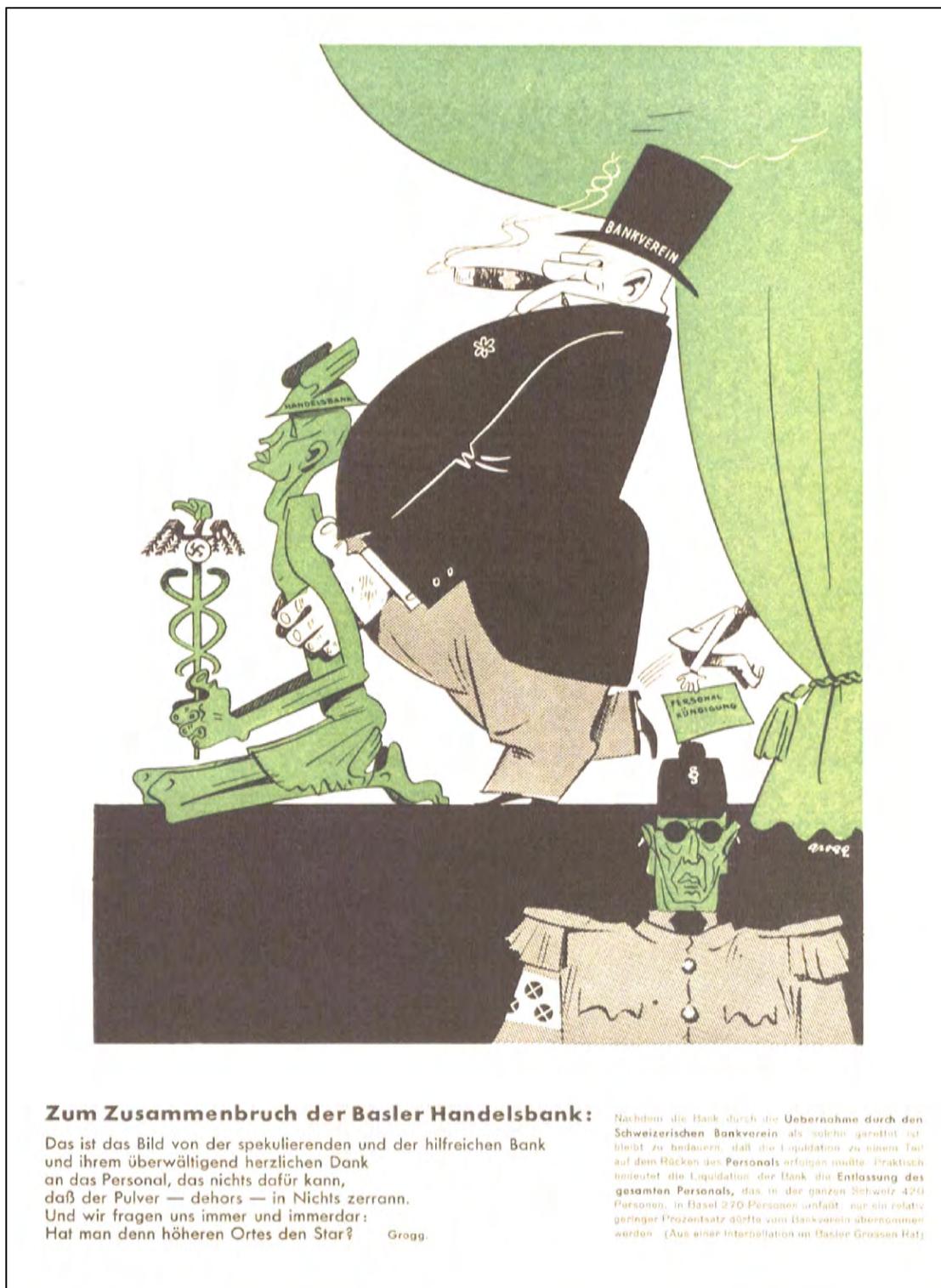
¹²¹⁸ E.B., « Um die Basler Handelsbank », *Schweizerische Bankpersonal-Zeitung*, n° 21, 01.12.1945.

¹²¹⁹ [s.n.], « Sozialisierung der Konkursiten ? », *Arbeiter-Zeitung Basel*, n° 228, 29.09.1945.

¹²²⁰ Bauer, *op. cit.*, 1972, p. 290.

¹²²¹ Cf. Fritz Blaser, *Bibliographie der Schweizer Presse : mit Einschluss des Fürstentums Liechtenstein*, Basel: Birkhäuser, 1956, p. 112.

Figure 7.1 : Caricature représentant la reprise de la Banque Commerciale de Bâle par la Société de Banque Suisse, *Bärenspiegel*, octobre 1945.



Source : Grogg, « Zum Zusammenbruch der Basler Handelsbank », *Bärenspiegel*, octobre 1945, vol. 23, n° 10. Traduction du texte : *L'effondrement de la Banque Commerciale de Bâle : Voici l'image de la banque spéculative et de la banque secourable, et de ses remerciements très chaleureux au personnel, qui n'y peut rien si la poudre — dehors — est partie en fumée. Et nous nous demandons toujours et encore : est-on aveugle en haut lieu ?*

Dans l'autre cas de fusion, chez la Banque Fédérale, la situation est moins dramatique pour les employés. L'UBS réengage en effet environ les trois quarts des 800 employés et

fournit un montant global de 1.5 million de francs d'indemnités pour les 200 employés licenciés¹²²². Sans trop entrer dans le détail, soulignons que le contrat de reprise de la Banque Fédérale par l'UBS, signé le 23 août 1945, est négocié et paraphé sans aucune intervention active de la CFB¹²²³. Il prévoit donc la reprise par l'UBS des 350 millions d'actifs non bloqués de la Banque Fédérale, qui subsiste en tant que société indépendante uniquement en tant que société de gestion des avoirs gelés en Allemagne, puis en tant que société financière liée au groupe UBS¹²²⁴. Dans les deux cas, on assiste au maintien des anciennes entités juridiques, qui deviennent des structures de défaillance (*bad bank*) qui héritent des actifs toxiques. Dans les deux cas également, ces sociétés financières subsistantes parviennent à obtenir des remboursements sur les créances allemandes, puis à dégager des bénéfices à la faveur du *Wirtschaftswunder* de l'Allemagne de l'Ouest¹²²⁵.

Du point de vue des deux grandes banques qui se portent acquéreur, les opérations de reprise de l'été et de l'automne 1945 sont largement bénéfiques. Pour la SBS, l'acquisition du portefeuille de titres de la Banque Commerciale de Bâle est très profitable. En reprenant la clientèle de son ancien concurrent bâlois, elle intègre également un nouveau réseau d'influence. La SBS récupère ainsi les mandats d'administrateurs de la Basler Handelsbank dans des sociétés comme « la Bâloise » Assurances ou encore l'Indelec, société financière spécialisée dans le financement de l'industrie électrique¹²²⁶. Pour l'UBS, les bénéfices de la reprise de la Banque Fédérale sont encore plus importants. N'avait-elle d'ailleurs pas, en juin 1945, laissé tomber les négociations avec la Banque Commerciale de Bâle pour reprendre la grande banque zurichoise qu'elle considérait comme un meilleur parti ? Toujours est-il que l'opération implique un véritable bond dans le volume d'affaires de l'UBS. La somme de son bilan augmente de 42% (de 824 à 1174 millions de francs). Cette progression est particulièrement prononcée dans des régions où la Banque Fédérale était relativement bien implantée, comme en Suisse romande. Le bilan de l'UBS sur la place genevoise double sous l'effet de l'incorporation du comptoir de la Banque Fédérale¹²²⁷. Dans les villes où elle était déjà présente, l'UBS obtient des bénéfices importants dans la revente des immeubles de la Banque Fédérale, tout en conservant sa clientèle¹²²⁸. L'absorption de la Banque Fédérale se révèle donc être une étape décisive dans l'expansion sur le marché domestique de l'UBS au cours de l'après-guerre. Elle permet de mieux comprendre la forte augmentation du nombre de succursales de l'Union de Banques Suisses dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, évoquée plus haut.

¹²²² [s.n.], « Zusammenschluss Eidg. Bank – Schweiz. Bankgesellschaft », *Finanz und Wirtschaft*, n° 85, 04.09.1945.

¹²²³ La CFB reçoit cependant un courrier de la Bankgesellschaft, portant la date du 26 juillet 1945 et l'avertissant de la reprise de la Banque Fédérale avec la justification suivante. « Wir gelangten zu diesem Entschluss nicht zuletzt auch aus Ueberlegungen allgemein volkswirtschaftlicher Art, die eine Vereinfachung des unter den heutigen Umständen überbesetzten schweizerischen Bankenapparates als zweckmässig erscheinen lassen. » AFB, E6521(A), 1979/51, vol. 179, dossier 1068*, Lettre la direction générale de l'UBS à la CFB, 26.07.1945.

¹²²⁴ Herbert Raff, *Union de Banques suisses : 1862, 1912, 1962*, Zurich: Orell Füssli, 1962, p. 123-125.

¹²²⁵ Cf. Bernard Degen, « Banque Commerciale de Bâle », in *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 2, Hauterive: Attinger, 2003, p. 6.

¹²²⁶ Bauer, *op. cit.*, 1972, p. 291.

¹²²⁷ Loepfe, *op. cit.*, 2011, note 37, p. 24.

¹²²⁸ Raff, *op. cit.*, 1962, p. 126.

La restructuration du groupe des grandes banques qui s'opère entre juin et octobre 1945 marque une phase cruciale dans la transition entre l'économie de guerre et les conditions de concurrence de l'après-guerre. Les reprises de la Banque Commerciale de Bâle et de la Banque Fédérale, respectivement par la SBS et l'UBS, mettent définitivement un terme à la situation difficile des crédits prorogés hérités de la crise bancaire des années 1930. L'effondrement des dernières structures étatiques et économiques du troisième Reich en mai 1945 précipite la chute des deux banques mentionnées, qui n'étaient pas parvenues à liquider leurs actifs allemands et à réorienter leurs politiques de crédit.

Au cours de ce processus central de réorganisation des poids lourds de la finance helvétique, la Commission fédérale des banques joue un rôle d'intermédiaire dans un des deux cas. En effet, à cause de son rôle dans l'octroi d'un moratoire de paiement à la Banque Commerciale de Bâle en août 1945, elle est étroitement impliquée dans les négociations de reprise. Étant donné la gravité de la situation de l'établissement bâlois et l'absence d'alternatives, la CFB semble favoriser une incorporation à la SBS, qui représente un moindre mal pour les créanciers de la Basler Handelsbank. Dans l'optique de la CFB, les pertes des actionnaires et les licenciements du personnel bancaire passent clairement au second plan. Dans ce cas, nous constatons que la Commission fédérale des banques joue un rôle actif de médiateur entre la banque en difficulté, son commissaire de surveillance et les éventuels repreneurs. Cet arbitrage semble dépasser le strict cadre d'exécution des dispositions légales. En ce sens, les événements de l'été 1945 constituent pour la CFB l'épilogue du rôle de médecin des banques qu'elle avait endossé au plus grave de la crise bancaire lors de son entrée en fonction dans la seconde moitié des années 1930.

Quoi qu'il en soit, le rôle d'entremetteur dans le cadre de fusions bancaires répondait bien à l'esprit de la loi sur les banques, qui voulait limiter l'intervention publique au minimum. En rendant superflu un renflouement étatique, les reprises de l'été 1945 soulignaient également la capacité retrouvée des acteurs financiers à s'autoréguler. Contrairement à la situation des années 1930, les deniers publics ne sont pas sollicités dans les assainissements de 1945.

7.3 L'adoption de l'article constitutionnel sur les banques et le prélèvement de l'impôt sur les bénéfices de guerre (1945-1947) : l'interventionnisme de la CFB à rude épreuve

Dans le chapitre précédent, consacré au rôle de la Commission fédérale des banques en tant qu'instrument d'assainissement bancaire, nous avons vu que les velléités visant à intégrer dans la législation ordinaire les dispositions sur la procédure d'assainissement reposant sur le droit d'urgence avaient échoué en 1947-1948 (cf. chap. 6.2.2). L'Association suisse des banquiers avait fait valoir que le moment n'était pas opportun pour rouvrir le dossier de la réglementation bancaire ; la CFB l'avait alors rejoint sur ce point, estimant que la configuration politique défavorable, caractérisée par un recul des partisans du libéralisme économique, pourrait provoquer des amendements indésirables.

Comme ailleurs en Europe, la gauche se renforce en effet à la fin de la guerre. Le Parti socialiste suisse, après avoir obtenu un score élevé aux élections fédérales de 1943, lui permettant d'augmenter sa représentation au Conseil national de 45 à 56 parlementaires, connaît aussi un accroissement significatif de ses membres, dont le nombre dépasse 50'000 en 1947¹²²⁹. Les élections fédérales de 1947 sont marquées par le succès du Parti du Travail, nouvelle appellation du Parti communiste interdit en 1940, qui obtient sept sièges au parlement, notamment au détriment des socialistes qui en perdent huit. L'Alliance des Indépendants, un groupement politique formé en 1936 par le fondateur de la Migros Gottlieb Duttweiler ayant pour but avoué la défense des consommateurs, parfois au détriment des grandes associations économiques, obtient 8 sièges¹²³⁰. A droite de l'hémicycle, les changements sont de faible ampleur : les radicaux, avec un gain de 5 sièges, et les conservateurs se renforcent modérément au désavantage des libéraux, des démocrates et des paysans, artisans et bourgeois¹²³¹. Il semble donc bien que le poids politique des représentants favorables à un interventionnisme accru augmente légèrement dans l'immédiat après-guerre. Parallèlement, le climat social se tend sous l'effet de négociations salariales conflictuelles. La contraction des salaires est en effet vue par le patronat comme un instrument privilégié pour lutter contre la surchauffe économique manifeste de cette période de haute conjoncture. Une vague de grèves touche la Suisse entre 1945 et 1947, à tel point que le nombre de jours de travail perdus atteint en 1946 son niveau le plus élevé depuis les années 1930 et reste insurpassé depuis¹²³². Dans le secteur bancaire également, la conflictualité des rapports de travail s'accroît¹²³³. Des menaces de grève sont proférées par l'Association des employés de banque, et aboutissent à la signature d'un nouvel accord collectif de travail fin 1946¹²³⁴.

¹²²⁹ Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 38. Voir aussi Jakob Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München: C.H. Beck, 2015, p. 297-299.

¹²³⁰ Olivier Meuwly, « Alliance des Indépendants (AdI) », in *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 1, Hauterive: Attinger, 2002, p. 175-176.

¹²³¹ Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau X.6, p. 1044. PRD : 52 (+5), PCC : 44 (+1), PAB : 21 (-1), Lib. : 7 (-1), Dém. : 4 (-2).

¹²³² Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 177-187.

¹²³³ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 29-30.

¹²³⁴ Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Humair, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2014 ; Matthäus Jan den Otter, *Das kollektive Arbeitsrecht im schweizerischen Bankwesen*, Bern: Stämpfli, 1986, p. 15-19.

C'est donc dans un contexte passablement tendu pour le secteur bancaire que prennent place deux épisodes relativement importants de l'évolution de la surveillance bancaire en Suisse. Il s'agit d'une part de l'inscription dans la constitution helvétique d'un article sur les banques qui fournit une nouvelle base constitutionnelle à toute la réglementation bancaire. D'autre part, plusieurs débats relatifs à la fiscalité des banques ont lieu entre 1946 et 1947. Dans les deux cas, l'organe de surveillance est consulté et privilégie les intérêts défendus par les représentants des banques.

Ce n'est pas ici le lieu de retracer l'histoire de la révision des articles économiques de la Constitution, acceptée en votations populaires le 6 juillet 1947, en parallèle au rejet du référendum contre le projet d'assurance vieillesse et survivants (AVS)¹²³⁵. Rappelons simplement que ce projet de révision trouve son origine dans les années 1930 : dans le sillage de la crise économique, il s'agissait alors de restreindre les libertés économiques dans un esprit marqué par les idées corporatistes. En 1937, au sein de la commission du Conseil national chargée de discuter le projet, le socialiste Robert Grimm et Gottlieb Duttweiler, leader de l'Alliance des Indépendants, regrettent déjà l'absence d'un article sur le secteur bancaire¹²³⁶. Ils réclament l'intégration d'une disposition sur la régulation du marché des capitaux et en faveur d'une politique de crédit servant les intérêts généraux. Ces propositions, même si elles ne rencontrent que peu de soutien, incitent le Département fédéral de l'économie publique du radical soleurois Hermann Obrecht, par ailleurs ancien membre du conseil d'administration de la SBS (1927-1935), à examiner la question de la nécessité d'une disposition constitutionnelle sur le secteur bancaire. En effet, l'on craint que la nouvelle loi sur les banques, alors vieille de moins de quatre ans, perde sa base constitutionnelle en l'absence d'une telle disposition. En effet, les projets de révision constitutionnelle alors en cours prévoyaient la suppression de l'art. 34ter qui autorisait la Confédération à légiférer dans le secteur de l'industrie et de l'artisanat et sur lequel se fondait la loi sur les banques. Malgré l'opposition de la BNS et de la CFB – et bien sûr celle de l'ASB, un ajout est proposé par le DFEP en avril 1938, qui précise que la Confédération est autorisée à légiférer dans le domaine bancaire, et ce, même en dérogeant au principe de liberté de commerce et d'industrie¹²³⁷. La résistance des intérêts bancaires contre cette tentative d'étendre la marge de manœuvre des pouvoirs publics dans le domaine de la réglementation bancaire s'organise. Une tactique politique similaire à celle que nous avons vue à l'œuvre lors de l'élaboration de la loi sur les banques est adoptée par l'ASB. Elle obtient le soutien du Conseil des États qui s'oppose fermement à l'adjonction faite par le Conseil national¹²³⁸. L'antagonisme entre la chambre du peuple et

¹²³⁵ Sur la révision des articles économiques qui aboutit en 1947 : Hugo Bänziger, «Der Weg zur wirtschaftlichen Verständigung : die Revision der Wirtschaftsartikel 1930-1947», Licentiatsarbeit, Historisches Institut der Universität Bern, 1983, Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 228-231 ; Pietro Morandi, «Die Entstehung eines neuen wirtschafts- und sozialpolitischen Leitbildes in der Schweiz der 1930er Jahre und die ordnungspolitische Debatte der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung», in Silvia Arlettaz (éd.), *Werkstatt Bundesverfassung : Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der Schweizerischen Bundesverfassung 1848-1998 = La Constitution fédérale en chantier : commentaires et inventaire de sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848-1998*, Bern: Schweizerisches Bundesarchiv, 1998, p. 197-248 ; Yvo Hangartner, « Articles économiques », in *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 1, Hauterive: Attinger, 2002, p. 508 ; Linder, Bolliger, Rielle (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 210-212.

¹²³⁶ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 154.

¹²³⁷ Bänziger, *op. cit.*, 1983, p. 174-175 ; Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 156.

¹²³⁸ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 129^e séance, 11.01.1939, p. 12-14.

la chambre des cantons trouve son équivalent dans le désaccord entre la Commission fédérale des banques, qui se bat aux côtés des banques pour garantir le principe de liberté de commerce¹²³⁹, et la BNS, qui estime au contraire que des entraves à cette liberté doivent être prévues dans la constitution pour légitimer certaines clauses de la loi sur les banques¹²⁴⁰. Alors que les divergences entre les deux chambres peinent à être écartées, les dirigeants bancaires décident de rester fermes et de « poursuivre la lutte jusqu'au bout »¹²⁴¹, pour reprendre les termes du banquier privé genevois Emile Darier (1882-1948). La stratégie de l'ASB se révèle payante : c'est finalement, en septembre 1939, le Conseil national qui cède et accepte une version de l'article constitutionnel qui ne fait plus mention d'entraves au principe de liberté de commerce¹²⁴². Le déclenchement de la guerre repousse l'organisation d'un scrutin nécessaire pour obtenir l'approbation des citoyens sur la révision des articles économiques, y compris celui sur les banques, adoptée par les Chambres fédérales. Durant la guerre, deux initiatives populaires concurrentes, issues respectivement des rangs socialistes et de l'Alliance des Indépendants, remettent les questions de l'organisation économique et du droit au travail à l'ordre du jour¹²⁴³.

En septembre 1944, au moment où les travaux préparatoires en vue de finaliser la révision des articles économiques de la Constitution reprennent au Département fédéral de l'économie publique, l'Association suisse des banquiers, non contente d'avoir obtenu une version de l'article sur les banques n'autorisant aucune exception au principe de liberté de commerce et d'industrie, demande même la suppression de l'article en question¹²⁴⁴. Mais l'administration fédérale décide de ne pas entrer en matière sur la prise de position de l'ASB et de ne procéder qu'à des modifications mineures sur les textes établis en septembre 1939. La faïtière des banquiers tente encore un baroud d'honneur en septembre 1945. Malgré la coloration politique encore plus défavorable du parlement, les banquiers se mettent d'accord pour revenir à la charge. Ils souhaiteraient dans le meilleur des cas obtenir l'ajout d'un alinéa qui précise positivement le strict respect de la liberté de commerce et d'industrie ; si cet objectif semble inatteignable, ils envisagent comme alternative au moins une déclaration au Parlement en ce sens qui puisse faire office d'interprétation officielle. Le président de la direction générale de la Société de Banque Suisse Maurice Golay (1891-1949) soutient une action préventive, en soulignant les risques encourus :

« Le nouvel article constitutionnel visant le domaine bancaire est dangereux. Sa rédaction est en effet si large qu'il serait pratiquement possible aux Chambres de mettre sur pied une loi apportant de graves restrictions à la liberté d'action dans le

¹²³⁹ Les membres soutiennent unanimement l'avis d'Edmund Schulthess, qui défend le principe de liberté de commerce et d'industrie pour le secteur bancaire. AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, 01.04.1938, p. 46.

¹²⁴⁰ Voir Leo Schürmann, «Der Bankenartikel der Bundesverfassung», *Wirtschaft und Recht*, vol. 10, n° 1, 1958, p. 69-86, p. 77.

¹²⁴¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 131^e séance, 26.04.1939, p. 5.

¹²⁴² Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 159.

¹²⁴³ Bänziger, *op. cit.*, 1983, p. 191-194 ; Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 229. Sur ces deux initiatives relatives au droit du travail, refusées par le peuple en décembre 1946 et mai 1947, voir aussi : Linder, Bolliger, Rielle (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 208-210.

¹²⁴⁴ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 167^e séance, 01.09.1944, p. 5-6. Le « message complémentaire du Conseil à l'Assemblée fédérale sur la révision des articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique (du 3 août 1945) » en fait d'ailleurs l'écho. *Feuille fédérale*, 1945, vol. 1, n° 17, p. 880.

domaine bancaire. Il est indispensable de faire appel au plus grand nombre possible de parlementaires afin de tenter de faire échec à cette disposition »¹²⁴⁵.

Les démarches entreprises par les dirigeants bancaires auprès des députés restent cependant sans succès. Le Conseil national, le 3 octobre 1945, suivi du Conseil des États le 12 décembre 1945, adopte un texte au mot près identique à celui de septembre 1939¹²⁴⁶. Le nouvel article constitutionnel (art. 31 *quater*) garde la teneur suivante : « 1. La Confédération a le droit de légiférer sur le régime des banques. 2. Cette législation devra tenir compte du rôle et de la situation particulière des banques cantonales. »¹²⁴⁷ On constate que toute mention du principe de liberté de commerce et d'industrie est évacuée, que cela soit dans un sens affirmatif ou négatif. Le domaine bancaire ne devient donc pas un secteur économique exceptionnel à ce titre. Les tentatives de l'ASB d'inscrire la garantie de ce principe dans la constitution n'ont pas passé la rampe. Chez la partie adverse, la proposition de Gottlieb Duttweiler, surnommé le « Saint George pourfendeur des banques » par son opposant le radical Alfred Müller (1887-1975), lui-même président de la Banque cantonale de Thurgovie, visant à autoriser la dérogation au principe de la liberté de commerce si l'intérêt du pays l'exige – proposition soutenue par le groupe socialiste, est également refusée par une nette majorité (87 contre 52 voix).

En plus du débat sur la liberté de commerce, l'alinéa 2, qui précise que les banques cantonales jouissent d'un statut spécial, est également discuté. Le Saint-Gallois chrétien-social Gallus Eugster (1894-1971), président de l'Union des banques Raiffeisen, propose la suppression de cette disposition ; il y voit un renforcement de la position monopolistique des banques cantonales¹²⁴⁸. Rappelons que cette disposition avait été introduite en avril 1938 sous l'impulsion du fort courant fédéraliste du Conseil des États, et afin de justifier le statut particulier des banques cantonales dans la loi sur les banques. A l'époque, l'Union des banques cantonales suisses s'était d'ailleurs félicitée de ce résultat et n'avait dès lors pas jugé nécessaire de combattre l'article bancaire dans son ensemble, contrairement à l'ASB¹²⁴⁹. En octobre 1945 également, les représentants de banques cantonales se satisfont de la disposition finalement adoptée ; ils constatent d'ailleurs avec une pointe de fierté que leur attitude, consistant à ne pas émettre d'autres propositions d'amendement, avait été la bonne, et que l'ASB avait échoué à faire passer ses suggestions¹²⁵⁰.

Les nouveaux articles constitutionnels sont acceptés par le peuple en juillet 1947, à une courte majorité (53%). Ils font aussi office de contre-projet aux initiatives lancées pendant la guerre, qui sont toutes deux refusées en décembre 1946 et mai 1947¹²⁵¹. Dans le domaine bancaire, ils fournissent une nouvelle base constitutionnelle à la loi sur les banques de 1934, qui jusqu'alors s'appuyait sur l'ancien article 34^{ter} de la constitution qui

¹²⁴⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 174^e séance, 07.09.1945, p. 6.

¹²⁴⁶ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 1945, séance du Conseil national du 03.10.1945, p. 594, séance du Conseil des États du 12.12.1945, p. 259.

¹²⁴⁷ « Arrêté fédéral révisant les articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique (du 4 avril 1946) », *Feuille fédérale*, 1946, vol. 1, n° 8, p. 889-892.

¹²⁴⁸ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 1945, vol. III, séance du Conseil national, 03.10.1945, p. 573-574.

¹²⁴⁹ AUBCS, Protokolle der Komitee-Sitzungen, 118^e séance, 06.02.1939, p. 14-16. On apprend dans ce PV qu'Edmund Schulthess s'opposait au privilège constitutionnel des banques cantonales, tandis que le conseiller fédéral Hermann Obrecht y était favorable.

¹²⁵⁰ AUBCS, Protokolle der Komitee-Sitzungen, 152^e séance, 13.10.1945, p. 13-14.

¹²⁵¹ Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 230 ; Bänziger, *op. cit.*, 1983, p. 197-198.

prévoyait la possibilité d'une législation fédérale sur certains secteurs économiques. Mais ce changement n'est que de faible portée. Les représentants des banques, par l'intermédiaire d'une intense action d'influence auprès du Conseil des Etats en 1938-1939, sont de même parvenus à faire barrière à la coalition pro-interventionniste entre le PSS et l'Alliance des Indépendants. Même si le lobby bancaire échoue à inscrire positivement la garantie de la liberté de commerce et d'industrie, les propositions visant à la rendre contournable sont écartées.

*

Parallèlement à la finalisation de l'article constitutionnel sur les banques entre 1944 et 1947, un second débat lié à la régulation inquiète les milieux bancaires à la même époque. Il s'agit d'une question de fiscalité relative à l'assujettissement des banques à l'impôt sur les bénéfices de guerre (*Kriegsgewinnsteuer*). Ce prélèvement est un impôt extraordinaire, mis en place en janvier 1940, sur le modèle d'un impôt similaire introduit pendant la Première Guerre mondiale¹²⁵². La taxation vise les personnes morales, et frappe en particulier les bénéfices extraordinaires dégagés par les entreprises pendant la durée du conflit, par comparaison avec la période 1936-1938. Pour différentes raisons, l'impôt sur les bénéfices de guerre rapporte pendant le second conflit mondial proportionnellement beaucoup moins que pendant le premier. Il génère en tout 705 millions de francs, soit 13.5% des recettes fiscales entre 1939 et 1945, contre un montant nominal de 669.5 millions de francs pour celui de la Première Guerre mondiale, soit l'équivalent de 101% des recettes fiscales entre 1914 et 1918¹²⁵³. Dans son article consacré à l'impôt sur les bénéfices de guerre, l'historien Olivier Longchamp souligne l'absence remarquable des établissements financiers parmi la liste des contribuables¹²⁵⁴. Il mentionne aussi le rôle important de la Commission fédérale des banques dans ce processus d'exonération des banques, et notamment celui de son président Ernst Wetter, lui-même ancien conseiller fédéral en charge des finances (1938-1943) à l'époque où l'IBG est créé. Les documents archivistiques consultés nous permettent d'approfondir la piste explorée par Longchamp.

L'affaire débute en mai 1945. Plusieurs banques, notamment dans le canton de Berne, se plaignent auprès du secrétariat de l'Association suisse des banquiers que des fonctionnaires de l'Administration fédérale des contributions procèdent à des enquêtes dans la comptabilité bancaire, et recherchent des bénéfices de guerre, en particulier parmi les réserves latentes¹²⁵⁵. Alors que les banques avaient jusqu'alors été épargnées par l'IBG, ces procédures sont ressenties par les banquiers comme un changement fondamental dans l'attitude de l'Administration fédérale des contributions. Plus précisément, le contentieux avec les fonctionnaires fiscaux porte sur la définition des amortissements et provisions, c'est-à-dire des mises en réserve, qui ne sont pas frappés par l'IBG. Pour le dire autrement, les banques qui ont été examinées par les fonctionnaires fiscaux ont effectué

¹²⁵² Sur l'impôt sur les bénéfices de guerre pendant la Première Guerre mondiale : Guex, *op. cit.*, 1993, p. 362-374 ; sur l'IBG pendant la Seconde Guerre mondiale : Olivier Longchamp, « Profits de guerre et fiscalité : l'impôt sur les bénéfices de guerre en Suisse durant la Deuxième Guerre mondiale », *Traverse*, vol. 13, n° 1, 2006, p. 130-145.

¹²⁵³ Longchamp, *art. cit.*, 2006, p. 130-131. Voir également Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau U.10.b, p. 956.

¹²⁵⁴ Longchamp, *art. cit.*, 2006, p. 137.

¹²⁵⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 171^e séance, 16.05.1945, p. 13-15.

des amortissements sur leurs titres, en les comptabilisant parfois jusqu'à 10% en dessous de leur valeur boursière, et ce, afin de ne pas devoir s'acquitter de l'impôt sur les bénéfices de guerre sur les montants concernés. L'Administration des contributions s'oppose à cette pratique. L'Association suisse des banquiers met alors au point une stratégie de défense sur ce dossier, qui soulève « une question très grave », selon le directeur général du Crédit Suisse Peter Vieli (1890-1972)¹²⁵⁶. Les représentants des banques estiment que les provisions effectuées sont comparables au stock de marchandises d'un industriel, et qu'elles servent de réserves de compensation de risque. Le directeur général du Crédit Suisse, après avoir exposé une forme de paradoxe entre d'une part les recommandations prudentielles en vue de la constitution de réserves et d'autre part la taxation de telles réserves, propose de prendre contact avec la Commission fédérale des banques. Son collègue, Alfred Schaefer (1905-1986), directeur général d'UBS, le suit et juge nécessaire que l'ASB s'adresse à la CFB « de tout son poids », pour que cette dernière incite les autorités fédérales à adopter une autre pratique¹²⁵⁷. Adolf Jöhr, qui préside la commission fiscale de l'ASB, est chargé de prendre contact personnellement avec Ernst Wetter, le président de la CFB.

Dans les faits, deux démarches auront lieu : l'une de l'UBS adressée au secrétariat de la CFB, l'autre d'Adolf Jöhr, avec le soutien de l'ASB, auprès d'Ernst Wetter. La Commission fédérale des banques discute ce problème pour la première fois le 22 mai 1945¹²⁵⁸. Tous les membres qui s'expriment sont d'accord pour « soutenir les banques », et les aider à défendre le point de vue selon lequel les amortissements sur les titres sont des réserves pour pertes sur les cours, et ne doivent pas être frappés par l'IBG. Le conseiller aux Etats lucernois Albert Züst souligne que la politique de l'Administration des contributions est « peu réfléchie et dangereuse », non seulement pour les banques, mais aussi pour le crédit public et la société en général. Emil Walch, ancien directeur du Crédit Suisse, souscrit à ces propos et ajoute qu'il ne serait pas dans l'intérêt de l'Etat que les banques mettent sur le marché une partie de leurs titres, notamment la dette publique de la Confédération. Les superviseurs fédéraux décident donc d'écrire directement au Département des finances, pour faire part de ce point de vue, et favoriser ainsi une exonération fiscale des banques, en ce qui concerne l'IBG. Comme le relève Olivier Longchamp, Ernst Wetter, au nom de la Commission fédérale des banques, se fait le relais des intérêts bancaires auprès d'Ernst Nobs (1886-1957), le premier conseiller fédéral socialiste, en charge des finances¹²⁵⁹. Wetter reprend dans son argumentaire l'idée selon laquelle une taxation des amortissements sur titres provoquerait une réduction du stock d'obligations de la Confédération chez les banques, et, pour finir, une péjoration de ses conditions d'emprunt. Cette ligne argumentative, qui tient plus du chantage politique que d'un lien technique entre les deux phénomènes, ne convainc pas entièrement.

¹²⁵⁶ *Ibid.*, p. 14.

¹²⁵⁷ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 171^e séance, 16.05.1945, p. 14. Cit. originale : « Es ist seines Erachtens notwendig, dass die Bankiervereinigung mit ihrem vollen Gewicht bei der Eidgenössischen Bankenkommision vorstellig wird, damit diese die Bundesbehörden veranlasst, eine andere Praxis einzuschlagen ».

¹²⁵⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, PV CFB, 22.05.1945, p. 52-54.

¹²⁵⁹ Longchamp, *art. cit.*, 2006, p. 138.

La prise de position de l'Administration fédérale des contributions (29 octobre 1945) et la réponse du DFFD (29 décembre 1945) ne donnent pas satisfaction à l'ASB. En mars 1946, elle adresse une nouvelle pétition au DFFD, et demande à nouveau le soutien de la CFB, un appui qui lui est cette fois refusé.

En septembre 1946, cette affaire connaît un nouveau rebondissement. En effet, de récentes plaintes sont portées à la connaissance de l'ASB par diverses banques, selon lesquelles les fonctionnaires de l'Administration fédérale des contributions exigent la transmission de rapports de révision et de listes de créanciers¹²⁶⁰. L'ASB « s'oppose énergiquement » à ces démarches. Quelques semaines plus tard, la même question est discutée à la Commission fédérale des banques¹²⁶¹. Comme un an plus tôt, les dirigeants de l'association des banquiers sollicitent donc une intervention de la part des superviseurs fédéraux, pour soutenir le point de vue des banques dans le différend qui les oppose à l'administration fiscale. Eduard Kellenberger, ancien directeur adjoint de l'Administration fédérale des finances (1928-1946) nommé chef du secrétariat de la CFB quelques mois plus tôt en mai 1946¹²⁶², produit alors un rapport de huit pages à destination des membres de la CFB. Il y justifie une prise de position favorable aux banquiers, à savoir un refus catégorique de toute transmission des rapports de révision aux fonctionnaires de l'Administration fédérale des contributions¹²⁶³. L'argumentaire déployé par Kellenberger insiste sur le dévoiement qu'induirait la transmission du rapport de révision établi par les sociétés fiduciaires selon la loi sur les banques. En rédigeant son rapport non seulement à destination des dirigeants de la banque, mais aussi pour l'administration fiscale, le réviseur s'éloignerait des objectifs que lui fixent la loi sur les banques, à savoir insister sur les faiblesses d'une banque (une mise en danger des créanciers) et non sur ses forces (la constitution de réserves latentes). La clé de voûte de la régulation bancaire créée en 1934 serait mise en danger si l'on autorisait l'autorité de taxation à prendre connaissance des rapports de révision, selon Kellenberger : « La relation de confiance entre banque et réviseur est perturbée, si ce dernier doit parallèlement jouer le fonctionnaire des impôts »¹²⁶⁴. On provoquerait en fin de compte la production d'un double rapport et d'une double comptabilité, l'une destinée aux dirigeants, l'autre – édulcorée – à l'administration fiscale. Lors de la discussion de la question en séance plénière de la CFB le 23 septembre 1946, tous les membres approuvent l'argumentaire et les conclusions de Kellenberger. Pour eux, les sollicitations de l'Administration fédérale des contributions, qui pourraient remettre en question l'application efficace des mesures de révision externe de la loi sur les banques doivent être catégoriquement refusées. Même la transmission d'un rapport de révision partiellement tronqué ou censuré est refusée.

¹²⁶⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 178^e séance, 21.08.1946, p. 13.

¹²⁶¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 23.09.1946, p. 84-86.

¹²⁶² Sur le non-choix d'Eduard Kellenberger comme successeur du directeur de l'AFF Eberhardt Reinhardt, qui lui rejoint la direction générale du Crédit Suisse fin 1947, cf. Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 67-69.

¹²⁶³ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 24, dossier « Revisionsberichte & Steuerverwaltung (1946-1954) », rapport d'Eduard Kellenberger du 19.09.1946.

¹²⁶⁴ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 24, dossier « Revisionsberichte & Steuerverwaltung (1946-1954) », rapport d'Eduard Kellenberger du 19.09.1946, p. 5. Cit. originale : « Das Vertrauensverhältnis zwischen Bank und Revisor wird gestört, wenn dieser nebenbei noch den Steuerfunktionär spielen muss ».

Cette prise de position déterminée de la part de la CFB a, du point de vue des intérêts bancaires, porté ses fruits. Il semble que l'Administration fédérale des contributions renonce par la suite à exiger les rapports de révision des banques qu'elle examine¹²⁶⁵. En avril 1947, l'Association suisse des banquiers peut sereinement envoyer une circulaire à ses membres contenant des recommandations à suivre dans le domaine fiscal, et précisant notamment que l'Administration des contributions n'est pas autorisée à exiger certains documents¹²⁶⁶.

Le rôle d'arbitre que joue la Commission fédérale des banques dans ce contentieux entre les banques commerciales, en tant que contribuables, et l'Administration fédérale des contributions a donc largement tourné en faveur des intérêts bancaires privés. Sous prétexte de préserver la sacro-sainte valeur des rapports de révision et de favoriser des mises en réserve prudentielles, les superviseurs fédéraux ont de fait contribué à l'exonération fiscale des banques, et, plus largement, à garantir la confidentialité de la documentation bancaire à l'égard du fisc. L'ensemble de ces démarches permet également de comprendre le faible rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre, auquel les banques ne participent pas ; aucun établissement financier ne figurant sur la liste des contribuables¹²⁶⁷. Cette attitude, qui pourrait a priori apparaître comme paradoxale de la part d'un organe étatique en charge de la régulation bancaire, l'est également en regard des personnalités impliquées. Il est en effet frappant que les deux hommes forts à la tête de la Commission fédérale des banques en 1946, à savoir son président Ernst Wetter et le chef du secrétariat Eduard Kellenberger, soient justement ceux qui ont mis en place en 1940, en tant respectivement que chef du Département des finances et directeur adjoint, le régime de taxation extraordinaire de l'impôt sur les bénéfices de guerre. Les mêmes responsables vont donc, à quelques années d'intervalle et sous une casquette différente, concourir à affaiblir le rendement du prélèvement fiscal qu'ils ont eux-mêmes introduit.

¹²⁶⁵ D'après les dires de Kellenberger : AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 25.11.1946, p. 101.

¹²⁶⁶ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 24, dossier « Revisionsberichte & Steuerverwaltung (1946-1954) », lettre de l'ASB (signée Sarasin et Oetterli) aux directions des banques membres de l'association, betr. Steuerrevisionen bei Bankinstituten, 09.04.1947.

¹²⁶⁷ Nous rejoignons ici les conclusions d'Olivier Longchamp : Longchamp, *art. cit.*, 2006.

7.4 Une autorité privée de moyens de sanction. L'impuissance de la CFB face à une banque récalcitrante : le cas de la Kredit- & Verwaltungsbank Zug AG (1947-1959)

Dans les précédents chapitres, nous avons à plusieurs reprises signalé que les compétences de la Commission fédérale des banques, propres à assurer l'application des dispositions légales étaient définies de manière laconique et limitée dans la loi sur les banques (cf. chap. 5.2.5 et 6.1.2). Au fond, la CFB ne dispose que de quatre types de mesures face à un établissement bancaire qui ne suit pas ses recommandations : ordonner une révision extraordinaire, inviter la banque à régulariser sa situation dans un délai imparti, déférer le cas aux autorités administratives ou judiciaires compétentes – c'est-à-dire déposer une plainte, voire déléguer un commissaire –, ou enfin ordonner une amende d'ordre par l'intermédiaire du Département fédéral des finances et des douanes. Cette amende, selon l'art. 51 de la loi, s'élève entre 1935 et 1971 au montant maximal fort peu dissuasif de 1000 francs¹²⁶⁸. Dans l'ensemble, la prise de sanction de la Commission fédérale des banques est à la fois très limitée dans son ampleur qualitativement et quantitativement.

Rappelons qu'une première étape de résolution des éventuelles infractions se situe déjà en amont, avant même que l'autorité fédérale ne soit tenue au courant. En effet, selon le système de contrôle indirect, une société fiduciaire doit d'abord elle-même inviter la banque à régulariser sa situation, et n'en réfère à la CFB que si ses exigences ne sont pas prises en compte ou dans les cas graves (si les créanciers ne sont plus couverts par les actifs). La transmission d'un rapport de révision à la Commission n'a lieu que dans deux situations, pour l'essentiel. D'une part, lorsqu'une nouvelle banque est fondée, ce qui implique que la CFB exige des rapports de révision durant les premières années d'activité pour se faire une idée du type d'instituts. D'autre part, quand un établissement présente des irrégularités graves, à tel point que la société de révision estime qu'elle doit en informer la Commission fédérale des banques.

Un premier indicateur de l'importance du travail « disciplinaire » de l'autorité de régulation consiste donc dans le nombre de rapports de révision qu'elle traite. Même si cette prise d'information n'implique de loin pas une mesure corrective de la part des superviseurs, elle donne toutefois un indice du nombre de banques dont elle s'occupe activement. A partir des chiffres présentés plus haut sur le nombre de rapports de révision traités par la CFB, nous avons pu déterminer qu'entre 1935 et 1975, elle traite en moyenne 90 rapports de révision par année (cf. graphique 7.6, chap. 7.1). Plus précisément, la moyenne de rapports de révision traités passe de 60 pour la période 1937-1946 à 71 entre 1949 et 1958, 92 entre 1959 et 1970 et enfin, 166 entre 1971 et 1975. En retranchant de ce nombre total moyen de rapports de révision, les rapports qui sont transmis pour les nouvelles banques fondées, on arrive à 68 rapports en moyenne sur l'ensemble de la période examinée. Si l'on rapporte maintenant ce chiffre au total de

¹²⁶⁸ Daniel Bodmer, secrétaire de la CFB entre 1954 et 1976, estime que les deux « moyens de contrainte » que sont le dépôt de plainte et l'amende d'ordre constituent des « armes émoussées, dans le cas graves, lorsqu'on a affaire à des gens faibles, récalcitrants, ou même criminels ». Daniel Bodmer, « Aufgaben und Tätigkeit der Eidgenössischen Bankenkommission », in Emil Gsell (éd.), *Banken und Bankgeschäfte in der Schweiz*, Bern; Stuttgart: Paul Haupt, 1969, p. 81-87, p. 85.

banques établies en Suisse, on obtient qu'en moyenne entre 1935 et 1970, la CFB traite les rapports de révision de 4 à 12% des banques. La fluctuation dépend du chiffre que l'on sélectionne pour déterminer le nombre de banques en Suisse : en incluant les caisses Raiffeisen individuellement, on arrive à 4%, en les excluant, à 12%. L'estimation globale de Bänziger, qui évalue à moins de 10% la proportion de banques devant transmettre leurs rapports de révision pour des irrégularités, peut donc être précisée ici¹²⁶⁹. Le tableau 7.3 récapitule le calcul de la proportion de banques qui inquiètent la CFB.

Tableau 7.3 : *Rapports de révision traités, par rapport au total des banques en Suisse (1937-1970)*

	1	2	3	4	5	6
	Nbre de rapports de révision traités	Nbre de nouvelles banques assujetties	Nbre de banques (avec Raiffeisen)	Nbre de banques (sans Raiffeisen)	% de banques dont la CFB traite le rapport de révision, avec Raiffeisen = (1-2) % de 3	% de banques dont la CFB traite le rapport de révision, sans Raiffeisen = (1-2) % de 4
1937	60	12	1014	365	5%	13%
1938	50	33	1029	361	2%	5%
1939	?	12	1040	363	?	?
1940	?	12	1051	369	?	?
1941	48	34	1087	373	1%	4%
1942	90	30	1113	372	5%	16%
1943	51	29	1137	373	2%	6%
1944	65	21	1162	379	4%	12%
1945	61	34	1198	383	2%	7%
1946	54	37	1230	382	1%	4%
1947	?	23	1250	385	?	?
1948	?	27	1273	383	?	?
1949	66	21	1289	388	3%	12%
1950	72	32	1311	389	3%	10%
1951	53	28	1337	393	2%	6%
1952	65	20	1359	399	3%	11%
1953	67	24	1380	401	3%	11%
1954	78	30	1406	404	3%	12%
1955	65	22	1426	408	3%	11%
1956	79	28	1447	412	4%	12%
1957	84	27	1470	419	4%	14%
1958	84	27	1492	430	4%	13%
1959	105	18	1505	435	6%	20%
1960	80	27	1519	441	3%	12%
1961	97	20	1540	451	5%	17%
1962	92	17	1553	454	5%	17%
1963	95	19	1563	456	5%	17%
1964	80	18	1578	464	4%	13%
1965	119	17	1591	472	6%	22%
1966	109	15	1608	474	6%	20%
1967	96	12	1612	472	5%	18%
1968	79	14	1609	465	4%	14%
1969	74	16	1622	475	4%	12%
1970	84	24	1622	473	4%	13%

Sources : Colonne 1 et 2 : Rapports d'activité annuels de la CFB : AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 13 (les informations sur le nombre de nouvelles banques assujetties s'interrompent en 1970) ; colonne 3 : BNS, *Das schweizerische Bankwesen im Jahre...* (Die Banken nach ihrem wirtschaftlichen Charakter, Raiffeisenkassen einzeln gezählt) ; colonne 4 : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau O.13, p. 818-819.

¹²⁶⁹ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 186.

Les statistiques sur le nombre de plaintes déposées par la Commission fédérale des banques contre des établissements financiers sous sa surveillance donnent une seconde mesure de l'utilisation des compétences de sanction. D'après Bänziger, entre 1935 et 1971, la CFB aurait déposé 24 plaintes, dont 6 avant 1964 et 18 après¹²⁷⁰. Mais ces chiffres ne sont pas clairement référencés par l'auteur et ne correspondent pas aux données extraites des archives. Pour la période d'avant 1964, des rapports produits à l'occasion d'un débat de principe mené au sein de la CFB sur sa politique de sanction fournissent des données plus précises. Il en ressort qu'entre 1935 et 1964, la Commission fédérale des banques a déposé 16 plaintes, contre 10 banques différentes¹²⁷¹.

Figure 7.2 : Liste des banques visées par une ou plusieurs plaintes déposées par la CFB (1935-1964)

1.	WIR Wirtschaftsring-Genossenschaft, Basel (1943)
2.	Bank in Zug, in liquidation (1943)
3.	Moser AG, Bankgeschäft, Luzern (1947)
4.	Kredit- & Verwaltungsbank Zug (1947, 1956, 1957, 1958, 1959)
5.	Brunner & Co., Luzern (1951)
6.	Hypothekar- & Commerzbank, Zürich (1951, 1953)
7.	Immobilien-Bank AG, Zürich (1956, 1958)
8.	Banque Mercantile, Genève (1959)
9.	Paul de Werra, Banquier, Sion (1963)
10.	Interchange Bank, Chiasso (1964)

Source : AFB, E6520A, 1983/50, vol. 32, dossier Sanktionsbestimmungen 1963-1974, Rapport du secrétariat de la CFB aux membres CFB sur « Bedeutung der Strafanzeigen und Strafandrohungen in der Praxis der Bankenkommision », 02.12.1964.

En plus de ces 16 plaintes qui ont effectivement été déposées, il faut également signaler un certain nombre de cas où la menace de dépôt de plainte a suffi à corriger les manquements. Entre 1960 et 1964, au moins 19 banques sont concernées par une telle intervention.

Quant aux amendes d'ordres (*Ordnungsbussen*), la CFB en a fait un usage encore plus limité. Alors que Bänziger articule le chiffre non référencé de 6 amendes d'ordre, les rapports d'activité annuels de la CFB mentionnent au moins 15 amendes pour la période 1936-1967. Etant donné l'important raccourcissement que subissent les rapports annuels entre 1947 et les années 1960 (d'une demi-douzaine de pages à 1-2 pages), il faut considérer ce chiffre d'une quinzaine de contraventions comme une évaluation minimale. Il n'existe à notre connaissance pas de document récapitulatif à long terme sur l'administration d'amendes par la CFB. Nous disposons seulement de quelques documents sur la période 1935-1937, au cours de laquelle trois contraventions sont ordonnées¹²⁷². Elles visent trois banques locales : le Crédit Commercial de Porrentruy, Opérations bancaires privées de Fribourg et Kleinkredit-Aktiengesellschaft, Bern, et s'élèvent à 100 francs pour la première nommée et 200 francs pour les deux autres. L'infraction commise dans les trois cas consiste en la non-observation de l'obligation de s'annoncer à la CFB en tant que banque ; en d'autres termes, une négligence d'ordre administratif. Parallèlement, des

¹²⁷⁰ *Ibid.*, p. 186.

¹²⁷¹ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 32, dossier Sanktionsbestimmungen 1963-1974, Rapport du secrétariat de la CFB aux membres CFB sur « Bedeutung der Strafanzeigen und Strafandrohungen in der Praxis der Bankenkommision », 02.12.1964.

¹²⁷² AFB, E6100(A-15), 1000/1915, vol. 8, dossier 920 « Art. 51 des Bankengesetzes Bussenverfügungen ».

amendes du même ordre de grandeur (100 francs) sont prononcées par le DFFD, sur recommandation du Ministère public de la Confédération, à l'encontre de citoyens ayant propagé des rumeurs infondées sur les difficultés d'une banque (art. 48.)¹²⁷³. En 1944, une contravention de 200 francs est prononcée à l'encontre de la société « Diffusion Industrielle S.A. » pour non-publication des comptes annuels, malgré avertissements répétés. Ce n'est qu'au cours des années 1960, d'après les informations contenues dans les rapports annuels de la CFB, que quelques amendes seront à nouveau infligées. Lors de la révision de la loi sur les banques de 1971, le montant maximal de l'amende passe de 1000 à 5000 francs.

Si, dans l'ensemble, il faut légèrement corriger à la hausse les estimations de Bänziger sur l'usage des différents moyens de sanction de la CFB, il n'en reste pas moins que ces mesures restent insignifiantes. Nous allons voir dans le cas de la Kredit- und Verwaltungsbank Zug que leur efficacité est également médiocre.

Impuissance face à la Kredit- und Verwaltungsbank Zug (1944-1959)

Après ce bref aperçu quantitatif et diachronique de l'emploi de mesures disciplinaires par la CFB pour assurer l'application de la loi, abordons la même problématique sous un angle plus qualitatif. Le cas très frappant de la Kredit- und Verwaltungsbank, établie à Zoug, sera abordé ici. Les éléments exposés plus bas se basent d'une part sur l'analyse fournie par Hugo Bänziger, d'autre part sur les volumineux dossiers conservés dans les fonds d'archives de la CFB¹²⁷⁴. Notons d'emblée que ce contentieux entre l'autorité de surveillance et la Kredit- und Verwaltungsbank, tout remarquable qu'il soit par la durée du litige et par la gravité des faits incriminés, représente bien un cas extraordinaire qui n'a pas valeur emblématique¹²⁷⁵. Malgré ces quelques réserves sur l'exemplarité du cas, l'affaire illustre par contre parfaitement l'inefficacité des dispositions légales prévues pour contrer une banque délictueuse. Il paraît d'autant plus important d'évoquer ce cas, si l'on mesure à quel point il a focalisé l'attention des superviseurs fédéraux pendant de nombreuses années. Entre 1945 et 1960, la banque en question apparaît 79 fois à l'ordre du jour des 184 séances que tient la CFB pendant ces quinze années. Il s'agit donc bien d'un délinquant récidiviste pour le « gendarme des banques » helvétique.

Fondée en 1933 à Zoug, la Kredit- und Verwaltungs AG Zug est assujettie à la loi sur les banques par la CFB en novembre 1940. Disposant d'un capital-actions de 20'000 francs, elle est à l'origine plutôt une société de participations et de financement, mais est soumise à la loi, car elle s'est engagée dans l'octroi de petits crédits¹²⁷⁶. Son bilan est alors de

¹²⁷³ La caisse d'épargne concernée en mars 1937 est la *Spar- und Leihkasse Lyss*, et les condamnés des habitants de Grossaffoltern.

¹²⁷⁴ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 186-189 ; AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 71-75.

¹²⁷⁵ En décembre 1964, lors du débat interne à la CFB sur la nécessité de renforcer son arsenal disciplinaire, le président Max Hommel insiste à juste titre sur le caractère exceptionnel de l'attitude des dirigeants de la banque, qualifiés de « criminels primaires et peu intelligents ». AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 09.12.1964, p. 261-262.

¹²⁷⁶ Le problème du petit crédit est d'actualité dans les années 1940. Un postulat est déposé par les parlementaires Adrien Lachenal (1885-1962, radical genevois) et Antoine Vodoz (1900-1945, libéral vaudois) en mars 1944, demandant au Conseil fédéral de prendre des mesures pour « prévenir et réprimer l'usure ». La réponse gouvernementale, datant de septembre 1946, prend la forme d'un rapport estimant que mise à part l'amélioration de l'information à ce sujet, aucune mesure de la Confédération n'est opportune. Cf. « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au postulat concernant la

106'000 francs et ses deux administrateurs et uniques dirigeants sont le Zougois Albert Zürcher (1912-?) et le Lucernois Max Kaufmann (1915-?). En mai 1941, la société change de raison sociale et devient la Kredit- und Verwaltungsbank Zug AG, son capital social augmente à 50'000 francs. Elle entreprend alors une campagne publicitaire intensive faisant la promotion de taux d'intérêt créditeur à 4¹/₂% sur les dépôts d'épargne (le taux standard s'élevant alors à environ 3%). La multiplication d'annonces dans la presse nationale suscite l'étonnement et des plaintes sont adressées à la Commission fédérale des banques. En juillet 1942, l'ASB intervient pour relayer les doléances d'une banque et demander quelles mesures peuvent être prises contre de tels agissements¹²⁷⁷. La CFB lui répond que la loi sur les banques ne contient aucune disposition qui permette d'intervenir contre une société proposant des conditions de crédit abusives. Elle décide cependant de garder cette banque à l'œil et d'en exiger régulièrement les rapports de révision. Les premières informations qu'elle obtient ainsi confirment que la société, du côté des actifs, est principalement orientée vers le petit crédit, et, du côté des passifs, se finance essentiellement par des dépôts d'épargne et des crédits interbancaires, dont l'origine n'est malheureusement pas précisée ; ses fonds propres sont insuffisants. En juillet 1944, sur la base de l'examen du rapport de révision 1943, la CFB constate plusieurs manquements : des erreurs dans l'établissement du bilan, des risques excessifs, un manque de réserves et une organisation interne non conforme (les mêmes personnalités étant à la fois directeurs et administrateurs de la banque). Elle signale ces problèmes aux dirigeants de la banque, en leur demandant en particulier de ne plus attirer à grande échelle des dépôts d'épargne pour financer des petits crédits à haut risque, et refuse par la même occasion d'entrer en matière pour accorder une exception aux dispositions sur l'organisation interne.

Les renseignements qui parviennent à la CFB en novembre 1945, sur la base du rapport de révision de 1944, sont très inquiétants. Les dépôts d'épargne ont augmenté de 220'000 à 348'000 francs, et les risques de pertes (252'000 francs) dépassent désormais les fonds propres et provisions. Les superviseurs fédéraux décident alors résolument de « prendre la banque en tenailles » : ils ordonnent une révision extraordinaire et fixent un délai jusqu'en février 1946 pour régler les différents problèmes avérés¹²⁷⁸. En décembre 1945, le président de la CFB Ernst Wetter déclare même incidemment : « on devrait à vrai dire être en mesure de fermer de telles banques »¹²⁷⁹. La révision extraordinaire est ensuite retardée à tel point qu'elle est finalement regroupée avec la révision ordinaire pour 1945. En mai 1946, la CFB ne peut que constater que la situation a encore empiré : le placement de dépôts d'épargne dans des investissements risqués préoccupe les superviseurs fédéraux. L'affaire pourrait devenir « très gênante », si la banque rencontrait

répression de l'usure dans le domaine du petit crédit (du 6 septembre 1946) », *Feuille fédérale*, 1946, vol. 3, n° 19, p. 83-107. La Commission fédérale des banques participe à titre d'experte à ces discussions sur le petit crédit. Cf. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 38, dossier « Bundesbeschlüsse über Geld- und Kreditpolitik / Materialien zum Kleinkreditwesen ».

¹²⁷⁷ AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 71, dossier 342*, Lettre de l'ASB à la CFB, 02.07.1942. Cf. aussi AASB, Lettre du secrétariat ASB aux banques-membres, 07.07.1942, annexée au procès-verbal de la 153^e séance du Conseil d'administration de l'ASB du 5 août 1942.

¹²⁷⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, PV CFB, 28.11.1945, p. 117-119. Cit. originale : « in die Zange nehmen ».

¹²⁷⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, PV CFB, 17.12.1945, p. 129. Cit. originale : « Solche Banken sollte man eigentlich schliessen können ».

de sérieuses difficultés¹²⁸⁰, estime le secrétaire Max Hommel. En juin 1946, la Kredit- und Verwaltungsbank Zug communique qu'un troisième administrateur a été nommé (Hans Bussmann), que le capital social a été augmenté à 200'000 francs, et que les exigences de liquidité sont désormais respectées.

Mais cette embellie passagère n'est qu'un leurre. La banque zougoise a en réalité transmis des chiffres falsifiés à son institut de révision, la Revisa AG. L'audit réalisé sur l'année 1946 a en effet mis à jour de nombreuses irrégularités : surévaluation d'actifs, travestissements de bilan, comptabilisations arbitraires sous le mauvais poste. Le rapport révèle en outre que l'entreprise a réorienté ses principales activités : les affaires spéculatives (comme un important crédit à une société produisant des appareils de football de table et les distribuant en France et en Belgique) et les transactions immobilières ont pris le pas sur le microcrédit. Le besoin de provisions a augmenté et les dépôts d'épargne également. La Revisa annonce en mai 1947 qu'elle se démet de son mandat de société de révision. En septembre 1947, la CFB décide pour la première fois de déposer une plainte contre la Kredit- und Verwaltungsbank, pour établissement non conforme de la comptabilité annuelle et refus de communiquer des informations à la société de révision¹²⁸¹. Cette plainte provoque l'ouverture d'une enquête pénale par le Ministère public du canton de Zoug.

Tandis que l'enquête du juge d'instruction tire en longueur, Max Kaufmann, le principal accusé en tant que responsable de la comptabilité, demande à plusieurs reprises à la CFB de faire lever la plainte, car l'enquête nuit aux affaires de la banque et que les rapports de révision produits par la nouvelle fiduciaire, l'INDEP, sont d'après lui conformes. Le 16 février 1951, soit près de trois ans et demi après son dépôt, l'instruction pénale est levée, au motif qu'il n'est pas avéré que les accusés ont délibérément falsifié les bilans. Si elles n'ont été commises que par négligence, les infractions sont désormais prescrites ; seuls les frais administratifs de la procédure (721 francs) sont à la charge des deux dirigeants accusés. La CFB réagit en écrivant aux autorités judiciaires zougaises pour exprimer son étonnement face à la durée de l'instruction¹²⁸². Dans l'intervalle, entre 1947 et 1951, la situation de la banque semble s'améliorer légèrement ; une augmentation de capital fin 1950 rétablit un rapport de couverture suffisant.

Mais le rapport de révision sur l'année 1951, discuté par la CFB à l'été 1952, lève le voile sur des insuffisances persistantes. Le taux de couverture (niveau de fonds propres par rapport aux engagements) est déficient, et la politique de crédit de la banque, qui consiste à financer des crédits à haut risque avec des dépôts d'épargne, bénéficiant d'un privilège en cas de faillite, inquiète toujours autant l'autorité de surveillance. La CFB exige de la banque zougoise une amélioration rapide du rapport de couverture et un changement dans la politique de crédit ; parallèlement, elle demande une nouvelle expertise de la fiduciaire INDEP sur l'évaluation de certains postes importants. Les membres de la CFB ont désormais tous la conviction qu'ils ont affaire à une « banque bidon » (*Schwindelbank*), qui a attiré plus de 5 millions de fonds d'épargne avec des taux d'intérêt surfaits et les

¹²⁸⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, PV CFB, 20.05.1946, p. 43. Cit. originale : « Wenn die Bank in Schwierigkeiten käme, könnte das sehr peinlich werden wegen der Spargelder ».

¹²⁸¹ AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 71, dossier 342*, Lettre de la CFB à la Staatsanwaltschaft des Kantons Zug, 08.09.1947.

¹²⁸² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 26.02.1951, p. 19-20.

place d'une manière « qui défie l'entendement »¹²⁸³. En revanche, les modalités d'intervention font débat. On se met finalement d'accord pour convaincre dans un premier temps la société de révision de la gravité de la situation, avant d'entamer des négociations avec les dirigeants de la banque. La réunion avec l'INDEP divulgue plus de détails sur les relations d'affaires diversifiées de la Kredit- und Verwaltungsbank : en plus du financement de la société de manufacture de baby-foot, elle pratique des transactions immobilières, finance les projets d'un inventeur, ceux d'un explorateur-marchand de cuir de crocodile planifiant une expédition en Ethiopie, et enfin octroie des crédits à une fabrique de gants au Liechtenstein qui ne réalise aucun bénéfice. Très récemment, la banque s'est lancée dans le financement d'une société (dont Zürcher et Kaufmann sont également administrateurs) produisant des aéroglisseurs hydroptères de première génération (cf. figure 7.3). La Supramar AG, établie à Zoug, en septembre 1952, est en effet une société filiale de la banque en question.

Figure 7.3 : Extrait d'un catalogue de promotion de la Supramar AG, société de production d'aéroglisseurs fondée par les dirigeants de la Kredit- und Verwaltungsbank Zug (23.09.1952)



Ces placements et prises de participation, parfois à hauts risques, ne conviennent d'après la CFB et l'INDEP pas au rayon d'activité de ce qui constitue, du côté des passifs, une caisse d'épargne. Le 19 décembre 1952 a lieu un entretien avec les dirigeants de la banque. Les membres de la CFB cherchent alors à leur remonter les bretelles, en démontrant à quel point la Kredit- und Verwaltungsbank sort du rang, dans sa politique de crédit, par rapport aux statistiques générales des banques locales en Suisse. La séance se termine par une profession de foi du directeur Max Kaufmann, qui se déclare ouvert

¹²⁸³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 10, PV CFB, 13.10.1952, p. 105-108.

aux critiques émises et sensible à la grande responsabilité que font peser sur lui les fonds confiés. Les superviseurs fédéraux en ressortent plutôt rassurés. Hommel déclare lors de la séance plénière suivante que les deux dirigeants « ne font pas une mauvaise impression [...], sont d'habiles hommes d'affaires, [...] qui veulent s'enrichir rapidement »¹²⁸⁴.

Deux ans plus tard, tandis que les affaires spéculatives de la banque poursuivent leur développement dangereux, Hommel, devenu vice-président de la CFB, se rend compte du peu de crédit qu'il faut accorder aux promesses des dirigeants. Les investissements dans les sociétés de football de table augmentent continuellement et atteignent en 1954 2.3 millions de francs. Les membres de la Commission fédérale des banques s'aperçoivent également que toute l'affaire peut avoir des répercussions gênantes sur leur propre crédibilité. Mais ils constatent que la loi sur les banques ne leur donne que très peu de moyens d'intervention dans un tel cas. En décembre 1954, la CFB décide de fixer un nouveau délai à la banque pour qu'elle réduise les placements spéculatifs et étrangers, qu'elle augmente son capital, et qu'elle agrandisse son conseil d'administration. Ses exigences sont formulées sous menace d'un nouveau dépôt de plainte. La réponse des dirigeants de la banque est dilatoire : ils se sentent persécutés et cherchent à montrer que certaines irrégularités sont répandues parmi d'autres banques locales. Enfin, sur le fond du problème – à savoir l'utilisation de dépôts d'épargne pour financer des affaires spéculatives, les dirigeants assurent que dans un futur proche, lorsqu'ils auront accumulé un « matelas de graisse » suffisant, ils se réorienteront vers une activité bancaire normale¹²⁸⁵.

Le tableau 7.4, qui résume le développement de la banque zougnoise, montre clairement à quel point son bilan est gonflé par l'accroissement des dépôts d'épargne. Le changement du modèle d'affaires et la réorientation vers le drainage de l'épargne, rétribuée par des taux élevés, s'opère essentiellement entre 1945 et 1949.

¹²⁸⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 10, PV CFB, 29.12.1952. Cit. originale : « Die beiden Herren machten keinen schlechten Eindruck. Sie scheinen gewandte Geschäftsleute zu sein, die ein gewisses Verständnis für unsere Bedenken besitzen und mit sich reden lassen. Sie machen aber ausgesprochen spekulative Geschäfte und wollen offenbar schnell reich werden. Ob das gut endet, wird die Zukunft zeigen ».

¹²⁸⁵ AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 71, dossier 343*, Lettre de la Kredit- und Verwaltungsbank à la CFB, 25.11.1953. Cit. originale. « Dass wir uns [sic] mit der Zeit zu den „üblichen“ Normen des Bankgeschäftes zurückfinden werden haben wir zusichern können, weil die rein physische Anspannung automatisch dann dem Wunsche nach grösserer Ruhe weichen wird, wenn auch eine gewisse Sättigung und die erforderlichen Fettpolster vorhanden sind. »

Tableau 7.4 : Evolution du bilan, des dépôts d'épargne et du capital-actions de la Kredit- und Verwaltungsbank, en milliers de francs courants (1939-1958)

	1	2	3	4 (2 en % de 1)
	Bilan	Dépôts d'épargne	Capital-actions	Epargnes en part du bilan
1939	140	?	20	?
1940	106	?	50	?
1941	221	31	50	14.0
1942	417	96	50	23.0
1943	1050	220	50	21.0
1944	1650	348	100	21.1
1945	1970	559	150	28.4
1946	2513	912	200	36.3
1947	3167	1442	200	45.5
1948	3980	2164	300	54.4
1949	4671	2759	300	59.1
1950	5803	3408	500 (dont 400 libérés)	58.7
1951	6898	3902	500 (dont 400 libérés)	56.6
1952	8293	4588	600	55.3
1953	9745	5509	800 (dont 650 libérés)	56.5
1954	12124	6526	1000 (dont 750 libérés)	53.8
1955	12446	7560	1000	60.7
1956	13561	8279	1000	61.1
1957	14812	8568	1000	57.8
1958	15037	8335	1000	55.4

Sources : AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 73, dossier 352*, « Uebersicht über die alljährlichen Interventionen der Eidg. Bankenkommission », 02.11.1959. Années manquantes (bilan et capital-actions) : *Das schweizerische Bankwesen im Jahre*, années correspondantes.

En 1955, la CFB entreprend des démarches allant toujours dans le même sens : elle constate des insuffisances, pose de délais qui ne sont pas tenus, menace de déposer plainte et ordonne une révision extraordinaire. Le 27 juillet 1955 a lieu une nouvelle conférence avec les administrateurs de la banque, qui sont désormais quatre : deux avocats, le Zurichois Ernst Beckhard (1896- ?), et Paul Meyer (1913- ?), fils de l'ancien conseiller national radical zougais Albert Meyer (1884-1950), ont rejoint Kaufmann et Zürcher. Diverses promesses de réduire certains engagements risqués sont réitérées par les dirigeants de la banque zougaise. La CFB maintient cependant l'exécution d'une révision extraordinaire. Celle-ci révèle, en octobre 1955, un surendettement d'environ 700'000 francs. L'évaluation des provisions nécessaires faite par l'INDEP est contestée par la banque. En décembre 1955, la CFB fixe un nouveau délai à fin avril 1956 pour augmenter le capital de la banque et enjoint aux dirigeants d'entamer une modification fondamentale de la politique de crédit de la banque en réduisant les postes risqués. Le 10 janvier 1956, la Kredit- und Verwaltungsbank dépose un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral contre l'injonction de la CFB visant à une augmentation de capital. Ce recours implique un effet suspensif sur les injonctions de la CFB. En mai 1956, le Tribunal fédéral rejette le recours de la banque zougaise. Pour la première fois, les membres de la CFB évoquent l'idée que ce cas donne lieu à une première défaillance du privilège sur les dépôts d'épargne. Autrement dit, les petits épargnants, qui, d'après les renseignements pris auprès de la Banque cantonale de Zoug, ne sont pas au courant de la

situation, contrairement aux milieux d'affaires zougais, subiraient d'importantes pertes¹²⁸⁶.

Au cours de l'automne 1956, les événements se précipitent. « Le drame approche de son apogée »¹²⁸⁷, espère le président de la CFB, Max Hommel. Le rapport de révision sur l'année 1955 expose une dégradation de la situation. Les besoins de provisions dépassent les fonds propres d'environ 400'000 francs. La CFB, brandissant la menace d'un dépôt de plainte pour mise en danger des créanciers, intime aux dirigeants de réduire l'endettement pour atteindre les taux de couverture légaux, ou d'informer le juge cantonal zougais de la situation. Les multiples délais fixés par la CFB expirent sans que des mesures jugées adéquates soient prises. Le dilemme est le suivant pour les superviseurs fédéraux : soit ils déposent une plainte, ce qui pourrait entraîner une panique bancaire et empirer la situation des créanciers qui ne retirent pas leurs fonds, soit ils accordent un nouveau délai sous la forme d'une injonction, ce qui pourrait conduire à un gain de temps pour la banque, qui pourrait faire recours contre l'injonction et retarder la procédure. Les superviseurs se mettent finalement d'accord pour la mesure la plus drastique : il faut en finir avec « cette tumeur cancéreuse de la place bancaire suisse »¹²⁸⁸. La CFB se résout donc à déposer plainte, ce qui, accessoirement, lui permet de se décharger en partie de la responsabilité de la gestion de l'affaire sur les autorités judiciaires¹²⁸⁹.

Alors que le mois d'octobre est jalonné d'un échange intensif de courriers contenant des menaces de dépôts de plaintes et de recours administratif de part et d'autre, une plainte est déposée par la CFB contre la Kredit- und Verwaltungsbank le 18 octobre 1956. Dans la foulée, la banque fait recours contre les injonctions préalables de la CFB auprès du Tribunal fédéral, dans un but dilatoire. Ce recours est rejeté en décembre 1956. L'enquête menée par le ministère public de Zoug stagne à nouveau : le juge d'instruction nommé est un juge de police peu familier des questions financières, qui décède après quelques mois d'enquête. Un nouveau juge d'instruction, Dr. Baumgartner, est nommé en mai 1957 ; il s'agit d'un juge de police « qui s'occupe essentiellement d'infractions routières »¹²⁹⁰. Cette forme d'amateurisme chez les instances judiciaires zougaises dans le domaine de la criminalité économique, dans un canton qui se distingue depuis les années 1920 par un régime fiscal attractif¹²⁹¹, est déconcertante. Elle irrite en tout cas les superviseurs fédéraux d'alors.

Face aux manques de possibilités offertes par la loi sur les banques, la CFB explore d'autres pistes d'intervention. Elle prend contact avec le procureur cantonal Hegglin, qui siège au conseil de la Banque cantonale de Zoug. En novembre 1957, la CFB dépose une nouvelle plainte contre la banque zougaise, pour non obtempération à une de ses

¹²⁸⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 28.05.1956, p. 68-69.

¹²⁸⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 30.07.1956, p. 96. Cit. originale : « Das Drama geht seinem Höhepunkt entgegen ».

¹²⁸⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 01.10.1956, p. 128. Cit. originale de Jakob Müller (1886-1974) : « dieses Krebsgeschwür am Körper des schweizerischen Bankwesens ».

¹²⁸⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 01.10.1956, p. 126. Cit. originale de Max Hommel : « durch die Strafanzeige können wir wenigstens teilweise diese [die Verantwortung] auf die Strafuntersuchungs-Behörden abwälzen ».

¹²⁹⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 29.07.1957, p. 108.

¹²⁹¹ Cf. Michael van Orsouw, *Das vermeintliche Paradies : eine historische Analyse der Anziehungskraft der Zuger Steuergesetze*, Zürich: Chronos, 1995, en particulier p. 39-75.

injonctions. Le 12 novembre 1958, le même mécanisme se reproduit pour la troisième année consécutive : la Commission fédérale des banques dépose plainte contre la Kredit- und Verwaltungsbank Zug. Comme dans les précédents cas, la banque réplique en faisant recours auprès de Tribunal fédéral contre l'injonction de la CFB. Ce recours, en principe sans perspective, signifie pour la banque un gain de temps puisqu'il provoque un effet suspensif.

En juin 1959, la CFB complète ces trois plaintes encore en cours, en indiquant aux juges d'instruction zougais de nouvelles falsifications de bilans (comptabilisation d'une encaisse fictive). Elle estime de plus que, mis à part les infractions qui sont suspendues à cause des recours administratifs en cours, d'autres délits mériteraient à eux seuls des poursuites pénales. Au cours de l'été 1959, l'affaire, qui était jusque-là confinée à des échanges confidentiels entre autorités administratives, judiciaires et dirigeants concernés, devient publique. Il semble que les autorités politiques zougaises cherchent enfin à faire avancer l'enquête, et publient un communiqué. Max Kaufmann est arrêté le 13 août 1959, en raison d'un danger de collusion, et relâché trois jours plus tard. L'affaire prend alors une tournure politique et médiatique. Par campagne de presse interposée, le Parti radical zougais, par l'intermédiaire du *Zuger Volksblatt*, et l'Alliance des Indépendants, dans *Die Tat*, s'accusent mutuellement de machinations politiques qui auraient provoqué l'éclatement de l'affaire. Max Kaufmann est présenté par les Indépendants comme un ancien membre des radicaux zougais tombé en disgrâce¹²⁹². Les connexions politiques des dirigeants de la Kredit- und Verwaltungsbank Zug, qui sont liés au conseiller national AdI William Vontobel (1909-1973), président de la société de production d'aéroglosses Supramar, sont sans doute à l'origine de la contre-attaque de l'Alliance des Indépendants¹²⁹³. C'est également à ce moment-là que la direction générale de la Banque nationale suisse est pour la première fois tenue au courant de toute l'affaire¹²⁹⁴. Walter Schwegler (1902-1994), président de la direction générale de la BNS, se plaint auprès de la CFB du manque d'échange d'informations entre les deux autorités ; il avait en effet été pris au dépourvu par une interpellation au Conseil de banque, à laquelle il était incapable de répondre. La CFB se montre très réticente envers les demandes de transmission de documentation formulée par la BNS¹²⁹⁵. La conflictualité latente entre les deux instances, déjà à l'œuvre dans les années 1930, ne s'est pas résorbée à la fin des années 1950.

Dans la foulée, un avocat représentant sept créanciers de la banque dépose auprès du juge cantonal zougais une demande d'ouverture de procédure de faillite. Cette requête est acceptée le 25 août 1959, mais la banque fait immédiatement recours et porte l'affaire devant le Tribunal fédéral, qui confirme l'ouverture de la faillite le 2 octobre. La banque ferme définitivement ses guichets et dépose son bilan. Ce premier dénouement ne signifie pas la fin de l'affaire. Elle connaît au moins trois épilogues.

Le premier est relatif au règlement des différentes procédures judiciaires en cours. En juillet 1964, soit près de huit ans après le dépôt de la dernière plainte de la CFB non résolue, le service des juges d'instruction (*Verhöramt*) du canton de Zoug rend son verdict

¹²⁹² [s.n.], « Gerüchteleflut um eine Zuger Bank », *Die Tat*, n° 224, 18.08.1959.

¹²⁹³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 31.08.1959, p. 122.

¹²⁹⁴ AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 73, dossier 351*, Akten-Notiz, « Besprechung mit der SNB », 28.08.1959.

¹²⁹⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 21.09.1959, p. 134-135.

sur deux enquêtes visant les principaux dirigeants de la Kredit- und Verwaltungsbank Zug¹²⁹⁶. Dans l'investigation pour escroquerie, détournement de fonds, faux dans les titres et gestion déloyale, l'enquête civile débouche sur un non-lieu, mais les accusés Kaufmann et Zürcher sont déférés à un tribunal pénal. Quant à l'instruction pour violation de la loi sur les banques, qui repose plus spécifiquement sur les quatre plaintes déposées par la CFB entre 1956 et 1959 pour non-respect de ses injonctions et établissement non conforme de la comptabilité annuelle, elle est classée sans suite. Toutes les infractions à la loi sur les banques sont absolument prescrites. Seuls les frais juridiques, à hauteur de 267.-francs (!), sont à la charge des accusés. La troisième procédure judiciaire en cours, à savoir la liquidation de la banque sous forme de procédure de faillite, ne se termine qu'en juin 1972. A un stade intermédiaire de la procédure, en mars 1963, il semble que le dépôt de bilan ait conduit à des pertes pour les créanciers : seuls 75% de dépôts d'épargne privilégiés avaient pu être remboursés¹²⁹⁷.

La seconde conséquence de la liquidation de la Kredit- und Verwaltungsbank Zug ordonnée à l'automne 1959 est l'ouverture d'un débat juridique sur la portée du secret bancaire dans le cadre d'une procédure de faillite. L'administration de faillite a rapidement fait face à des difficultés pour concilier la mise à disposition du plan de collocation à tous les créanciers et la préservation du secret bancaire¹²⁹⁸. En janvier 1960 a lieu une première discussion au sein de la commission juridique de l'ASB. Les banquiers décident alors de chercher à créer un régime particulier pour les faillites bancaires, qui préserve le secret professionnel au détriment de la révélation des données sur les créanciers habituelle dans l'état de collocation. Le 19 février 1960, l'ASB s'adresse officiellement à la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal fédéral, pour lui demander d'édicter une ordonnance particulière pour les cas de faillites bancaires, s'écartant de la loi sur les poursuites pour dettes et faillites, dans le sens d'un renforcement du secret bancaire¹²⁹⁹. Le plaidoyer de l'association des banquiers met l'accent sur les risques encourus par la clientèle étrangère : « il ne fait aucun doute que des administrations étrangères chercheraient et trouveraient des voies et des moyens, dans les cas de faillites bancaires, pour confondre leurs ressortissants ayant placé des fonds en Suisse sans se conformer aux dispositions sur le contrôle des changes et les déférer à des sanctions judiciaires »¹³⁰⁰. L'envoi précise qui sont les principaux concernés, qu'il s'agit de protéger contre d'éventuelles « confiscations » : « la clientèle domiciliée au-delà du rideau de fer et dans les pays du Proche Orient », mais aussi « notre pays voisin de l'Ouest », dont les autorités cherchent « par des moyens autorisés ou non » à démasquer leurs ressortissants qui font gérer leurs épargnes en Suisse. Cet argumentaire, qui souligne le

¹²⁹⁶ AFB, E6521(A), 1979/52, vol. 73, dossier 355*, « Das Verhöramt des Kantons Zug in der Untersuchung gegen Kaufmann, Max, Zürcher, Albert, Meyer, Paul und Beckhard, Ernst », 17.07.1964.

¹²⁹⁷ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 11.03.1963, p. 42.

¹²⁹⁸ Cf. AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 22.01.1960, p. 37-40.

¹²⁹⁹ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Allgemeines, Korrespondenz, Bankensanierungen, Lettre de l'ASB à la Schuldbetreibungs- und Konkurskammer des Bundesgerichtes, 19.02.1960.

¹³⁰⁰ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Allgemeines, Korrespondenz, Bankensanierungen, Lettre de l'ASB à la Schuldbetreibungs- und Konkurskammer des Bundesgerichtes, 19.02.1960. Cit. originale : « dass ausländische Amtsstellen Mittel und Wege suchen und finden würden, um bei einem Bankenkongress ihre Staatsangehörigen, die in Nichtbeachtung der entsprechenden devisenrechtlichen Bestimmungen Gelder in der Schweiz angelegt haben, zu überführen und den national devisenstrafrechtlichen Sanktionen zu überantworten, ist nicht zu bezweifeln ».

caractère prétendument confiscatoire des mesures inquisitrices de régimes étrangers, est stratégiquement développé par l'ASB pour rappeler que « le secret bancaire ne doit pas seulement être protégé contre le danger de la découverte de fraude fiscale lors d'une faillite bancaire »¹³⁰¹. Au fond, les personnalités qui ont placé des capitaux en Suisse et menacées par leur Etat « totalitaire » servent d'alibi, au moins dans les discours des banquiers, pour la grande majorité de fraudeurs fiscaux.

Le 22 janvier 1960, la CFB, également mobilisée par l'ASB, décide de soutenir la requête des banquiers auprès du Tribunal fédéral¹³⁰². Ces efforts conjugués semblent dans un premier temps porter leurs fruits. Le président de la Chambre des poursuites et faillites du TF, le radical bâlois Paul Schwartz (1905-1977), se montre de prime abord très compréhensif à l'égard des demandes des banquiers¹³⁰³. Mais, après un examen plus minutieux de la question, le Tribunal fédéral rejette la requête en novembre 1960, estimant qu'une ordonnance particulière ne lui permet de réaliser les souhaits d'une préservation du secret bancaire dans le cadre de la procédure de faillite. Alors que l'ASB accepte le rejet de sa requête, la Commission fédérale des banques persévère, et décide en février 1961 d'élaborer elle-même un projet de dispositions spéciales sur la faillite bancaire. Une initiative vivement saluée par l'Association des banquiers¹³⁰⁴. Les travaux préparatoires de la CFB s'achèvent au printemps 1963 et un projet d'ordonnance est transmis au Tribunal fédéral. Mais cette seconde démarche échoue également. Le 4 avril 1967, le Tribunal fédéral maintient sa position de principe et refuse de promulguer l'ordonnance préparée par la CFB en collaboration avec l'ASB. Malgré un soutien inconditionnel apporté aux efforts du lobby bancaire, les superviseurs fédéraux ne parviennent pas à colmater la petite brèche dans la garantie du secret bancaire que la faillite de la Kredit- und Verwaltungsbank Zug avait ouverte. Lors d'une faillite bancaire, les intérêts des créanciers priment et l'administrateur de la faillite doit divulguer, dans l'état de collocation, des informations qui seraient en principe protégées par le secret bancaire. Il est aussi remarquable, qu'en raison de l'absence de procédures de faillite bancaire problématique depuis la fin de la crise des années 1930, il faille attendre 1960 pour que ce détail juridique soit abordé.

La troisième incidence de la débâcle de la Kredit- und Verwaltungsbank Zug a trait à une remise en question de l'efficacité des moyens dont dispose la Commission fédérale des banques pour traiter de pareils cas. Dans le prolongement des événements tumultueux de l'été 1959, une interpellation du radical Gottfried Zürcher (1929-) au grand conseil zougais exige des éclaircissements publics sur toute l'affaire. Sur la base des échanges avec la CFB, le Conseil d'Etat de Zoug estime que l'expérience faite avec la Kredit- und Verwaltungsbank justifie de demander au Conseil fédéral une révision de la loi sur les

¹³⁰¹ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Allgemeines, Korrespondenz, Bankensanierungen, Procès-verbal de la commission juridique de l'ASB, 13.01.1960, p. 4. Cit. originale de Richard Motschmann : « dass das Bankgeheimnis nicht nur wegen der Gefahr der Entdeckung von Steuerhinterziehung auch beim Konkurs einer Bank geschützt werden muss. Es befinden sich bei den Banken vielfach auch ausländische Fluchtgelder, die bei einer Auflage des Kollokationsplanes den Gesandtschaften der interessierten totalitären Staaten zur Kenntnis gelangen könnten, wodurch die Eigentümer gefährdet würden ».

¹³⁰² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 22.01.1960, p. 37-40.

¹³⁰³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 16.02.1960, p. 57-58.

¹³⁰⁴ Association Suisse des Banquiers, Rapport sur le 49^{ème} exercice du 1^{er} avril 1960 au 31 mars 1961, Bâle, 1961, p. 70.

banques dans le sens d'un renforcement de la protection des épargnants¹³⁰⁵. Cette suggestion des autorités zougaises suscite une certaine irritation chez les superviseurs fédéraux : n'était-ce pas plutôt l'incompétence et l'insuffisance des services judiciaires zougais qui avaient permis l'aggravation de la situation de la banque¹³⁰⁶ ? Malgré cette forte réticence initiale, les membres de la CFB délèguent au secrétariat la tâche d'examiner la question d'une éventuelle révision de la loi bancaire. Pour la première fois, mis à part l'épisode sur la pérennisation du droit d'assainissement bancaire entre 1938 et 1948, le débat sur de potentiels amendements à la réglementation est ouvert. Nous reviendrons plus bas sur le long processus, très sinueux, qui conduit à l'aboutissement d'une révision de la loi sur les banques en 1971 (cf. chap. 9).

Retenons pour l'instant que la Commission fédérale des banques, en 1960, malgré l'expérience du cas de la banque zougaise, refuse catégoriquement d'entrer en matière pour une révision de la loi de 1934. Cette position est d'abord définie à l'interne en juin 1960, les membres déclinent unanimement la nécessité d'une réforme¹³⁰⁷. Le 1^{er} juillet a lieu une réunion entre le nouveau conseiller fédéral en charge des Finances Jean Bourgknecht (1902-1964) et trois représentants de la Commission fédérale des banques. Les premiers mots prononcés par Max Hommel résument bien l'avis des superviseurs bancaires : une révision de la loi sur les banques n'est « ni nécessaire, ni opportune »¹³⁰⁸. Un renforcement des compétences impliquerait inévitablement, selon les superviseurs, un accroissement de la responsabilité de la Confédération. Ces arguments suffisent à convaincre le ministre des Finances conservateur-catholique fribourgeois. Il se déclare défavorable à toute réforme impliquant un surcroît de responsabilités étatiques. L'Association suisse des banquiers s'exprime dans le même sens. Quant à la Banque nationale suisse, elle estime au contraire qu'une révision serait souhaitable. Dans une lettre datant de décembre 1960, elle recommande au DFFD des modifications dans deux directions : un renforcement des compétences de la CFB et une complication des conditions d'ouverture de nouvelles banques, en particulier des établissements étrangers¹³⁰⁹. Le directoire de la BNS, dans sa lettre au Département des finances, se livre à une critique acerbe du régime de régulation :

« Nous avons une loi sur les banques qui permet qu'une banque, après qu'une plainte est déposée par la Commission des banques, et en dépit d'un surendettement notoire et d'affaires extrêmement douteuses connues des milieux bancaires et du public, soit encore dirigée pendant des années par des dirigeants sans scrupules. Ce genre de banques récolte encore des années durant des dépôts d'épargne et d'autres dépôts de tiers, avec pour conséquence que de nombreux déposants subissent des pertes à cause d'une législation incomplète et insuffisante.

¹³⁰⁵ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier 92*, Lettre du Regierungsrat des Kantons Zug à la CFB, 15.02.1960.

¹³⁰⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 15.03.1960, p. 69 ; AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier 92*, Lettre de la CFB au Regierungsrat des Kantons Zug, 16.03.1960.

¹³⁰⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 14.06.1960, p. 133-137.

¹³⁰⁸ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Aktennotiz betr. Revision des Bankengesetzes, 01.07.1960. Cit. originale : « Herr Hommel erachtet eine Revision des Bankengesetzes weder als notwendig noch als opportun. »

¹³⁰⁹ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Lettre de la direction générale de la BNS (Schwegler) au Département fédérale des Finances et des Douanes, 19.12.1960.

Nous entendons souvent la question de savoir comment des cas aussi flagrants peuvent se produire sous une loi bancaire »¹³¹⁰.

Ce réquisitoire des responsables de la banque centrale ne suffit pas à convaincre le DFFD de Bourgknecht. En juillet 1961, ce dernier conclut dans son rapport au Conseil fédéral, et avec le soutien de la Commission fédérale des banques, qu'une révision de la loi sur les banques ne s'impose pas¹³¹¹. Ce n'est que fin 1963, dans le cadre d'un débat sur la révision des dispositions pénales de la loi sur les banques, également avortée, puis en 1965-1966, dans la foulée de l'affaire Muñoz-Hommel, que les velléités en faveur d'une réforme législative referont surface (cf. chap. 8.2 et 8.3).

En 1959-1960, malgré l'intervention du gouvernement cantonal zougnois auprès du Conseil fédéral à la suite de la débâcle de la Kredit- und Verwaltungsbank, les membres de la Commission fédérale des banques sont parvenus à bloquer un renforcement de leurs propres compétences.

Il semble pourtant que dès juin 1958, ce cas avait suscité une forme d'incompréhension chez certains membres de la CFB comme Alfred Hirs, l'ancien directeur général de la BNS. Il estimait alors en effet qu'« il est honteux de devoir constater que nous sommes impuissants devant cet institut [la Kredit- und Verwaltungsbank], qui mérite déjà depuis longtemps d'être liquidé, car la loi sur les banques ne met aucun moyen efficace à notre disposition »¹³¹². Plus tard, ce même Hirs considère que « toute l'affaire n'est en fait qu'une farce, et qu'il est regrettable que notre commission ne possède pas d'outils efficaces pour pallier cette situation »¹³¹³. Cet aveu de faiblesse est tempéré par le président Max Hommel, qui juge qu'il serait faux de tirer des conclusions trop hâtives sur l'efficacité de la loi bancaire à partir d'un cas exceptionnel. Pourtant, la gestion de la Kredit- und Verwaltungsbank révèle aussi la grande lenteur de la mise au courant de la CFB. Etant donné qu'elle fonde ses décisions sur les rapports de révision et que ceux-ci sont rédigés dans les trois à dix mois qui suivent le bouclage de la comptabilité annuelle, il peut s'écouler plus d'un an et demi entre le moment où une banque entre dans l'illégalité et le moment où la CFB en est informée. Ce long délai de communication est intrinsèquement lié au système de surveillance indirect et au rôle des sociétés fiduciaires. Soulignons au

¹³¹⁰ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Lettre de la direction générale de la BNS (Schwegler) au Département fédéral des finances et des douanes, 19.12.1960. Cit. originale : « Wir besitzen ein Bankengesetz, das es zulässt, dass eine Bank von skrupellosen Bankleitern oder Bankdirektoren auch nach erfolgter Strafanzeige seitens der Bankkommission, trotz notorischer Überschuldung und trotz äusserst dubioser Geschäfte, die einem weiteren Kreis von Banken und des Publikums bekannt sind, noch jahrelang weitergeführt werden. Noch jahrelang werden von solchen Banken Spareinlagen und andere Publikumsdepositen hereingenommen, mit der Folge, dass wegen unvollkommener, lückenhafter Gesetzgebung zahlreiche Einleger zu Schaden kommen. Oft hörten wir die Frage, wie man es sich erklären müsse, dass unter einem Bankengesetz derart krasse Fälle vorkommen können ».

¹³¹¹ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Bericht über die Frage einer Revision des Bankengesetzes, 19.07.1961.

¹³¹² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 02.06.1958, p. 85. Cit. originale : « Es ist beschämend feststellen zu müssen, dass wir gegenüber diesem Institut, das schon längstens liquidationsreif ist, machtlos sind, da uns das Bankengesetz keine wirksamen Mittel zur Verfügung stellt ». Réponse de Max Hommel : « Es wäre sicherlich falsch, auf Grund eines Ausnahmefalles zu weit gehende Schlüsse in bezug auf die Wirksamkeit des Bankengesetzes überhaupt ziehen zu wollen ».

¹³¹³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 30.06.1958, p. 103. Cit. originale : « Die ganze Angelegenheit ist im Grunde genommen nichts anderes als eine Farce, und es ist zu bedauern, dass unsere Kommission keine wirksame Mittel besitzt, um dieser Situation entgegenzutreten. »

passage que, si l'affaire zougoise est atypique dans la gravité et la longueur des irrégularités, elle n'est pas unique. Dans le traitement d'autres banques répréhensibles, comme la Banque Mercantile à Genève (1959), la Privat-Kommerzbank à Zurich, la CFB fait preuve de la même inefficacité. Citons un seul exemple pour confirmer ce constat. En mai 1955, dans un rapport sur le cas de la Hypothekar- und Commerzbank, le secrétaire de la CFB, Daniel Bodmer porte un regard amer sur la conclusion de l'affaire :

« Le fait que des débats judiciaires se prolonge au-delà d'un an dans des cas aussi incontestables que celui de la Hypothekar- & Commerzbank et débouchent ensuite seulement sur des amendes d'un montant ridicule, ne contribue pas à préserver la réputation et l'efficacité de la Commission des banques. Quand on voit l'indulgence dont ont fait preuve les juges zurichois à l'égard des responsables de la HCB, cela revient presque à un appel à faire un pied de nez à la Commission »¹³¹⁴.

Le bilan de l'intervention de la CFB auprès de la Kredit- und Verwaltungsbank est, en définitive, accablant. Alors que les superviseurs découvrent des manquements graves dès 1944-1946, les innombrables avertissements, injonctions et prescriptions de révisions extraordinaires adressés aux dirigeants de l'établissement zougois pendant une quinzaine d'années restent inopérants. Les cinq plaintes successivement déposées auprès des instances judiciaires cantonales (1947, 1956, 1957, 1958, 1959) ne produisent pas davantage de résultats : après un traitement dilatoire, provoqué à la fois par une pratique abusive des recours administratifs et par l'incompétence des instances judiciaires locales, elles se soldent toutes par des non-lieux, les infractions étant prescrites au moment du verdict.

Confrontée à des personnalités « avec lesquelles on ne peut pas discuter en respectant les règles du jeu normales » et qui « déforment après le sens des conversations »¹³¹⁵, la Commission fédérale des banques se rend également compte des limites de son approche consistant à privilégier la pression informelle à coup d'avertissements et de réprimandes officieux. Ni l'approche formelle par la voie juridique, ni la démarche par contacts personnels, sous forme de *moral suasion* n'aboutit à un résultat satisfaisant.

¹³¹⁴ Daniel Bodmer, Schlussbericht über die Hypothekar- und Commerzbank, 12.05.1955, cité in AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 32, dossier Sanktionsbestimmungen 1963-1974, Rapport du secrétariat de la CFB aux membres CFB sur « Bedeutung der Strafanzeigen und Strafandrohungen in der Praxis der Bankenkommision », 02.12.1964. Cit. originale : « Dass sich Gerichtsverhandlungen in so eindeutigen Fällen wie demjenigen der Hypothekar & Commerzbank über ein Jahr hinziehen und dann zum Schluss lediglich Bussen in lächerlichen Beträgen ausgefällt werden, ist nicht geeignet, das Ansehen und die Durchschlagskraft der Bankenkommision zu erhalten. Wenn man sieht, wie nachsichtig die Zürcher Richter gegenüber den Verantwortlichen der HCB waren, so muss dies geradezu eine Aufforderung dazu sein, der Kommision ein Schnippchen zu schlagen ».

¹³¹⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 04.05.1959, p. 63. Cit. originale de Bodmer : « dass es nicht möglich ist, mit diesen Leuten unter Beachtung normaler Spielregeln zu diskutieren. Wie die Erfahrungen gezeigt haben, wird nachträglich der Gang des Gesprächs verfälscht. [...] Ferner benutzt die Bank jede Gelegenheit, um unsere Kommision zu verunglimpfen ».

7.5 La modification du règlement d'exécution d'août 1961 : une adaptation aux vœux des grandes banques ? Allègement des exigences sur fonds propres et renforcement du rapport minimal de liquidité (1941-1961)

Le règlement d'exécution (*Vollziehungsverordnung*) de la loi sur les banques, également appelé ordonnance, constitue le texte législatif, promulgué par le Conseil fédéral sans approbation nécessaire du parlement, qui précise la portée et les modalités d'application des principes énoncés dans la loi. Nous avons vu que l'acte adopté le 26 février 1935 avait été élaboré sous l'influence prépondérante des représentants bancaires (cf. chap. 5.1). Il restera en vigueur pendant plus d'un quart de siècle, puisque son premier amendement n'aboutira que le 30 août 1961. Les principaux changements qui interviennent alors ont pour objet les ratios de liquidité et de fonds propres. Pour le dire très rapidement, l'ordonnance de 1961, par rapport à celle de 1935, assouplit le rapport minimal de fonds propres et renforce les exigences de liquidité. L'objet de ce sous-chapitre est de retracer non seulement le processus qui conduit à l'adoption d'une nouvelle ordonnance au début des années 1960, mais également d'exposer les précédents projets de modification avortés. Il est tout aussi instructif de se pencher sur les tentatives échouées que sur les efforts menés à bien.

Dès 1941, soit six ans après l'entrée en vigueur de la loi, la Commission fédérale des banques envisage pour la première fois une modification du règlement d'exécution. Plus précisément, ce sont les dispositions sur la liquidité, et, dans une moindre mesure, sur les fonds propres, qu'il s'agit d'altérer. Un premier projet de révision est préparé par le secrétariat de la CFB, sur la base de travaux préparatoires de l'expert Arthur Stampfli. Pour l'essentiel, la révision vise à renforcer les exigences de fonds propres pour les caisses Raiffeisen et les banques cantonales, et surtout, à augmenter les taux de couverture minimaux requis pour la liquidité. Cet avant-projet fait l'objet d'une discussion au sein d'une « conférence d'experts », en janvier 1942. La composition de cette commission, faite en collaboration avec l'ASB, laisse une importante marge de manœuvre aux délégués du monde bancaire privé : sur vingt membres, on compte trois représentants des banques cantonales, trois représentants des grandes banques, trois représentants des banques locales, deux représentants des caisses Raiffeisen, un banquier privé, et un secrétaire de l'ASB¹³¹⁶. Tandis que la CFB cherche à justifier son projet de révision, en soulignant par exemple que certaines banques ont dû faire recours à des moratoires de paiement pendant la crise alors qu'elle respectait encore les minimas légaux de liquidité (!), les banquiers sont beaucoup plus sceptiques. Ils estiment que la période de guerre, par définition très instable, ne convient pas à la modification de la réglementation. Adolf Jöhr

¹³¹⁶ Les participants à cette séance sont les suivants : Edmund Schulthess, Albert Züst, Charles Brüderlin, Emil Walch, Max Hommel (tous CFB), Arthur Stampfli (expert de la CFB), Paul Rossy (BNS), Gustave Curchod (BCV), Heinrich Daeniker (ZKB), Rudolf Wittmer (BaKB), Paul Jaberg (UBS), Adolf Jöhr (CS), Max Staehelin (SBS), Hans Fischer (banques locales), Fritz Häfliger (banques locales), Arthur Wolf (banques locales), Max E. Bodmer (banquier privé), Johannes Heuberger (Raiffeisen), Josef Stadelmann (Raiffeisen), Adolf Jann (ASB). AASB, Dossier 713 Eidg. Bankengesetz Jan. 1940 - Juni 1948, Protokoll der Expertenkonferenz zur Revision der Vorschriften der Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz betreffend die eigenen Mittel und die Liquidität, 13.01.1942.

ajoute que les dispositions sur la liquidité et les fonds propres « ne sont pas si importantes que cela », et plutôt de simples « prescriptions d'ordre »¹³¹⁷. Malgré cet accueil relativement froid, la CFB poursuit les travaux préparatoires et concocte un nouveau projet en juin 1942, qui tient en grande partie compte des remarques de détail faites par les banquiers en janvier. Une nouvelle procédure de consultation auprès de divers groupes bancaires, cette fois uniquement écrite, a lieu. Il en ressort que, mises à part de fortes réserves chez les banques cantonales, les sociétés financières et les caisses Raiffeisen, les banquiers sont prêts à entrer en matière¹³¹⁸. La BNS et le DFFD d'Ernst Wetter soutiennent d'ailleurs la démarche de la CFB. Alors que le texte est toiletté en février-mars 1943, il n'est plus évoqué dans les procès-verbaux de la commission jusqu'en 1954. Il tombe donc progressivement dans l'oubli.

Les raisons de cette « schubladisation » sont difficiles à déterminer précisément. Pour Hugo Bänziger, c'est l'incertitude sur les conditions économiques de l'après-guerre qui aurait provoqué l'abandon du projet¹³¹⁹. Il semble que deux autres facteurs jouent un rôle majeur dans le blocage des velléités de révision de l'ordonnance.

Le premier d'entre eux est relatif à un changement dans l'équipe dirigeante de la CFB. Alors que l'impulsion de modification de l'ordonnance est donnée par le président Edmund Schulthess en 1941-1943, l'arrivée d'Ernst Wetter, par ailleurs ancien vice-président du Vorort (1926-1938), en 1944 a fait passer la question au second plan. Le deuxième facteur, essentiel pour comprendre toute l'affaire, est lié au contentieux qui oppose la Commission fédérale des banques à l'Union centrale des caisses Raiffeisen. En effet, il ressort de l'analyse des procès-verbaux de 1941-1943 que la cible principale dans le processus de réforme des rapports de fonds propres et de liquidité est le mouvement des caisses Raiffeisen. Plus qu'une réadaptation générale des normes qui auraient évolué depuis 1935, la Commission fédérale des banques cherche à contraindre juridiquement les caisses Raiffeisen à corriger le manque de fonds propres, qui est chronique chez ces établissements. La révision de règlement d'exécution devient dans ce contexte un instrument d'intervention dans un conflit qui oppose la CFB aux Raiffeisen depuis 1935. Ce qui est à l'origine de la démarche réglementaire des superviseurs est simultanément la raison principale de son échec. En effet, les négociations bilatérales avec l'Union centrale des Raiffeisen s'enlisent en 1943, à mesure que les fronts se durcissent. Les puissants relais politiques dont bénéficient les caisses Raiffeisen empêchent la CFB d'imposer un durcissement des dispositions sur les fonds propres et la liquidité. C'est du moins l'explication proposée rétrospectivement par un des acteurs clés du processus, Max Hommel, qui est en 1942-43 l'auteur du projet de révision en tant que chef du secrétariat¹³²⁰.

Sans en proposer un récit détaillé, il est donc nécessaire de dire quelques mots du conflit qui oppose la Commission fédérale des banques aux caisses Raiffeisen entre 1940 et

¹³¹⁷ AASB, Dossier 713 Eidg. Bankengesetz Jan. 1940 - Juni 1948, Protokoll der Expertenkonferenz zur Revision der Vorschriften der Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz betreffend die eigenen Mittel und die Liquidität, 13.01.1942, p. 8.

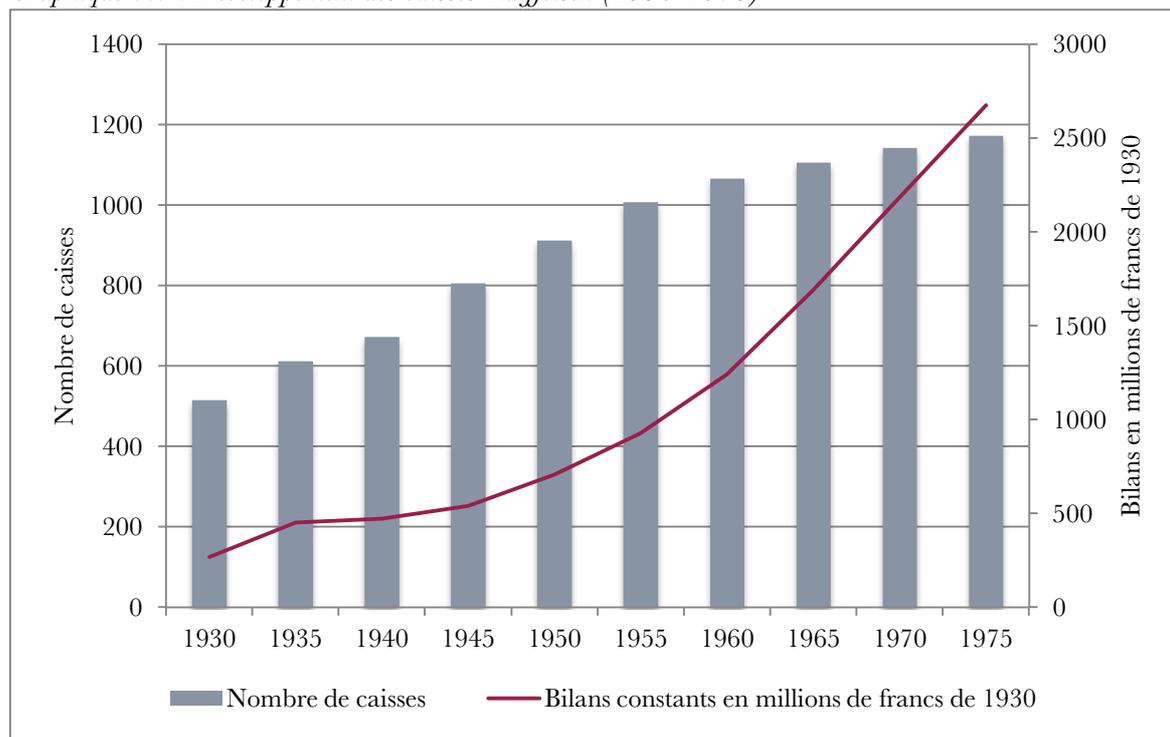
¹³¹⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, PV CFB, 07.09.1942, p. 59-60.

¹³¹⁹ Bänziger, *op. cit.*, 1988, p. 19.

¹³²⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 30.08.1948, p. 77 ; vol. 10, PV CFB, 06.09.1954, p. 84 ; vol. 11, PV CFB 26.03.1956, p. 41.

1948¹³²¹. Apparues en Suisse au tournant du XX^e siècle, les caisses de crédit mutuel, mieux connues sous le nom de système Raiffeisen, sont principalement actives dans les petits crédits pour la paysannerie. Elles sont organisées sous la forme de coopératives, et engagent la responsabilité de leurs sociétaires¹³²². L'Union centrale des caisses Raiffeisen, dont le siège est à Saint-Gall depuis 1936, joue à la fois le rôle de coordination et de contrôle externe pour les nombreuses caisses affiliées réparties sur le territoire national ; en 1942, elle occupe environ 45 personnes, dont 12 réviseurs¹³²³. Les caisses Raiffeisen connaissent une forte croissance entre 1935 et 1960, comme l'indique le graphique 7.7.

Graphique 7.7 : Développement des caisses Raiffeisen (1930-1975)



Source : Sibylle Obrecht, *Raiffeisen. Une histoire d'hommes et d'argent*, Frauenfeld: Huber, 2000, p. 118 ; bilans déflatés à l'aide de l'IPC, Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau H.23, p. 504.

Le nombre de caisses double entre 1930 et 1960, augmentant de 516 à 1066 unités ; quant aux sommes de bilan, elles font plus que quadrupler, en termes réels, pendant le même laps de temps. Ce développement fulgurant suscite certaines tensions avec les établissements concurrents.

Dès 1940, des rapports produits par le secrétariat de la CFB mettent le doigt sur le manque de fonds propres dont souffrent les caisses Raiffeisen : 271 caisses sur 667 (40%) n'atteignent pas le rapport de couverture légal fixé à 5%¹³²⁴.

¹³²¹ Sibylle Obrecht, *Raiffeisen. Une histoire d'hommes et d'argent*, Frauenfeld: Huber, 2000, p. 60-61.

¹³²² Sur l'histoire du mouvement Raiffeisen en Suisse, voir : Edelmann, *op. cit.*, [1953] ; Leo Schuster (éd.), *Raiffeisen, Idee und Verwirklichung*, Bankwirtschaftliche Forschungen, Bern: Paul Haupt, 1979 ; Obrecht, *op. cit.*, 2000.

¹³²³ AUBCS, Procès-verbal annexe à la 125^e séance du comité du 25.04.1942 : « Eingabe betreffend Darlehenskassen (System Raiffeisen) ».

¹³²⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 8, PV CFB, 06.09.1940, p. 69.

Dans son contentieux avec les Raiffeisen, en raison du non-respect des normes sur les fonds propres, la Commission fédérale des banques trouve un allié de circonstance auprès des banques cantonales. En effet, la dynamique d'expansion des Raiffeisen, notamment dans le domaine du crédit hypothécaire aux populations rurales, marche sur les platebandes des banques cantonales. Dans une étude très fouillée sur le système Raiffeisen – destinée au cercle restreint des membres du comité de l'Union des banques cantonales suisses –, les dirigeants des banques cantonales annoncent clairement que :

« Ce qui rend pour nous les caisses Raiffeisen antipathiques est sa propagande hypocrite alimentée par le secrétariat et son expansionnisme excessif. 'Organisation d'entraide', 'organisation de réforme sociale', 'banque villageoise d'utilité publique', 'banque des petites gens', etc., avec un accent sur le patriotisme, le christianisme ou la paysannerie en fonction des circonstances »¹³²⁵.

Les dirigeants des banques cantonales voient donc dans la réforme des dispositions sur la liquidité et les fonds propres, à l'échelon fédéral, une possibilité de lutter contre ce qu'ils considèrent comme une « concurrence déloyale » de la part des Raiffeisen. En particulier en Suisse orientale (Thurgovie, Saint-Gall), les banquiers cantonaux constatent une fuite des hypothèques vers les Raiffeisen. On envisage notamment de proposer à la CFB la sollicitation d'un capital minimal lors de la fondation de nouvelles caisses. La stratégie est claire : il faut convaincre la CFB, par l'intermédiaire de son membre Albert Zust, qui siège au comité de la Banque cantonale de Lucerne, de prendre des mesures dans la révision de l'ordonnance pour freiner l'expansion des caisses Raiffeisen. En passant par ces canaux privilégiés et discrets, il s'agit également pour les banques cantonales d'éviter un conflit ouvert, qui serait déclenché si elles adressaient une requête officielle directement au Conseil fédéral.

Malgré ce soutien des banquiers cantonaux qui permet aussi de contrer l'influence des Raiffeisen au Parlement fédéral, auquel vient s'ajouter l'approbation passive de la Banque nationale suisse¹³²⁶, la Commission fédérale des banques ne parvient pas à imposer sa réforme des dispositions sur les fonds propres et la liquidité. En 1943, le désaccord entre la CFB et Raiffeisen prend une tournure plus conflictuelle : la tonalité des échanges devient « malséante ». En 1944, la procédure s'embourbe¹³²⁷. Ce n'est qu'en 1946 qu'un accord est trouvé sur la façon de comptabiliser les fonds propres chez les Raiffeisen. Cette solution passe par une modification des statuts des Raiffeisen, et non par une révision de l'ordonnance de la loi sur les banques, comme prévu en 1942-1943. Le procédé consiste à comptabiliser la garantie des membres comme un élément faisant partie des fonds propres. Le président de la CFB, l'ancien conseiller fédéral radical Ernst Wetter explique clairement ce revirement fin 1946. Après avoir rappelé le conflit existant avec les Raiffeisen et les difficultés à parvenir à une solution pacifique, il ajoute :

¹³²⁵ AUBCS, Procès-verbal annexe à la 125^e séance du comité du 25.04.1942 : « Eingabe betreffend Darlehenskassen (System Raiffeisen) », p. 8. Cit. originale : « Was uns die Raiffeisenkassen unsympathisch macht, ist ihre vom Sekretariat geschürte heuchlerische Propaganda und ihr übertriebener Expansionsdrang. „Selbsthilfe-Organisation“, „Sozial-Reformatorsche Organisation“, „Gemeinnützige Dorfbank“, „Bank der kleinen Leute“, usw. usw. und dazu die Betonung des Patriotismus, des Christentums, des Bauertums, je nach Umständen. »

¹³²⁶ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 18.03.1943, p. 279.

¹³²⁷ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, dossier Revision Bankengesetz 1966-1971, Manuscrit de Daniel Bodmer « 25 Jahre Bankengesetz », août 1960, p. 7.

« Mais d'autre part, je me rends compte que nous ne pouvons pas risquer une guerre ouverte avec l'association Raiffeisen dans les circonstances actuelles. J'ai toujours émis des réserves contre toute révision de la loi sur les banques et de son ordonnance. Dans de nombreux pays, la question de la nationalisation des banques est à l'heure actuelle à l'ordre du jour. Ce mouvement va aussi faire des vagues dans notre pays. Il y a toujours un risque que ce genre de mouvements déborde. Tout est aujourd'hui si instable dans le domaine bancaire que l'on devrait parler aussi peu que possible de révisions législatives »¹³²⁸.

C'est donc par le biais d'une habile manœuvre, et sous la forme d'une modification des statuts, que la CFB met un terme au différend qui l'opposait aux Raiffeisen, tout en évitant d'ouvrir un débat public sur la réglementation bancaire. D'ailleurs, la situation réelle des caisses Raiffeisen n'est pas résolue pour autant : en 1947, le secrétariat de la CFB estime qu'environ 300 caisses (sur un total de 877) n'ont pas assez de fonds propres, même selon le nouveau mode de calcul plus généreux¹³²⁹.

En 1947 et en 1952, la problématique des fonds propres ressurgit à l'ordre du jour de la CFB sur la requête des grandes banques. Il apparaît en effet qu'en raison de la haute conjoncture et du gonflement du volume d'affaires des grandes banques, et en particulier de l'afflux des dépôts à vue, le ratio de fonds propres peine à être respecté. En décembre 1947, l'ASB demande une dérogation aux dispositions sur les fonds propres à cause du montant élevé des comptes en dollar bloqués. En 1952, la même question réapparaît. Les banquiers revendiquent cette fois un nouveau calcul du coefficient de fonds propres, dans le sens d'un allègement. Ils souhaiteraient en effet que les avoirs déposés en comptes de virement (*Giroguthaben*) auprès de la BNS ne doivent plus être couverts par 10% de fonds propres. Dans l'idéal, pour les banquiers, ce changement devrait s'opérer simplement par une interprétation différente de la CFB, qui accorderait une exception en ce sens¹³³⁰. La Commission fédérale des banques, sans se prononcer sur le bien-fondé de la requête, répond qu'une telle modification impliquerait une révision du règlement d'exécution et ne peut pas intervenir aussi facilement que l'espérait l'ASB. Elle estime de plus que ce n'est pas à elle de prendre l'initiative d'une telle réforme.

En juillet 1954, sous l'impulsion des dirigeants de la Banque nationale suisse, la question des dispositions sur la liquidité, et non celle sur les fonds propres, revient à l'ordre du jour. La BNS souhaiterait renforcer les taux de liquidité minimaux requis dans l'ordonnance de la loi sur les banques. Elle fait une demande en ce sens au DFFD en juin 1954, en proposant un doublement de taux minimaux requis¹³³¹. L'objectif visé par la banque centrale est non seulement d'améliorer la trésorerie des banques, dans le sens d'une meilleure protection de déposants, mais surtout d'utiliser le vecteur des normes de liquidité pour lutter contre la surchauffe économique et la croissance excessive de la masse

¹³²⁸ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 23.12.1946, p. 109-110. Cit. originale : « Andererseits war mir aber klar, dass wir bei den heutigen Verhältnissen einen offenen Krieg mit dem Raiffeisenverband nicht riskieren dürfen. Ich hatte auch stets Bedenken gegen alle Revisionen des Bankengesetzes und der Vollziehungsverordnung. In vielen Ländern ist gegenwärtig die Frage der Nationalisierung der Banken an der Tagesordnung. Diese Bewegung wird ihre Wellen auch in unser Land werfen. Bei solchen Bewegungen besteht immer die Gefahr, dass sie überborden. Auf dem Gebiet des Bankwesens ist heute vieles so labil, dass man möglichst wenig von Gesetzesrevisionen reden sollte. »

¹³²⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 24.02.1947, p. 11.

¹³³⁰ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 10, PV CFB, 17.03.1952, p. 37-42.

¹³³¹ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 59, Lettre de la BNS au DFFD, 19.06.1954.

monétaire. Les propositions de la BNS sont diversement accueillies au sein de la CFB. Alfred Hirs, ancien membre du directoire de la BNS (1942-1954) récemment nommé à la CFB, soutient fermement la démarche de l'institut d'émission, précisant notamment « qu'il serait franchement criminel, au vu de la masse monétaire actuelle, de mettre encore plus de capitaux sur le marché par le biais de crédits »¹³³². Le professeur d'économie Henri Borle, membre de la CFB depuis 1939, est également ouvert aux propositions de la BNS et souhaite une meilleure collaboration entre les deux institutions. A cette frange qui est rapidement minorisée s'opposent Max Hommel et le président Thomas Holenstein (1896-1962), conseiller national catholique-conservateur saint-gallois. La CFB ne doit pas, selon eux, faire de la politique conjoncturelle ou monétaire avec les dispositions de la loi sur les banques, dont l'unique but est la protection des créanciers bancaires. Alors que tout le monde – à la BNS comme à la CFB – s'accorde pour considérer les taux de liquidité de 1935 comme nettement trop bas, les avis divergent sur les mesures à adopter. Finalement, les propositions de doublement sont retirées par la banque centrale.

Un an plus tard, en octobre 1955, les grandes banques reviennent à la charge pour obtenir un assouplissement du rapport de couverture des fonds propres. Plus précisément, c'est la Société de Banque Suisse qui s'adresse à la CFB à ce sujet. Les dirigeants de la grande banque bâloise, constatant que leur couverture approche dangereusement des minimas légaux, cherchent dans un premier temps à obtenir du secrétariat de la Commission fédérale des banques, par simple discussion orale, une dérogation dans le sens d'un assouplissement. Selon les notes du nouveau secrétaire de la CFB, Daniel Bodmer, Samuel Schweizer (1903-1977), membre de la direction générale de la SBS, demande au secrétariat de l'autorité de surveillance un nouveau mode de calcul des fonds propres¹³³³. Il ajoute qu'auparavant, l'ancien secrétaire de la CFB Eduard Kellenberger, récemment retraité, avait toléré cette façon de faire sans prise de décision des membres de la CFB. Autrement dit, il cherche à marchander un arrangement en principe illégal avec le nouveau venu Bodmer. Ce procédé irrite Alfred Hirs, qui suggère de rejeter la demande de la SBS. Une majorité de la CFB décide de répondre à la grande banque bâloise que la solution requise ne peut être atteinte que par une révision de l'ordonnance de la loi sur les banques, et non par une modification de l'interprétation et de l'application des normes. Sur ce, la banque bâloise, toujours dans le même but de respecter formellement les taux de fonds propres, indique une autre voie : il s'agirait d'inclure dans le calcul des fonds propres les réserves latentes (*stille Reserven*). Les réserves latentes reposent sur une pratique autorisée par le droit des sociétés helvétique, qui consiste à accumuler des réserves internes, par exemple par la sous-évaluation d'actifs, qui ne figurent pas au bilan et jouent le rôle de provisions pour risques. La SBS veut donc le beurre et l'argent du beurre : maintenir sa pratique d'accumulation de réserves cachées, qui ne seraient révélées qu'aux réviseurs au moment du contrôle annuel, tout en poursuivant la croissance de ses fonds de tiers sans être freinée par le taux de couverture

¹³³² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 10, PV CFB, 06.09.1954, p. 83. Cit. originale : « bei der herrschenden Geldfülle wäre es nachgerade ein Verbrechen, auf dem Kreditweg noch mehr Mittel in den Markt zu pressen ».

¹³³³ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 25, Aktennotiz über Besprechung vom 14. Oktober 1955 mit G.D. Sam. Schweizer (SBV), 14.10.1955.

des fonds propres. Cette proposition reçoit également un accueil plutôt favorable chez les superviseurs¹³³⁴. Hommel envisage très clairement d'avoir deux poids, deux mesures dans l'application de règles de fonds propres :

« J'apprécierais si nous pouvions aller un peu plus loin dans les exigences de fonds propres à l'égard de certains instituts en prenant en compte les réserves latentes. Nous devrions avoir la possibilité d'empoigner les banques en mauvaise posture plus sévèrement, tout en traitant celles qui sont 'bien remboursées' de manière plus bienveillante »¹³³⁵.

En février 1956, Max Hommel, qui devient au sein de la CFB qu'il préside depuis juin 1955, l'apôtre d'un assouplissement des dispositions sur les fonds propres, se heurte dans un premier temps au refus catégorique de la BNS¹³³⁶. Puis, au sein de la Commission, il est également minorisé : Alfred Hirs, Henri Borle, le conseiller national catholique-conservateur argovien Max Rohr (1890-1980), et l'ancien directeur de la Banque cantonale de Thurgovie, Jakob Müller (1886-1974), refusent d'accorder des allègements aux grandes banques par le biais d'une simple nouvelle interprétation¹³³⁷. S'il faut modifier la pratique en matière de fonds propres, cela doit passer par une révision de l'ordonnance, pour la majorité de la CFB. L'autorité de surveillance se place donc dans une position d'attente passive.

En juin-août 1957, l'impulsion décisive en faveur d'une révision du règlement d'exécution de 1935 provient des milieux bancaires. Plus précisément, la démarche s'étend progressivement, en cercles concentriques, à différents acteurs. C'est tout d'abord l'Union des Banques Suisses qui, en juin 1957, prend contact avec ses deux concurrents directs, la SBS et le Crédit Suisse, pour leur soumettre trois revendications qu'elle entend porter devant la CFB concernant le calcul de fonds propres¹³³⁸. La réaction de la SBS est favorable (souvenons-nous qu'elle avait entrepris des démarches similaires en 1954-1955), celle du Crédit Suisse plus prudente. Pour les dirigeants de la grande banque zurichoise, il faut traiter l'affaire avec le plus grand soin et éviter dans tous les cas que ces demandes de révision entraînent des conséquences indésirables. Dans un second temps, en août 1957, l'intervention est élargie aux représentants des différents groupes bancaires au Conseil d'administration de l'ASB. Le secrétariat de l'ASB a alors déjà préparé une lettre à la CFB qui reprend les trois requêtes de l'UBS. Les autres groupes bancaires sont moins enthousiastes que les grandes banques. Albert Matter (1906-1992), président de la Banque cantonale de Bâle, craint en particulier les conséquences néfastes que la discussion pourrait engendrer : il pense en particulier à une réforme générale de la loi bancaire ou aux potentiels postulats de la BNS sur les réserves minimales. Malgré ces réticences, l'ASB transmet, le 30 août 1957, une requête officielle à la Commission fédérale des banques qui

¹³³⁴ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 10, PV CFB, 28.12.1955, p. 163-166.

¹³³⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 10, PV CFB, 28.12.1955, p. 166. Cit. originale : « Ich würde es begrüßen, wenn wir gegenüber einzelnen Instituten mit den Anforderungen an die eigenen Mittel etwas höher gehen und dafür die stillen Reserven berücksichtigen könnten. Wir sollten die Möglichkeit haben, schlecht situierte Banken schärfer anzupacken, dafür aber die „gut gepolsterten“ entgegenkommender zu behandeln. ».

¹³³⁶ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 25, Lettre de la BNS (Paul Keller) à Max Hommel (CFB), 15.02.1956.

¹³³⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 26.03.1956, p. 40-44.

¹³³⁸ AASB, Dossier 713 Eidg. Bankenkommision Bankengesetz Jan. 1952 – Dez. 1958, Lettre de la direction générale de l'UBS à l'ASB, 11.06.1957.

reprend, à peu de choses près, les trois revendications de l'UBS¹³³⁹. Les banquiers souhaiteraient premièrement que les réserves latentes soient considérées comme des fonds propres, deuxièmement que les engagements couverts par des disponibilités (or et avoirs en compte de virement à la BNS, avoirs en compte de chèques postaux) ne doivent plus être compensés par des fonds propres, et, troisièmement, que les banques suisses qui disposent de succursales à l'étranger ne doivent couvrir leurs engagements en obligations d'États étrangers qu'à hauteur de 5% de fonds propres. La prise de position de la BNS sur ces trois revendications, datant de novembre 1957, est claire : elle refuse d'entrer en matière sur les réserves latentes, propose un allègement moindre sur la comptabilisation des disponibilités, et accepte la troisième requête relative aux engagements de succursales à l'étranger¹³⁴⁰.

Au sein de la commission, il faut attendre le 23 décembre 1957 pour qu'une longue discussion soit engagée¹³⁴¹. Max Hommel se fait à nouveau le porte-parole des grandes banques. Il estime qu'étant donné la solidité de ces instituts, les créanciers bancaires ne sont pas en danger, malgré la réduction du taux de couverture des fonds propres. Il faut donc adapter les normes vieilles de plus de vingt ans, et assouplir les exigences de fonds propres. Les anciens directeurs de la BNS Alfred Hirs et Paul Rossy, auxquels se joint le professeur Henri Borle, sont beaucoup plus nuancés : ils refusent de soutenir toutes les revendications de l'ASB et penchent plutôt en faveur de la position de la BNS, qui tient compte de la politique conjoncturelle. La seule certitude, à ce stade, est qu'une réalisation des souhaits de l'ASB devra passer par une révision de l'ordonnance de la loi sur les banques.

Du côté des banquiers, le front commun affiché jusque-là tend à s'effriter. Les dirigeants du Crédit Suisse, à savoir la seule des trois grandes banques à ne pas dépasser le seuil d'engagements autorisés et celle qui avait déjà exprimé des hésitations en juin 1957, incitent l'ASB à plus de prudence. Ernst Reinhardt (1908-1977), ancien directeur de l'Administration fédérale des finances qui pantoufle à la tête du Crédit Suisse en 1948, met en garde ses collègues que l'argumentaire qui consiste à dire que l'ordonnance doit être adaptée après vingt ans est valable pour les desiderata des banquiers comme pour ceux de leurs adversaires. Des parlementaires pourraient intervenir s'ils venaient à découvrir les travaux de réforme en cours. Mais Reinhardt anticipe aussi la stratégie de la banque centrale. En se positionnant d'emblée contre toutes les exigences de l'ASB, la BNS privilégie une tactique selon laquelle elle pourra marchander des concessions en échange de la réalisation de ses propres revendications. « Mais ainsi, l'aboutissement encore très problématique de nos propres demandes serait certainement trop cher payé »¹³⁴². Sa conclusion est la suivante :

« Il vaut mieux continuer à subir les imperfections de la situation juridique actuelle que d'être prêt à accepter, en vue de les éliminer, de plus graves

¹³³⁹ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 25, Lettre de l'ASB à la CFB, 30.08.1957.

¹³⁴⁰ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 25, Lettre de la BNS (signé Schwegler) à la CFB, 15.11.1957.

¹³⁴¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 23.12.1957, p. 189-200.

¹³⁴² AASB, Dossier 713 Eidg. Bankenkommission Bankengesetz Jan. 1952 – Dez. 1958, lettre d'Ernst Reinhardt (Direction générale CS) au secrétariat de l'ASB, 13.01.1958. Cit. originale : « Auf diesem Wege wäre aber die übrigen durchaus noch problematische Durchbringung unserer Anliegen sicher zu teuer erkauft ».

concessions. Nous craignons fort qu'une obstination trop insistante sur nos points implique le danger que d'autres souhaits de révision soient jetés dans la discussion »¹³⁴³.

Le Crédit Suisse, dont la couverture de fonds propres est meilleure que celle de la SBS et de l'UBS, se montre donc plus réticent à toucher aux normes légales.

Le 20 janvier 1958 a lieu une réunion entre représentants du monde bancaire et superviseurs¹³⁴⁴. Alfred Hirs, cette fois en présence des plus influents banquiers du pays, répète ses appréhensions quant aux modifications prévues. Pour lui, les changements demandés auraient pour effet que les bilans seront encore « plus maquillés » (*noch mehr frisiert*) que jusqu'alors. Il ajoute qu'il faudrait compléter la révision par d'autres ajustements, pour ne pas donner l'impression que l'on cherche simplement à tirer d'embarras certains instituts. Le catholique-conservateur Max Rohr va dans le même sens ; pour ne pas susciter de débats publics de la part de « cercles qui comme chacun sait ne peuvent pas rester objectifs », il vaut mieux réviser simultanément d'autres points d'importance secondaire. Alfred Schaefer, directeur général de l'UBS, répond à Hirs sur la question du *window dressing* de fin d'année, en rejetant la faute sur la clientèle des banques qui retire durant les deux dernières semaines de l'année des montants liquides s'élevant à environ 100 millions de francs par grande banque (!).

A la suite de la réunion de janvier 1958, le secrétariat de la CFB s'attèle donc à la rédaction d'un premier remaniement de l'ordonnance de la loi sur les banques. En plus des dispositions sur les fonds propres, qui sont au cœur du projet, la Commission intègre d'autres amendements mineurs, en partie pour contenter la BNS, mais surtout, pour ne pas éveiller les soupçons dans l'opinion publique que la révision est un pur acte de complaisance envers les grandes banques¹³⁴⁵.

Le premier projet discuté par la CFB le 12 mai 1958 est caractérisé par la volonté de fondre l'essentiel – à savoir l'assouplissement des exigences de fonds propres – dans un ensemble de petites retouches rédactionnelles. En plus des trois revendications de l'ASB, la refonte prévoit, conformément aux vœux de la BNS, un renforcement des coefficients de liquidité.

En octobre 1958, la banque centrale prend position, sur le projet de remaniement préparé par la CFB en juin, dans un rapport de 39 pages détaillant l'impact des modifications sur le secteur bancaire suisse¹³⁴⁶. Seul le degré de prise en compte des réserves latentes dans le calcul des fonds propres et la refonte des taux de liquidité font l'objet de véritables divergences.

¹³⁴³ *Ibid.* Cit. originale : « Es lohnt sich eher, die Unvollkommenheiten des gegenwärtigen Rechtszustandes weiter zu tragen, als, um sie zu beseitigen, schlimmere Konzessionen in Kauf nehmen zu müssen. Wir fürchten sehr, dass ein zu insistentes Beharren auf unseren Punkten heute die Gefahr mit sich bringt, dass erfolgreich andere Revisionswünsche in die Diskussion geworfen werden. »

¹³⁴⁴ AASB, Dossier 713 Eidg. Bankenkommision Bankengesetz Jan. 1952 – Dez. 1958, Protokoll der Sitzung betreffend Vorschriften über die eigenen Mittel, 20.01.1958. Participants : Max Hommel, Alfred Hirs, Max Rohr, Paul Rossy, Daniel Bodmer, Beat Neuhaus (tous CFB), Albert Matter (BaKB), Alfred Schaefer (UBS), Hans Fischer (Allg. Aargauische Ersparniskasse), Fritz Hinderling (BPS), Ernst Reinhardt (CS), Samuel Schweizer (SBS), Max Oetterli (ASB).

¹³⁴⁵ Cf. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 25, Rapport du secrétariat CFB aux membres CFB, 24.04.1958.

¹³⁴⁶ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 25, Rapport de la BNS (Schwegler, Iklé) à la CFB sur la révision du règlement d'exécution de la loi sur les banques, 14.10.1958.

Entre octobre 1958 et septembre 1959 se développent alors d'intenses négociations non seulement entre la CFB et la BNS, mais également à l'intérieur de la CFB. Les modalités détaillées sur la façon de comptabiliser les réserves latentes font l'objet de vives discussions. Les décisions au sein de l'autorité de surveillance se prennent alors fréquemment à une courte majorité. Un projet, faisant l'objet de nombreux compromis entre l'autorité de surveillance et la banque centrale, est envoyé en procédure de consultation en septembre 1959. Une seconde conférence d'experts entre représentants de la CFB, de la BNS et – surtout – des milieux bancaires (11 sur 22 experts) est prévue le 14 décembre 1959¹³⁴⁷. En principe, il s'agit alors uniquement d'obtenir le blanc-seing des milieux concernés avant de transmettre le projet au Conseil fédéral. Mais la réunion ne se passe pas exactement comme prévu. Elle met à jour les antagonismes entre la Commission fédérale des banques et la Banque nationale suisse. Plus précisément, la banque centrale regrette le manque de soutien de certains membres de la CFB à l'égard d'un projet dont ils sont en grande partie responsables ; c'est en particulier le renforcement de la liquidité voulu par la BNS qui est remis en question. Deux jours plus tard, les banquiers centraux se plaignent ouvertement de l'« impression mitigée et désagréable » laissée par la réunion. La posture de la CFB aurait incité les banques à demander des amendements plus radicaux :

« L'attitude hésitante de la Commission des banques n'a pas fondamentalement dérangé les banques, elle les a au contraire encouragées, comme on nous l'a rapporté, à mettre en avant des amendements plus larges qu'elles ne l'avaient initialement prévu »¹³⁴⁸.

Cette situation « peu réjouissante » engage la BNS à mettre un terme à des négociations ultérieures, tant que la CFB ne lui assure pas un soutien unanime au projet élaboré pendant l'été 1959. C'est dans ce climat tendu qu'une nouvelle collaboration est refusée par les deux institutions, dans le domaine de l'échange d'informations ; toutes deux se réfugient à nouveau derrière le secret bancaire pour refuser de partager leurs informations avec l'autre instance (cf. chap. 6.3).

Ces désaccords entre autorités de régulation bancaire profitent aux banques commerciales : une partie des revendications de la BNS ne sont finalement pas retenues, des ajustements à la baisse dans la question du renforcement de la liquidité sont opérés¹³⁴⁹. Sur la question de la comptabilisation des réserves latentes en tant que fonds propres, la CFB tranche la poire en deux : alors que les banques réclamaient une prise en compte à hauteur maximale de 20% des fonds propres, et que la BNS suggérait 10%, le texte final fixe ce coefficient à 15%.

Transmis au Conseil fédéral au printemps 1961, le nouveau règlement d'exécution, avalisé sans broncher par le collège gouvernemental, entre en vigueur le 1^{er} octobre 1961. Pour l'essentiel, les changements opérés par rapport à la mouture de 1935 affectent les

¹³⁴⁷ AASB, Dossier 713 1.1 - 31.12 1959, Protokoll der Sitzung betreffend Revision der Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz, 14.12.1959, 19 pages.

¹³⁴⁸ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 26, Lettre de la BNS à la CFB, 16.12.1958. Cit. originale : « Den Banken komme die zögernde Haltung der Bankenkommission im Grunde zwar nicht ungelegen, da sie dadurch, wie man uns sagte, ermuntert werden, weitergehende Abänderungsvorschläge zum Entwurf vorzubringen, als ursprünglich beabsichtigt war ».

¹³⁴⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 236^e séance, 09.09.1960, p. 13-14.

dispositions sur les fonds propres et la liquidité. Les exigences de fonds propres sont assouplies de deux manières. D'une part, par la comptabilisation des réserves latentes en tant que fonds propres, en plus du capital-actions et des réserves ouvertes ; les réserves latentes ne peuvent cependant pas dépasser 15% du total des fonds propres. D'autre part, le ratio entre les engagements couverts par des disponibilités (avoirs de caisse, en compte de virement à la BNS et en compte postal) est réduit à 2½% au lieu de 5%. Cet allègement des normes de fonds propres est tactiquement et symboliquement compensé par un léger renforcement des exigences de liquidité. Les coefficients sont revus à la hausse, en particulier ceux sur la liquidité de caisse, et l'ajout de l'expression « en permanence » dans la disposition sur le respect des normes de liquidité vise à lutter contre le toilettage des bilans (*window dressing*). Ces durcissements étaient d'autant plus faciles à accepter pour les banques qu'elles affichaient depuis plusieurs années une liquidité parfois cinq fois supérieure aux minimas prescrits. En outre, la Commission fédérale des banques est toujours autorisée à octroyer des dérogations pour assouplir ces exigences de liquidité ; elle est très rapidement sollicitée dans ce sens. Cela suscite l'irritation de la banque centrale, qui lui demande de faire preuve de retenue et de n'accorder des exemptions qu'au cas par cas et non pour tout un groupe bancaire¹³⁵⁰.

Conclusion intermédiaire

En faisant le bilan des différents efforts en vue d'une adaptation de l'ordonnance de la loi sur les banques entre 1941 et 1961, on constate que la faculté à faire aboutir une révision du règlement d'exécution dépend en grande partie de la capacité d'influence des acteurs concernés. En 1941-1943, l'objectif principal des projets de révision est de contraindre légalement les caisses Raiffeisen à fournir des fonds propres jugés suffisants. L'ASB et la BNS adoptent alors une attitude relativement passive dans le processus, sans soutenir ni s'opposer directement aux démarches de la Commission fédérale des banques. Mais la tentative échoue, à cause du changement à la tête de la CFB et surtout de la résistance des Raiffeisen. Dans l'après-guerre, la haute conjoncture, ses effets inflationnistes, et le gonflement du volume d'affaires des grandes banques suisses vont remettre la question à l'agenda des milieux bancaires. Il faut distinguer deux impulsions différentes, et même antinomiques. Celle, d'une part, de la Banque nationale suisse, qui, dès 1947, cherche à renforcer les exigences de liquidité bancaire pour lutter contre l'afflux de dépôts à vue, et plus généralement pour en faire un instrument de politique conjoncturelle. D'autre part, du côté des grandes banques – et en particulier de l'UBS et de la SBS –, on s'adresse dès 1954 à la CFB pour réclamer un allègement des dispositions sur les fonds propres. La croissance exponentielle des fonds de tiers, à laquelle les nombreuses augmentations de capital ne parviennent pas à répondre pour maintenir le niveau de fonds propres requis légalement, est à l'origine de ces requêtes. Ce double mouvement contradictoire va susciter des dissensions internes à la CFB : les uns privilégiant les arguments des grandes banques, les autres, ceux de la banque centrale. Ce n'est qu'à partir du moment où une requête officielle de l'ASB dans le sens d'une révision de l'ordonnance de la loi sur les banques est transmise à la CFB, en juillet 1957, que celle-ci se décide à préparer des avant-projets d'amendements. Après un processus d'élaboration d'environ quatre ans, la révision aboutit en 1961 : le compromis entre un assouplissement des normes de fonds

¹³⁵⁰ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 21.09.1961, p. 1764-1765.

propres et un durcissement des exigences de liquidité reste cependant à l'avantage des intérêts des banques. Des modifications secondaires, d'ordre souvent rédactionnel, sont d'ailleurs apportées pour noyer le poisson.

Sur le fond, cette discrète modification d'une ordonnance, qui ne connaît d'ailleurs pas de fortes répercussions médiatiques, permet également de consolider et de justifier dans des mesures prudentielles la pratique de l'accumulation des réserves latentes par les établissements bancaires. Alors que ces réserves jouent initialement un rôle de marge de manœuvre pour couvrir des pertes imprévues, elles sont dénaturées puisqu'elles entrent désormais dans le calcul de fonds propres et ne sont plus intégralement disponibles comme matelas de sécurité. L'assouplissement des normes de fonds propres se fait au détriment de la transparence de la comptabilité bancaire ; un simple client d'une banque, voire un actionnaire, ne pourra plus se faire une idée précise de l'importance des fonds propres, puisque les réserves latentes – justement non déclarée dans les communications publiques – entrent désormais en ligne de compte. Il sait uniquement qu'elles ne peuvent former que jusqu'à 15% du total des fonds propres, mais ne sait en revanche ni si une banque fait recours à cette nouvelle possibilité, ni comment l'existence réelle de ce pourcentage de réserves latentes peut être certifiée.

Comme nous l'évoquions en introduction de ce chapitre, les débats autour d'une éventuelle révision des dispositions sur la liquidité et les fonds propres rendent manifestes les contradictions internes au secteur bancaire. En jouant sur les différentes variables dans la définition des termes de ces ratios prudentiels, les conditions de concurrence entre groupes bancaires peuvent être affectées. Un allègement qui repose sur la prise en compte de réserves latentes comme fonds propres ou une comptabilisation plus généreuse des actifs auprès des succursales étrangères n'a évidemment pas la même signification pour une grande banque commerciale que pour une caisse d'épargne locale. Les négociations sur une révision de l'ordonnance mettent donc en évidence comment une régulation a priori technique devient un enjeu très concret qui favorise ou entrave le développement de certains acteurs. On peut supposer que l'équilibre précaire trouvé dans le règlement de 1935 était d'autant plus difficile à remanier qu'il précisait des règles du jeu qui affectaient directement les conditions-cadres de la concurrence interbancaire. La réticence de l'ASB à mettre en chantier ces dispositions se comprend aussi mieux sous cet angle.

Il faut également souligner que cet épisode met encore une fois en lumière le caractère fort peu « étatique » de la politique poursuivie par la Commission fédérale des banques : alors qu'elle aurait pu soutenir les efforts de la banque centrale qui cherchait à freiner l'expansion monétaire dans le cadre de la lutte contre la surchauffe économique, la CFB s'est au contraire placée en arbitre entre l'ASB et la BNS. Partant du principe que la politique conjoncturelle n'était absolument pas de son ressort, la Commission fédérale des banques a privilégié un assouplissement des exigences de fonds propres facilitant l'expansionnisme de la place bancaire plutôt que des mesures prudentielles plus contraignantes.

La seconde dimension qu'illustre très bien la procédure qui conduit à la révision de l'ordonnance en 1961 a trait à l'attachement des milieux bancaires, et dans une moindre, des superviseurs fédéraux, à la réglementation établie dans les années 1930. Nous avons vu qu'il existe une forme de tension constante, du point de vue des banquiers, entre la

valeur des amendements qu'ils pourraient faire valoir dans le cas d'une révision et les risques que des changements indésirables soient exigés par d'autres intervenants. Même le règlement d'exécution de la loi sur les banques, un texte qui peut être modifié sans l'aval parlementaire, par décret gouvernemental, ne fait pas exception à cette logique de maintien du statu quo. L'insistance avec laquelle l'ASB s'efforce de provoquer une réalisation d'un assouplissement des dispositions sur les fonds propres par une nouvelle interprétation de la CFB plutôt que par une modification réglementaire en témoigne. Alors qu'une adaptation antérieure à 1961 n'aurait sans doute pas été à l'encontre des intérêts bancaires, il a fallu attendre 1957-1958 pour que le poids des avantages à gagner dans un processus de refonte de l'ordonnance excède les potentiels inconvénients. Nous voyons ainsi, à échelle réduite, se reproduire une logique similaire à celle qui prévaudra dans le contexte de la révision de la loi à proprement parler, qui fait l'objet des deux prochains chapitres.

8 Adaptation et résistance au changement : fonds de placement, banques étrangères et scandales financiers (1959-1965)

Les quinze premières années qui suivent la fin de la Seconde Guerre mondiale correspondent, nous l'avons vu, à une phase de grand immobilisme du point de vue de la régulation bancaire suisse. Pas de réforme législative, peu de changements dans les activités de la Commission fédérale des banques sont alors à signaler. Au tournant des années 1960, une évolution vers une période plus agitée se fait jour. Alors que l'historien Jakob Tanner désigne le dernier tiers du XX^e siècle de l'histoire suisse sous le titre « mouvement à contrecœur » (*Widerwillige Bewegung*), un spécialiste des banques helvétiques caractérise pour sa part les années 1960 de turbulentes¹³⁵¹. L'histoire de la surveillance bancaire en Suisse – celle de la Commission fédérale des banques – s'accommode parfaitement de ces qualificatifs. A l'aune du premier quart de siècle d'existence de la régulation bancaire, les années 1960 amorcent en effet une période plus mouvementée. Sous l'effet de l'accélération formidable de la croissance des activités bancaires, la nécessité d'adaptations du cadre réglementaire se fait jour. Nous avons vu dans le chapitre précédent (chap. 7.1) que les années 1960 représentent une phase de boom quantitatif exponentiel pour la place bancaire suisse. Souvent prise de court, l'instance de surveillance cherche tant bien que mal à répondre aux nouveaux défis.

Quant à l'idée de résistance au changement exprimée par l'adjectif *widerwillig* employé par Tanner, elle se retrouve également pleinement dans l'attitude ambivalente des autorités publiques face aux propositions de réforme du cadre réglementaire. La tension entre les nécessités d'adaptation de la législation bancaire et le fort attachement au statu quo se manifeste de plus en plus clairement. Pour le dire autrement, les années 1960 mettent en évidence un tiraillement qui est décisif pour la capacité d'aboutissement d'une réforme de la régulation : à partir de quand les avantages qui peuvent potentiellement résulter d'une révision de la loi dépassent-ils les risques liés à cette même révision ? C'est cette dialectique que le long processus qui mène à la révision de la loi sur les banques de 1971 dévoile implicitement. Différentes lacunes dans le régime de surveillance bancaire sont progressivement détectées et reconnues par l'ensemble des acteurs impliqués, mais l'attachement très fort à la loi en vigueur et les craintes liées à une procédure de révision de la loi passant par le parlement offriront longtemps une résistance farouche à toute velléité de transformer le système de régulation.

Dans ce chapitre, nous allons successivement aborder différentes facettes de l'évolution des activités de l'autorité de surveillance bancaire au cours de la première moitié des années 1960. Il s'agira premièrement d'examiner la question du développement des fonds de placement en Suisse, une forme d'investissement de capitaux qui connaît un essor considérable, et des enjeux que soulève leur régulation par une législation fédérale. Dans un second temps, nous aborderons les premières discussions et tentatives infructueuses de réformer le cadre légal de contrôle bancaire. Ces efforts s'articulent pour l'essentiel autour de deux problématiques : la question de l'arrivée en Suisse de nouvelles banques

¹³⁵¹ Tanner, *op. cit.*, 2015 ; Loepef, *op. cit.*, 2011.

étrangères et celle de l'amélioration de la protection des épargnants. Enfin, dans la troisième section, l'affaire Muñoz – un scandale qui ébranle sérieusement la légitimité de la CFB – sera mise à jour. Cette affaire exacerbe certaines des critiques qui avaient été formulées à l'égard du système de surveillance des banques. Elle constitue de plus un tournant dans notre récit, puisque ce n'est qu'après les révélations de ce scandale qu'une véritable procédure de révision sera enclenchée.

8.1 « 7 milliards de francs à la recherche d'un statut » : la loi sur les fonds de placement du 1^{er} juillet 1966

En mars 1966, le conseiller national radical tessinois Brenno Galli (1910-1978) ouvre le débat parlementaire sur le projet de loi sur les fonds de placement en articulant ce chiffre impressionnant¹³⁵². A titre de comparaison, ce montant de 7 milliards de francs dépasse largement le budget de la Confédération pour 1966, qui s'élève lui à 5.8 milliards de francs¹³⁵³. D'emblée, le décor de ce projet de législation économique est planté : il s'agit d'encadrer par une réglementation un instrument financier qui a pris une importance croissante et atteint une dimension imposante.

Dans ce sous-chapitre, nous allons nous intéresser à l'élaboration de cette législation, dans la mesure où elle a conduit à un élargissement des tâches de la Commission fédérale des banques, qui jouera pour les fonds de placement le même rôle de surveillance indirecte qu'elle remplit pour les banques. De plus, il s'agit d'un exemple illustrant à merveille comment le processus de régulation cherche à appréhender, avec un certain décalage, une branche d'affaires qui s'est développé en partie grâce à l'absence de base légale déterminée. Dans le cas des fonds de placement, ce processus s'étend sur une dizaine d'années, entre 1957 et 1966, si bien qu'au moment où la nouvelle réglementation entre en vigueur (en février 1967), l'évolution de ce type d'investissement tend à stagner.

Avant d'aborder l'histoire du développement de cette législation, il est nécessaire de présenter en quelques mots l'activité principalement concernée. Les fonds de placement (en allemand *Anlagefonds*, en anglais alors *investment trusts*) sont aujourd'hui également connus sous les expressions fonds d'investissement ou placement collectif de capitaux. La loi de juillet 1966 en donne la définition suivante (art. 2, al. 1) :

« Le fonds de placement est constitué par les apports des porteurs de parts, effectués à la suite d'un appel au public en vue d'un placement collectif ; il est géré par une direction pour le compte des porteurs de parts selon le principe de la répartition des risques »¹³⁵⁴.

La définition juridique fixe donc quatre critères: l'appel au public, le caractère collectif du placement, la répartition des risques et la gestion par un tiers. Dans la notice qu'il rédige en 1964 pour le *Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz*, Ernst Georg Renk,

¹³⁵² *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 23 mars 1966, p. 244. Brenno Galli est par ailleurs président du Conseil de banque de la BNS (1959-1978).

¹³⁵³ « Arrêté fédéral concernant le budget de la Confédération suisse pour l'année 1966 et ouvrant des crédits d'ouvrages (Du 17 décembre 1965) », *Feuille fédérale*, 1965, vol. 3, n° 52, p. 728-729.

¹³⁵⁴ « Loi fédérale sur les fonds de placement (Du 1er juillet 1966) », *Feuille fédérale*, 1966, vol. 1, n° 27, p.1191-1210, ici p. 1191.

administrateur-délégué de la plus grande société de fonds de placement helvétique, propose une définition qui insiste davantage sur la fonction économique de l'opération :

« le fonds de placement est une organisation qui réunit des capitaux pour le compte de plusieurs investisseurs et les investit selon le principe de la répartition des risques et dans l'intérêt des bailleurs de fonds en valeurs mobilières, sans toutefois exercer une influence sur les entreprises concernées »¹³⁵⁵.

Du point de vue économique, les fonds de placement offrent de nombreux avantages à l'épargnant qui souhaite placer ses capitaux, par rapport à d'autres formes d'investissement comme l'achat d'actions ou d'obligations. Ils permettent à un simple particulier d'investir, sous la forme collective, dans un portefeuille diversifié et de mieux répartir les risques. La gestion par des spécialistes du portefeuille d'investissement peut également être appréciable. De plus, dans une période de surchauffe économique et d'érosion du pouvoir d'achat de la monnaie, les fonds de placement, en tant qu'investissement à revenu variable, présentent l'avantage pour le public de ne pas être dévalués par une forte inflation. Troisième atout : le souscripteur d'un fonds de placement, qui devient alors un porteur de parts, est anonyme. De ce fait, l'instrument des fonds de placement permet aussi de contourner, pour un souscripteur étranger, les limitations à l'achat d'actions de sociétés suisses et de biens fonciers dressées par les régulations économiques contre l'*Überfremdung* économique¹³⁵⁶. Quatrièmement, les fonds de placement bénéficient d'un traitement favorable du point de vue fiscal. En effet, ils sont en grande partie exonérés, en particulier au motif qu'ils ne disposent pas de personnalité juridique, mais reposent sur une simple base contractuelle. Plus précisément, les fonds de placement ne sont soumis à aucune taxation directe (imposition communale, cantonale ou fédérale) ; en revanche, l'impôt sur les coupons peut être prélevé, mais uniquement auprès des porteurs de parts domiciliés en Suisse et sur les certificats étrangers¹³⁵⁷.

Ces divers atouts, sur lesquels certaines publications parrainées par les milieux bancaires ne manquent pas d'insister¹³⁵⁸, expliquent le succès retentissant que connaissent les fonds de placement au cours de l'après-guerre. C'est entre 1945 et 1965 que cette forme d'investissement présente une courbe de croissance éclatante.

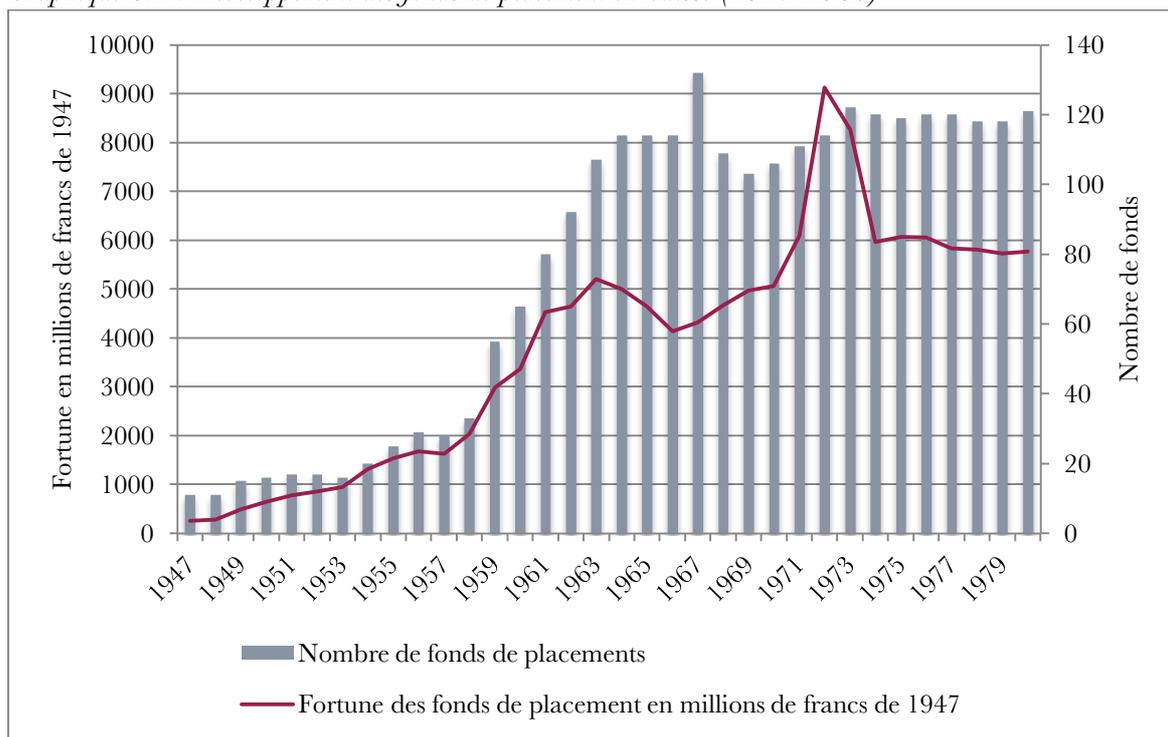
¹³⁵⁵ E.G. Renk, « Anlagefonds », in Albisetti, Bodmer, Rutschi, *op. cit.*, 1964, p. 37. Cit. originale : « Der Anlagefonds ist eine Organisation, die für Rechnung einer Mehrzahl von Investoren Geldmittel zusammenfasst und nach dem Grundsatz der Risikoverteilung im Interesse der Geldgeber in Wertpapieren anlegt, ohne dabei jedoch auf die beteiligten Gesellschaften einen Einfluss auszuüben ».

¹³⁵⁶ Ces limitations consistent essentiellement en deux pratiques: d'une part le procédé de la *Vinkulierung* des actions nominatives, qui permet à une société anonyme de refuser un actionnaire indésirable – une pratique qui se renforce au cours des années 1950 ; d'autre part, les réglementations discriminatoires sur l'achat de biens immobiliers par des personnes non-domiciliées en Suisse (Arrêté fédéral du 23 mars 1961 instituant le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger). Cf. Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 790-794 ; David, *et al.*, *op. cit.*, 2015, p.153-200.

¹³⁵⁷ E.G. Renk, « Anlagefonds », in Albisetti, Bodmer, Rutschi, *op. cit.*, 1964, p. 39.

¹³⁵⁸ Voir par exemple : Fritz Richner, *De la question d'une législation spéciale sur les investment trusts : discours prononcé à l'assemblée générale ordinaire du 21 février 1958 de l'Union de banques suisses*, Zurich: UBS, 1958 ; E[rnst] G[eorg] Renk, Kurt Amonn, «Die durch die Investmenttrusts oder Anlagefonds mit internationalem Charakter aufgeworfenen Fiskalprobleme : zusammenfassende Uebersicht über den Generalbericht für den Kongress 1962 der International Fiscal Association in Athen. Schweiz. Landesbericht», *Steuer-Revue*, vol. 17 n° 8, 1962, p. 314-327-344 ; Intrag SA, *Intrag, fonds de placement : 25 ans Intrag*, Zurich: Intrag, 1963.

Graphique 8.1 : Développement des fonds de placement en Suisse (1947-1980)



Source : ABNS, 9.3/9060, Investment-Trusts. Fortune déflatée au moyen de l'IPC, cf. Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, H.23, p. 504. Les données en francs courants figurent dans le tableau A.6 en annexe (cf. p. 696).

Le graphique 8.1 a été construit à partir de dossiers statistiques conservés dans les archives de la BNS. L'évolution statistique fait clairement ressortir la forte phase d'expansion des fonds de placement entre 1947 et 1963. Le taux de croissance annuel moyen réel de la fortune de fonds de placement se situe à hauteur de 22% pendant cette période. De 253 millions de francs en 1947, on passe – cette fois en termes absolus – à plus d'un milliard de francs en 1953, 2.3 milliards en 1958, puis 6.6 milliards en 1963. S'ensuit un léger recul entre 1963 et 1967, avant un nouveau boom entre 1968 et 1972. Le tassement du milieu des années 1960 trouve son origine dans les mesures contre la surchauffe économique prises par les autorités suisses, qui entraînent un léger recul boursier qui se reporte sur la valeur des fonds de placement¹³⁵⁹. Signalons encore la croissance remarquable au cours de l'année 1959. Pendant cette année, la fortune des fonds de placement bondit de 2.3 à 3.4 milliards, soit un taux de croissance de près de 50%. Il n'est pas anodin que ce soit également à ce moment-là que se renforce considérablement la pression en faveur d'une régulation de l'instrument financier des fonds d'investissement.

Cette forte croissance des fonds de placement en Suisse est également singulière en comparaison européenne. Historiquement, le principe des *investment trusts* s'est d'abord développé au Royaume-Uni dans le dernier tiers du XIX^e siècle, puis aux Etats-Unis durant l'entre-deux-guerres¹³⁶⁰. En Suisse, les premières sociétés de placements collectifs apparaissent durant la phase de décollage de la place bancaire suisse, sous la forme des

¹³⁵⁹ Intrag SA, *50 ans Intrag SA, Gestion d'Investment Trusts, Zürich*, Zurich: Intrag SA, 1988, p. 37 ; Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 794.

¹³⁶⁰ Iklé, *op. cit.*, 1970, p. 148.

sociétés d'investissement de capitaux, comme la SOPAFIN fondée à Genève en 1900 ou la Schweizerische Gesellschaft für Kapitalanlagen, proche de la Banque Leu à Zurich en 1912¹³⁶¹. La fondation de la Société suisse pour valeurs de placement (Schweizerische Gesellschaft für Anlagewerte) par la SBS en 1907 entre dans la même catégorie¹³⁶². Ces entreprises placent des capitaux en titres, mais à la différence de ce qu'on considérera plus tard comme les fonds de placement, elles exercent parfois une influence sur d'autres sociétés en détenant des participations permanentes.

C'est au cours des années 1930 que sont fondées les deux sociétés qui dominent le marché durant les Trente Glorieuses, et pratiquent les fonds de placement contractuels sur le modèle anglais du trust. Il s'agit premièrement de la Société Internationale de Placements (SIP) fondée à Bâle en 1930, sous l'impulsion de six maisons de banquiers privés de différents pays européens, dont la banque bâloise Speiser, Gutzwiller & Cie¹³⁶³. En 1939, les fondateurs étrangers de la SIP se retirent, tandis que la Société de Banque Suisse et le Crédit Suisse prennent une participation de 40% chacun à la SIP.

Cette prise de participation des deux plus grandes banques suisses de l'époque peut être lue comme une réponse à la fondation par l'UBS, en 1938, de l'autre acteur principal des fonds de placement : la Société Anonyme pour la gestion d'Investment Trusts (INTRAG) à Zurich. Plus précisément, l'INTRAG est fondée par l'Union de Banques Suisses, en collaboration avec trois banques privées : Lombard, Odier & Cie (Genève), La Roche & Cie (Bâle), et Roguin & Cie (Lausanne)¹³⁶⁴. Dès 1938-1939, la SIP et l'INTRAG se lancent dans la création de fonds d'investissement spécialisés dans les placements en Amérique du Nord. A la fondation de l'AMCA (America-Canada Trust Fund) par l'INTRAG répond celle de Canasip et Intercontinental Trust par la SIP. Retenons donc qu'au seuil de la Seconde Guerre mondiale, les trois principales banques suisses – la SBS et le Crédit Suisse conjointement, l'UBS de son côté – consolident leurs positions dans le marché des *investment trust*. Ce n'est que dans l'après-guerre que les deux sociétés, la SIP et l'INTRAG, vont connaître un essor considérable. De nombreux nouveaux fonds, spécialisés soit dans une région ou un pays, soit dans un domaine industriel, sont créés ; entre 1949 et 1963, 19 fonds sont constitués par les deux sociétés réunies¹³⁶⁵. Parmi ceux-

¹³⁶¹ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi fédérale sur les fonds de placement (Du 23 novembre 1965) », *Feuille fédérale*, 1965, vol. 3, n° 49, p. 264-363, ici p. 270. La Sopafin est fondée par Guillaume Pictet, de la maison genevoise Pictet & Cie. Cf. Manfred Pohl, Sabine Freitag (éd.), *Handbook on the History of European Banks*, Aldershot: Edward Elgar, 1994, p. 1110. Elle s'intègre dans un ensemble de sociétés financières fondées par le groupe de l'Union financière de Genève, cf. Walter Mollet, *Schweizerische Investment-Trusts*, Solothurn: Buchdr. Vogt-Schild A.-G, 1942, p. 89-105.

¹³⁶² Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 285, Bauer, *op. cit.*, 1972, p. 156-157. Sur ces sociétés de fonds d'investissement avant l'heure, voir aussi Mollet, *op. cit.*, 1942, en particulier la présentation exhaustive de chacune de ces entreprises p. 89-249.

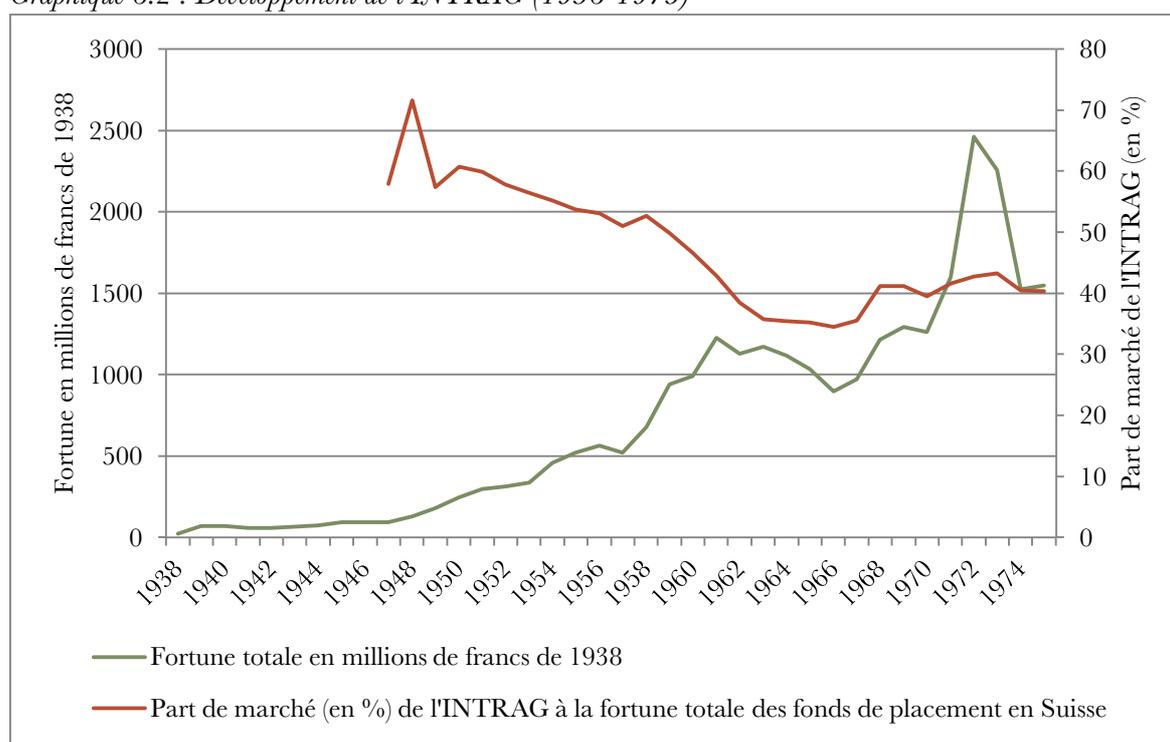
¹³⁶³ Les cinq autres banques sont Associate Wertheim & Gompertz 1834 en Credietvereniging 1953 N.V., Amsterdam, Hugo Oppenheim & Sohn, Berlin, R. Henriques, jr., Copenhague, Schwab & Snelling, London et Raoul de Lubersac & Cie, Paris. Voir la plaquette publiée à l'occasion de son 50^e anniversaire : Société Internationale de Placements, *50 Jahre Société Internationale de Placements : die erste schweizerische Fondsleitung : 1930-1980, Rückschau und Ausblick*, Basel: SIP, 1980, p. 19-21. Cf. aussi Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 791. Voir aussi Mollet, *op. cit.*, 1942, p. 165-231.

¹³⁶⁴ Intrag SA, *op. cit.*, 1963 ; Intrag SA, *op. cit.*, 1988 ; Raff, *op. cit.*, 1962, p. 154-155 ; Mollet, *op. cit.*, 1942, p. 232-249.

¹³⁶⁵ Du côté de la SIP, « Schweizeraktien », Swissmobil Neue Serie (1949), Ussec (1951), Canasec (1952), Canada-Immobil (1954), Swissvalor Neue Serie (1957), Europa-Valor (1959), Energie-Valor (1961), Swissmobil 1961. Chez INTRAG : Safit (South Africa Trust Fund, en 1948), Fonsa (Fonds de Placement

ci, le SAFIT (South Africa Trust Fund), créé en 1948 par l'INTRAG, et donc indirectement par l'UBS, s'impose à l'échelle européenne comme un des investisseurs majeurs dans les valeurs et titres sudafricains¹³⁶⁶. Selon l'historienne Sandra Bott, il joue un rôle essentiel dans la consolidation des relations commerciales entre la place financière suisse et les entreprises sudafricaines, en particulier dans le domaine de l'extraction minière, et contribue grandement à renforcer la position des banques suisses (et prioritairement celle de l'UBS) dans la commercialisation de l'or sudafricain.

Graphique 8.2 : Développement de l'INTRAG (1938-1975)



Sources : Intrag SA, *50 ans Intrag SA, Gestion d'Investment Trusts, Zürich*, Zurich: Intrag SA, 1988, p. 142-43. Pour le total de la fortune des fonds de placement en Suisse, cf. graphique 8.1. Ajustement à l'inflation par l'IPC, Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, H.23, p. 504. Les données en francs courants figurent dans le tableau A.7 en annexe (cf. p. 697).

Ce rapide aperçu du développement des fonds de placement en Suisse entre les années 1930 et les années 1960 laisse entrevoir les trois caractéristiques suivantes. Premièrement, les fonds de placement collectif ont connu en Suisse un établissement dès la fin des années 1930, ce qui est relativement précoce à l'échelle de l'Europe continentale. Selon la publication jubilaire de l'INTRAG, seuls les Pays-Bas connaissent un développement

en Actions Suisses, en 1949), Sima (Fonds Suisse de Placements Immobiliers, en 1950), Canac (Fonds de Placement en Actions Canadiennes, en 1955), Itac (Fonds de Placement en Actions Italiennes, en 1958), Eurit (Fonds d'Investissement en Actions Européennes, en 1959), Francit (Fonds d'Investissement en Actions Françaises, en 1959), Espac (Fonds de Placement en Actions Espagnoles, en 1961), Denac (Fonds de Placements en Actions du Commerce de Détail et de l'Industrie Alimentaire, en 1961) et Germac (Fonds de Placements en Actions Allemandes, en 1963).

¹³⁶⁶ Sur le SAFIT, voir Sandra Bott, *La Suisse et l'Afrique du Sud 1945-1990. Marché de l'or, finance et commerce durant l'apartheid*, Zurich: Chronos, 2013, p. 85-91.

analogue de trusts d'investissement axés sur l'étranger dès cette époque¹³⁶⁷. Ailleurs en Europe continentale, les fonds de placement ne prospèrent qu'à partir des années 1950.

Second trait distinctif, les fonds de placement helvétiques sont intrinsèquement liés aux grandes banques commerciales qui dominent la place financière. Cette situation contraste avec la configuration anglaise, où les fonds de placement sont indépendants des banques¹³⁶⁸. Dans ce cadre, l'UBS et sa filiale INTRAG font figure de fer-de-lance de l'expansion des fonds d'investissement, en particulier des fonds étrangers¹³⁶⁹. En misant sur ce vecteur, la grande banque zurichoise compense également son retard sur ses deux concurrentes dans l'expansion des opérations internationales.

Troisièmement, et c'est là l'aspect qui nous intéresse de plus près, les fonds de placement ont connu en Suisse une expansion foudroyante, alors même qu'il règne un grand flou juridique sur les rapports noués entre un porteur de part, la société de gestion et la banque dépositaire. Se propageant en dehors de tout cadre législatif et de toute surveillance officielle, les fonds de placement ont sans doute bénéficié du vide juridique qui caractérise l'environnement légal suisse jusqu'en 1966. Ailleurs, des législations spéciales sont promulguées antérieurement¹³⁷⁰. Aux Etats-Unis, l'Investment Company Act est édicté en 1940, à la suite de l'effondrement subi par de nombreux *investment trusts* au cours de la grande dépression. En France, une ordonnance de novembre 1945, puis une loi de juillet 1957 établissent des statuts pour les fonds de placement. L'Allemagne et la Belgique promulguent également des lois en 1957 (cf. chap. 11.3). Les travaux législatifs qui débutent en Suisse en 1957 ont donc pour but de combler ce vide juridique et de protéger les épargnants qui choisiraient l'instrument des fonds de placement au même titre que les créanciers bancaires.

Dans l'analyse de l'élaboration de la législation qui aboutit en 1966, nous focaliserons notre attention sur le contrôle officiel et la surveillance des fonds de placement. Plus spécifiquement, la question du rôle de la Commission fédérale des banques sera au cœur de notre réflexion. Cherche-t-elle à étendre son rayon d'activité en déployant ses compétences de régulation au domaine des placements collectifs ou favorise-t-elle au contraire le statu quo ou la création d'une nouvelle instance en charge de cette tâche ?

En adoptant cette perspective, nous négligeons évidemment de nombreux autres aspects relatifs au développement des fonds de placement : le débat sur le traitement fiscal de cette forme d'investissement¹³⁷¹, le rôle de l'essor des fonds de placement sur les mécanismes de défense de la place économique suisse à l'égard des investisseurs étrangers¹³⁷², ou encore la dimension sociologique de ce développement qui permet

¹³⁶⁷ Intrag SA, *op. cit.*, 1988, p. 155.

¹³⁶⁸ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi fédérale sur les fonds de placement (Du 23 novembre 1965) », *Feuille fédérale*, 1965, vol. 3, n° 49, p. 264-363, ici p. 266.

¹³⁶⁹ Cf. Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 65.

¹³⁷⁰ Alain Hirsch, « Une loi spéciale sur les fonds de placement », *Wirtschaft und Recht*, vol. 10, n° 2, 1958, p. 124-133, ici p. 127.

¹³⁷¹ Cf. Aniko Fehr, « La lutte contre la fraude fiscale ou les origines de l'Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale au 1er janvier 1965 (1958-1964) », Mémoire de Master, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2015, p. 59. Voir aussi les différentes contributions à ce sujet du professeur de droit Kurt Amonn (1917-2014) datant des années 1961 et 1971 publiées dans Kurt Amonn (éd.), *Beiträge zum SchKG, Banken- und Steuerrecht : Festschrift zum 80. Geburtstag*, Bern: Stämpfli, 1997.

¹³⁷² Cf. Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 782-799.

d'élargir à de petits épargnants des formes d'investissement (la participation actionnariale par les biais des fonds de placement) jusqu'alors réservées à la grande bourgeoisie. La croissance des *investment trusts* en Suisse dans l'après-Seconde Guerre mondiale ouvre, nous le voyons ici, de nombreuses pistes de recherche et son histoire reste encore à écrire.

Avant même le début du processus législatif à proprement parler qui commence en 1957, les autorités de régulation financière ont pris conscience de l'enjeu considérable représenté par les fonds de placement. A la fin des années 1930, tant la Commission fédérale des banques que la Banque nationale suisse prennent sous la loupe les sociétés de gestion de fonds de placement récemment créées par les grandes banques. La CFB, sans doute sous l'effet du revers judiciaire essuyé dans le cas de la SAGED, opte pour une politique prudente et décide, en juin-juillet 1938, de ne pas soumettre la Société Internationale de Placements à la loi sur les banques¹³⁷³. De son côté, la banque centrale se rend compte, dès 1938 également, que les nouveaux fonds orientés vers le marché nord-américain constitués par la SIP et l'INTRAG, à savoir respectivement « Canasip » et « AMCA », représentent des moyens détournés de pratiquer de l'exportation de capitaux. Or, les actions et obligations dans lesquelles investissent ces fonds ne sont en aucune façon concernées par le droit de regard introduit dans l'article 8 de la loi sur les banques de 1934. Cette lacune dans la surveillance de l'exportation de capitaux peut être comblée de deux façons, selon la direction générale de la BNS : soit par des *gentlemen's agreements* avec les sociétés intéressées, soit par une modification de la disposition légale concernée¹³⁷⁴. Alors que les banquiers centraux semblent plutôt enclins à suivre la voie la plus contraignante, le Département des finances et des douanes d'Ernst Wetter s'oppose fermement, en mars 1939, à une révision de la loi sur les banques. D'après les propos rapportés à la BNS, le ministère des Finances estime qu'une réforme prendrait non seulement beaucoup de temps, mais surtout que « d'autres demandes » seraient formulées en cas de révision de la loi bancaire, et qu'il faut donc y renoncer¹³⁷⁵. La BNS se contente donc d'inviter les banques concernées à lui transmettre des informations comptables sur l'état des *investment trusts*, et les engage parfois à faire preuve de retenue dans l'émission de nouveaux fonds.

En 1948, au moment de la création du fonds sudafricain SAFIT par l'INTRAG liée à l'UBS, la banque centrale reprend le dossier en main, réexamine ses possibilités légales d'intervention. Malgré l'importance qu'ont gagné les fonds de placement, la BNS considère qu'une nouvelle tentative de combler la lacune réglementaire n'aurait que peu de chances de succès¹³⁷⁶. Elle se cantonne à demander aux banques de lui transmettre, sur une base volontaire, des informations statistiques sur les opérations des fonds d'investissement. L'environnement juridique intégralement dérégulé qui voit l'essor en Suisse des fonds de placement pendant près de trente ans (1938-1967) est donc aussi la

¹³⁷³ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, 25.06.1938 et 08.07.1938, p. 88 et 100. En juin 1937, le Tribunal fédéral donne raison à la Société Anonyme de Gérance et de Dépôts (SAGED) et lève l'assujettissement à la loi prononcé par la CFB. Cf. renvoi interne, chap. 6.1.3.

¹³⁷⁴ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 15-17.02.1939, p. 169-171.

¹³⁷⁵ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 17.03.1939, p. 252. Cit originale : « Nicht nur würde die Revision längere Zeit beanspruchen, sondern es wäre damit zu rechnen, dass noch andere Wünsche vorgebracht würden und versucht würde, diese ins Bankengesetz hereinzubringen. »

¹³⁷⁶ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 24.03.1948, p. 533-538.

résultante de choix en ce sens faits par les autorités fédérales, et non pas simplement d'une forme de négligence face à une innovation financière dont on ignore l'importance.

En juin 1957, le conseiller national radical neuchâtelois Paul-René Rosset (1905-1977), dépose une motion invitant le Conseil fédéral à soumettre les trusts d'investissement à une législation pour protéger l'épargne, ce qui inclurait une surveillance officielle et des dispositions particulières en cas de faillite¹³⁷⁷. Cette intervention parlementaire constitue le coup d'envoi de la démarche législative qui aboutira à la loi fédérale sur le fonds de placement du 1^{er} juillet 1966. Pris dans son ensemble, le processus s'étend donc sur une dizaine d'années, entre 1957 et 1967. Il se décompose en deux phases. La première s'étend de 1957 à 1961 et débouche sur un projet de loi relativement strict et détaillé. Mais il rencontre l'opposition d'un certain nombre d'acteurs, dont l'Association suisse des banquiers. Entre 1962 et 1967, un nouveau projet est élaboré par une commission d'experts recomposée ; il est adopté par le Parlement à l'été 1966 et entre en vigueur en février 1967.

Reprenons maintenant plus en détail ces deux phases, en soulignant en particulier les aspects relatifs au rôle de la Commission fédérale des banques. L'impulsion décisive donnée par la motion Rosset de juin 1957 provient en fait de la faillite de la S.A. de Placements Mobiliers, basée à Genève, prononcée le 13 mai 1957 par le Tribunal de première instance genevois¹³⁷⁸. Cette société de gestion de fonds de placement, notamment gestionnaire du fonds Canabuild Oil & Mining Investment Fund, avait illicitement transféré des dépôts (près de 3 millions de francs) pour éponger des pertes subies sur les valeurs canadiennes. Il s'agit du second cas de ce genre après l'affaire du fonds Immo-Hyp Propria AG de Zurich, qui avait coulé en 1951. La seconde impulsion qui pourrait inciter le monde politique suisse à légiférer réside dans les récents efforts législatifs menés dans le domaine en Allemagne de l'Ouest et en Belgique. Dans un premier temps, la CFB se positionne cependant clairement contre une prise en charge de la surveillance des sociétés de gestion des fonds de placement, qui ne peuvent pas être considérées comme des banques soumises à la loi bancaire¹³⁷⁹. Mais fin octobre 1957, la donne a changé. Entretemps, le DFFD a lancé une procédure de consultation sur la question auprès de la CFB, de la BNS et de l'ASB. Une réunion organisée mi-octobre 1957 a donné lieu à un premier échange de vues. Il en ressort que les banquiers concernés par les fonds de placement, à savoir essentiellement les grandes banques et en particulier l'UBS, sont plutôt favorables à une législation sur les investment trusts, à condition qu'elle soit moins détaillée que les réglementations américaines et allemandes ; pour l'ASB, la Commission fédérale des banques serait l'instance adéquate pour appliquer la future législation¹³⁸⁰. Ce point de vue favorable à une régulation étatique de la part de la faïtière des banquiers pourrait a priori surprendre. Elle est sans doute liée à la volonté des acteurs déjà en place dans le marché des fonds de placement de se protéger contre de potentiels nouveaux concurrents indésirables. Comme le soulève le secrétariat de l'ASB,

¹³⁷⁷ Motion Rosset du 26 juin 1957 (59 cosignataires) citée dans le « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi fédérale sur les fonds de placement (Du 23 novembre 1965) », *Feuille fédérale*, 1965, vol. 3, n° 49, p. 264-363, ici p. 264.

¹³⁷⁸ [s.a.], « Une grosse faillite, compliquée de plaintes pénales », *Journal de Genève*, 15 mai 1957, p. 7.

¹³⁷⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 24.06.1957, p. 89-90.

¹³⁸⁰ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66, Akten-Notiz Investment-Trusts, 21.10.1957.

les fonds d'investissement bien gérés et organisés n'auraient rien à craindre d'une réglementation¹³⁸¹. Elle témoigne en outre de la grande confiance qu'accordent les milieux bancaires suisses aux législateurs et régulateurs. Alors qu'elle suscitait encore de la méfiance au moment de sa mise en place en 1934, la Commission fédérale des banques est ici devenue, aux yeux des milieux bancaires, une instance de régulation compréhensive – un partenaire de concertation –, dont on peut se servir dans la lutte concurrentielle. Quelle que soit sa motivation précise, ce blanc-seing de l'ASB au principe d'une législation semble faire basculer l'opinion au sein de la CFB. L'un de ses membres, le conseiller national catholique-conservateur argovien Max Rohr, prend position dans ce sens :

« Si seules des banques sérieuses détenaient ces sociétés d'investissement, je serais contre un régime spécifique. Malheureusement, il faut cependant constater que les fonds de placement poussent comme des champignons et que des gens qui ne sont pas compétents se chargent de ces affaires. Pour lutter contre cette situation, je considère une réglementation spéciale de cette matière souhaitable »¹³⁸².

Son collègue Paul Rossy partage cet avis, mais suggère que la réponse au Département des finances ne mentionne pas explicitement que les banques saluent une législation, pour ne pas donner l'impression, que la CFB « se trouve dans le sillage des banques » (*in den Schlepptau der Banken*). Les prises de position de la Commission fédérale des banques et de l'Association suisse des banquiers, transmises au DFFD dans le courant du mois de novembre 1957, suivent ainsi la même orientation générale¹³⁸³. La seule option envisagée est celle d'une nouvelle législation spéciale sur les fonds de placement, et non celle d'une modification de la loi sur les banques ou du Code des obligations. Pour la CFB, l'objectif est la protection de l'épargnant qui investit dans des fonds de placement, en précisant : « comme du temps de la loi sur les banques, on pourrait se limiter essentiellement à donner un caractère obligatoire à la situation de fait éprouvée »¹³⁸⁴. L'ASB est un peu plus nuancée dans son positionnement. Elle considère qu'une législation n'est pas absolument nécessaire, mais qu'elle ne s'y opposerait pas, du moment que la législation prendrait en considération les principes en place chez les fonds reconnus comme exemplaires. Elle espère de plus qu'une législation spéciale sera en mesure de clarifier le statut fiscal des fonds de placement, dans le sens d'une exonération¹³⁸⁵.

Sur la base de ces deux avis, le Conseil fédéral accepte, le 20 mars 1958, la motion Rosset sous la forme d'un postulat, et se déclare prêt à examiner les possibilités de légiférer dans

¹³⁸¹ AASB, Lettre du secrétariat de l'ASB aux membres du CdA et de la Commission juridique de l'ASB, 06.09.1957, annexée au procès-verbal de la 224^e séance du Conseil d'administration de l'ASB, 27.09.1957.

¹³⁸² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 31.10.1957, p.152. Cit. originale : « Wenn nur seriöse Banken solche Anlagegesellschaften besitzen würden, wäre ich gegen eine spezielle Regelung. Leider ist aber festzustellen, dass die Investment Trusts wie Pilze aus dem Boden schießen und Leute sich dieser Sache annehmen, welche dazu nicht fähig sind. Um gegen diesen Zustand zu kämpfen erachte ich eine spezielle Regelung dieser Materie als wünschbar ».

¹³⁸³ Position de la CFB (12 pages) : AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66, Lettre de la CFB au DFFD, 09.11.1957. Position de l'ASB (19 pages) : Lettre de l'ASB à Hans Streuli (chef du DFFD), 26.11.1957, annexée au PV de la 225^e séance du CdA ASB du 18.12.1957.

¹³⁸⁴ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66, Lettre de la CFB au DFFD, 09.11.1957. Cit. originale : « Wie seinerzeit beim Bankengesetz, könnte man sich im wesentlichen darauf beschränken, Erprobtes als allgemein verbindlich zu erklären. »

¹³⁸⁵ Sur la position de l'ASB, voir aussi son *Rapport sur le 46^e exercice du 1^{er} avril 1957 au 31 mars 1958*, Bâle : Frobenius, 1958, p. 31-34.

le domaine des fonds de placement¹³⁸⁶. Début 1959, le gouvernement fédéral charge le professeur de droit à l'Université de Berne Rudolf Probst (1909-1999) de rédiger un avant-projet de loi. En plus de ses fonctions académiques, Rudolf Probst est directeur de l'Allgemeine Treuhand AG à Berne, une société fiduciaire¹³⁸⁷. Le projet Probst est terminé en octobre 1959 et soumis à une petite commission d'experts composée essentiellement de juristes et d'homme du métier. Présidée par le professeur de droit à l'Université de Fribourg Peter Jäggi (1909-1975)¹³⁸⁸, la délégation compte cinq autres membres : l'auteur du projet Rudolf Probst ; le professeur d'économie politique à l'Université de Berne Fritz Marbach (1892-1974), ancien conseiller national socialiste ; le professeur d'économie politique à l'Université de Neuchâtel Paul-René Rosset, auteur de la motion parlementaire en tant que conseiller national radical ; l'administrateur-délégué de l'INTRAG Ernst Georg Renk ; et enfin Karl Schweri, vice-président de l'Agemit AG, une société de gestion de fonds de placement.

Les premières réactions de la CFB sur le projet Probst sont plutôt hostiles. Paul Rossy estime que seul le commentaire est libéral, et que le reste du projet est une « législation policière qui introduit une véritable dictature monétaire et étatisé la politique de placement »¹³⁸⁹. Malgré ce préavis réticent, la Commission fédérale des banques s'attèle à un traitement systématique de l'ensemble de l'avant-projet ; son secrétaire Daniel Bodmer participe ensuite, en qualité d'observateur, aux réunions de la commission d'experts qui se réunit sept fois entre décembre 1959 et septembre 1960. Ses interventions se concentrent pour l'essentiel sur les dispositions qui touchent au rôle de surveillance prévu pour la CFB, en se basant sur les expériences faites dans le domaine bancaire.

La banque centrale, de son côté, réserve un accueil plus chaleureux au projet Probst¹³⁹⁰. Les dispositions offrirait, selon les dirigeants de la BNS, une combinaison équilibrée et juste entre des mesures de droit public et de droit civil. Plus spécifiquement, ils saluent surtout trois types de dispositions. Premièrement, celle qui introduit un capital minimal pour les sociétés de gestion des fonds de placement. A cet égard, la BNS souhaite même un renforcement significatif, puisqu'elle propose un capital proportionnel à la fortune des fonds, au lieu d'un montant minimal forfaitaire ; cette suggestion a pour but explicite de freiner « l'expansion malsaine » des *investment trusts*. Deuxièmement, elle approuve la mesure qui prévoit un devoir d'information des fonds de placement à la BNS ; là aussi, elle exige un renforcement sous la forme d'une transmission mensuelle de renseignements plus détaillés que ne l'avait prévu Probst. Enfin, l'article qui met en place un droit de regard de la BNS sur l'exportation de capitaux qui s'effectue par le biais des fonds de placement est vivement soutenu. Cette disposition comble en effet ce que la BNS a

¹³⁸⁶ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, session ordinaire de printemps, 20.03.1958, p. 483-489.

¹³⁸⁷ Selon le rapport aux membres de la CFB de son secrétariat du 30.10.1959. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66.

¹³⁸⁸ Peter Jäggi deviendra membre du Conseil de banque de la BNS en 1963, puis son vice-président jusqu'à sa mort en 1975.

¹³⁸⁹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 01.12.1959, p. 170. Cit. originale : « Nur der Kommentar zur Vorlage ist liberal. Im übrigen aber trägt der Vorentwurf 1 den Charakter einer Polizeigesetzgebung, die eine regelrechte Währungsdictatur einführt und dazu die Anlagpolitik verstaatlicht ».

¹³⁹⁰ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66, Lettre de la direction générale de la BNS à la direction de l'AFF, 08.12.1959.

considéré, dès la fondation des premiers fonds de placement à la fin des années 1930, comme une lacune dans la surveillance de l'exportation de capitaux prévue par l'article 8 de la loi sur les banques.

La prise de position de la BNS est à ce titre, sans surprise, diamétralement opposée à la réaction que suscite le projet Probst auprès des grandes banques et des sociétés de gestion des fonds de placement. Fin novembre 1959, Ernst Georg Renk, administrateur-délégué de l'INTRAG, autrement dit l'homme fort de la plus grande direction de fonds d'investissement, se fend d'un rapport critique sur le projet Probst à l'adresse de ses collègues de la petite commission¹³⁹¹. Renk signale d'emblée qu'il n'approuve pas le texte sur lequel il prend position. Parmi les huit mesures qu'il faudrait selon Renk supprimer, celle sur le contrôle de l'exportation de capitaux figure en bonne place, aux côtés notamment de la clause qui interdit les unions personnelles entre les fonctions de direction du fonds et de banque dépositaire. Même la surveillance publique par la CFB devrait être nettement circonscrite, pour éviter une extension de l'appareil bureaucratique.

Il ressort de ces prises de position initiales que l'élaboration d'une législation sur les fonds de placement met à jour certains antagonismes entre la banque centrale et les grandes banques. La question relative à l'expansion des opérations internationales de la place financière et des déséquilibres provoqués sur le marché des capitaux, ainsi que le problème du contrôle de l'inflation liée à la surchauffe économique servent de toile de fond à ce désaccord. Dans ce contexte, la régulation des *investment trusts* n'est qu'un exemple révélateur de ces tensions. Au sein de la CFB, Paul Rossy, ancien directeur général de la BNS qui avait quitté son poste en mauvais termes en juin 1955 pour rejoindre la CFB en 1957, est dès janvier 1960 conscient de ce phénomène. Après avoir rappelé la « dictature monétaire » que souhaiterait introduire la BNS dans cette loi, l'économiste vaudois ajoute qu'un affrontement entre banque centrale et banques commerciales aura lieu et que la CFB ne devrait pas sans nécessité s'immiscer dans cette altercation¹³⁹².

Parallèlement à ses exigences visant à un renforcement du projet de loi sur les fonds de placement, la BNS agit également directement pour empêcher de nouvelles créations de fonds de placement, et pour limiter « l'activité de propagande » déployée par les fonds¹³⁹³. Cette intervention prend la forme de recommandations écrites à plus de retenue : deux circulaires allant dans ce sens sont diffusées en décembre 1959 et janvier 1960. Là aussi, ces démarches, dont l'efficacité est toute relative d'après les commentaires désabusés qu'elles suscitent à la direction générale de la BNS, nourrissent les tensions entre la banque centrale et les banques responsables des *investment trusts* en question. Citons un seul exemple pour illustrer cette situation. La BNS apprend incidemment que le conseiller national chrétien-social et banquier zurichois Emil Duft (1895-1978) s'est engagé dans la constitution d'un nouveau fonds de placement, alors même qu'elle vient d'émettre des recommandations à plus de modération dans le domaine. Dans l'urgence, les dirigeants

¹³⁹¹ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66, « Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Anlagefonds, E.G. Renk », 25.11.1959.

¹³⁹² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 04.01.1960, p. 4. Officiellement, Paul Rossy démissionne de la BNS en 1955 pour raisons de santé, il est âgé de 59 ans.

¹³⁹³ Cf. ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 30.12.1959, p. 2968-2969 ; 07.01.1960, p. 40-42 ; 02.04.1960, p. 223-230 ; 31.03.1960, p. 545-549.

de la banque centrale prennent contact par télégramme et téléphone avec Duft et les banques partenaires prévues (la Schweizerische Spar- und Kreditbank de Saint-Gall et la Bank in Langenthal), pour les dissuader de poursuivre la création d'un nouveau fonds de placement¹³⁹⁴. Nous ignorons si ces efforts officieux suffisent à décourager le projet de fondation. Il faut toutefois relever que les revendications de la BNS en faveur d'un encadrement plus strict des fonds de placement répondent aussi à son incapacité à intervenir efficacement par la pression morale et les contacts informels.

Le projet de loi sur les fonds de placement issu des travaux préparatifs de la commission Jäggi et de l'avant-projet Probst est achevé en mai 1961. Il entre alors en phase de consultation (*Vernehmlassungsverfahren*), une procédure standard dans le système politique suisse : le texte en discussion est envoyé à un grand nombre d'acteurs politiques et économiques, dont les gouvernements cantonaux, les partis nationaux et les associations économiques.

Le bilan des consultations se dessine dès novembre 1961. Alors que la plupart des cantons et des organisations de juristes approuvent le projet, les « milieux intéressés » – à savoir l'Association suisse des banquiers et l'Association Suisse des Sociétés Gérantes de fonds de placement – émettent de sérieuses réserves sur le texte soumis, qu'ils jugent trop détaillé et trop interventionniste à certains égards¹³⁹⁵. Le Vorort, en compilant les avis des diverses chambres de commerce régionales, accueille le projet favorablement, mais avec un scepticisme non dissimulé¹³⁹⁶. Du côté des banques cantonales, qui n'ont suivi le mouvement vers les fonds de placement qu'avec un grand retard, puisque leur direction d'*investment trust* commune – baptisée IFAG fonds immobiliers S.A. – est créée en 1960, au grand dam de la BNS, le projet de loi est également froidement reçu. Lorsque le sujet est discuté à la conférence des directeurs de banques cantonales suisses, le directeur-adjoint de la Banque cantonale vaudoise, Francis Yaux (1902-1988), affirme fermement :

« Vouloir faire à tout prix entrer les fonds de placement collectif dans le carcan serré du droit positif suisse serait préjudiciable à l'avenir de cette institution. [...] On devrait se borner à créer une loi-cadre, c'est-à-dire une loi qui ne contienne que les articles indispensables à fixer la nature et le fonctionnement des trusts dans les grandes lignes et qui renonce à une réglementation par trop mesquine et policière »¹³⁹⁷.

Les banques cantonales se rallient donc à l'avis dominant des grandes banques, et demandent, de concert avec l'ASB, d'être à nouveau consultées, lorsqu'un projet de loi profondément remanié sera préparé. En plus de l'opposition des banquiers, le texte de

¹³⁹⁴ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 02.04.1960, p. 229-230.

¹³⁹⁵ La prise de position de l'ASB, longue de 35 pages (!) et datée du 13 octobre 1961, est annexée au procès-verbaux de la 240^e réunion du CdA de l'ASB du 06.10.1961. Celle de l'Association suisse des sociétés gérantes de fonds de placement date du 13 octobre 1961, et est conservée aux AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66. Cf. aussi « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi fédérale sur les fonds de placement (Du 23 novembre 1965) », *Feuille fédérale*, 1965, vol. 3, n° 49, p. 264-363, ici p. 265. L'Association suisse des sociétés gérantes de fonds de placement (*Vereinigung schweizerischer Verwaltungsgesellschaften von Investment-Trusts*) est présidée par Karl Schweri, vice-président de l'Agemit AG.

¹³⁹⁶ Cf. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 65, « Artikelweise Zusammenstellung der Vernehmlassungen zum Entwurf des Eidg. Finanz- und Zolldepartements vom 1. Mai 1961 zu einem Bundesgesetz über die Anlagefonds », [s.d.].

¹³⁹⁷ AUBCS, Protokoll der 220. Direktoren-Konferenz, 20.09.1961, p. 2-3.

mai 1961 soulève également un débat technique entre juristes sur la structure juridique des fonds dans le domaine du droit civil.

Rétrospectivement, au sein de la commission du Conseil national mise sur pied pour discuter le projet de loi en janvier 1966, le conseiller fédéral catholique-conservateur valaisan Roger Bonvin (1907-1982) présente très clairement le fonctionnement du système politique suisse en évoquant le projet de 1961 abandonné :

« Une réalité démocratique souvent nous échappe, et elle échappe en tout cas à nos enfants : si, dans ce pays, l'opposition n'est pas fracassante, elle n'en est pas moins permanente. Au niveau des commissions d'experts déjà, les diverses tendances scientifiques s'affrontent. Dans le cadre des études faites par le Département, on prend aussi de nombreux avis. Le Conseil fédéral lui-même publie un projet qu'il aura peut-être lui aussi préalablement soumis à une procédure de consultation. Au moment où un projet vous est soumis, il tient déjà compte de nombreuses oppositions »¹³⁹⁸.

On perçoit une pointe d'embarras dans cette déclaration du conseiller fédéral ; en l'occurrence, « l'affrontement scientifique » était plutôt la désapprobation de groupes d'intérêt, malgré leur étroite collaboration à toute l'entreprise. Le projet Probst-Jäggi de mai 1961 se heurte donc essentiellement à la résistance des milieux bancaires. Dans la foulée, l'Administration des finances décide docilement de remettre l'ouvrage sur le métier. Une nouvelle commission d'experts est mise sur pied. Peter Jäggi et Rudolf Probst en font toujours partie, mais le jeune avocat genevois Alain Hirsch (1934-), auteur d'une récente étude sur les fonds de placement, a remplacé Fritz Marbach et Paul-René Rosset. Les travaux de cette commission remaniée aboutissent à l'été 1964 à « un nouvel avant-projet, différant notablement du précédent », selon les dires du Conseil fédéral¹³⁹⁹. De l'aveu même des banquiers, ces derniers ont « maintenu un contact étroit avec les services compétents de l'administration fédérale, [...] pour revoir et rédiger à nouveau le projet de loi »¹⁴⁰⁰. Le résultat de cette collaboration entre banquiers et législateurs satisfait pleinement les premiers. Le nouveau projet de loi « correspond largement à nos avis sur des points fondamentaux » : il offre aux investisseurs une protection appropriée, « sans restreindre abusivement les possibilités de développement des fonds »¹⁴⁰¹. L'ASB constitue même en 1964 une nouvelle commission ad hoc permanente en son sein chargée des fonds de placement¹⁴⁰². Composé de dix membres, dont quatre liés aux grandes banques, deux aux banques cantonales, deux banquiers privés et deux représentants des banques régionales, ce comité est essentiellement une réponse aux efforts législatifs récents, en particulier dans le domaine fiscal (loi fédérale sur l'impôt anticipé, loi fédérale sur les fonds de placement). Son but est de défendre les intérêts des directions de fonds de

¹³⁹⁸ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 65, Protokoll über die Verhandlungen der Kommission des Nationalrates zur Beratung des Gesetzesentwurfes über die Anlagefonds, 19.01.1966, p. 12.

¹³⁹⁹ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi fédérale sur les fonds de placement (Du 23 novembre 1965) », *Feuille fédérale*, 1965, vol. 3, n° 49, p. 264-363, ici p. 265.

¹⁴⁰⁰ Association Suisse des Banquiers, « Rapport sur le 51^e exercice du 1^{er} avril 1962 au 31 mars 1963 », Bâle : Frobenius, 1963, p. 53.

¹⁴⁰¹ Schweizerische Bankiervereinigung, « 53. Jahresbericht über das Geschäftsjahr vom 1. April 1964 bis 31. März 1965 », Basel : Frobenius, 1965, p. 45-46. Cit. originale : « ...ein neuer Gesetzesentwurf, der in grundsätzlicher Hinsicht unseren Auffassungen weitgehend entspricht. Er wird den Anlegern einen angemessenen Schutz vermitteln, ohne die Entwicklungsmöglichkeiten der Fonds unbillig einzuschränken ».

¹⁴⁰² AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 254^e séance, 02.12.1964, p. 16.

placement envers l'extérieur, mais aussi d'autoréguler le secteur par une action de recommandation. D'après les estimations de l'organisation faîtière, plus de 90% des fonds de placement suisses sont proches ou ont été fondés par des banques membres de l'ASB¹⁴⁰³.

Après des superviseurs de la Commission fédérale des banques, le nouveau projet de 1964 reçoit un accueil mitigé. Sur le fond, il représente pour la CFB un net progrès par rapport à ses prédécesseurs¹⁴⁰⁴. Mais d'autre part, la question de l'organisation de la surveillance étatique inquiète les superviseurs fédéraux. Plus précisément, ils se demandent si les nouvelles tâches et compétences de contrôle des fonds de placement qui lui sont attribuées dans le projet de loi ne représenteraient pas une surcharge de travail insurmontable. Il y a là un changement d'attitude par rapport à la posture de la CFB 1959-1961, lorsqu'elle n'avait jamais remis en question le rôle d'organe de surveillance sur les fonds de placement. Une disposition particulière du nouveau projet de 1964, qui prévoit que la Commission doit traiter tous les rapports de révision des fonds de placement annuellement, provoque les craintes des superviseurs. Après un long débat, ils décident majoritairement de décliner les nouvelles missions prévues. Dans un courrier daté du 9 septembre 1964, la CFB informe l'Administration fédérale des finances qu'elle émet des réserves sur le cumul des fonctions d'application de loi sur les banques et celle sur les fonds de placement : « il serait donc probablement plus approprié et souhaitable, à notre avis, que l'on désigne une autorité spéciale pour les affaires de fonds de placement »¹⁴⁰⁵. A cet égard, on retrouve dans des circonstances certes très différentes la configuration des années 1930, lorsque la BNS refusait de prendre en charge le contrôle bancaire que voulait lui attribuer le Département fédéral des finances. En 1964, c'est la CFB qui rejette le principe d'assurer la régulation des fonds de placement.

Mais cette démarche restera infructueuse. Le texte qui est soumis au Parlement en novembre 1965 maintient le système de la surveillance des fonds de placement chapeauté par la CFB. Si les superviseurs se résignent à cesser la résistance contre l'attribution de cette nouvelle tâche, ils ne le font pas de gaieté de cœur. Dans un courrier aux membres de la CFB, le suppléant du chef du secrétariat Hans Manz, qui avait été le plus virulent pour refuser le contrôle des fonds de placement, estime que le cumul des fonctions pourrait impliquer « la destruction de la Commission des banques actuelle »¹⁴⁰⁶. Sans trop anticiper dans notre récit, signalons au passage que les discussions sur l'organisation et la légitimité de la CFB sont particulièrement houleuses au cours de l'année 1965, dans le contexte de l'affaire Muñoz, qui mène à la révocation par le Conseil fédéral du président de la CFB Max Hommel. Les questions relatives à l'incorporation de la surveillance des fonds de placement tombent alors comme un cheveu sur la soupe pour la Commission fédérale des banques, déjà profondément ébranlée à ce moment-là.

¹⁴⁰³ Schweizerische Bankiervereinigung, « 53. Jahresbericht über das Geschäftsjahr vom 1. April 1964 bis 31. März 1965 », Basel : Frobenius, 1965, p. 43.

¹⁴⁰⁴ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 24.08.1964, p. 177-194.

¹⁴⁰⁵ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66, Lettre de la CFB à l'AFF, « Entwurf zu einem BG über die Anlagefonds », 10.09.1964. Cit. originale : « Es dürfte deshalb u.E. zweckmässiger und begrüßenswerter sein, wenn für die Belange der Anlagefonds eine besondere Aufsichtsbehörde bezeichnet würde ».

¹⁴⁰⁶ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 73, Rapport de Hans Manz aux membres de la CFB, 15.12.1965. Cit. originale : « die Zerstörung der bisherigen Bankenkommision ».

Achévé en novembre 1965, le projet du Conseil fédéral prévoit donc l'attribution du rôle de surveillance à la Commission fédérale des banques. Dans le substantiel exposé des motifs qui accompagne le projet (80 pages !), le gouvernement reprend par ailleurs l'argumentaire qui vise à souligner la dimension sociopolitique du développement des fonds de placement. En mettant en évidence que les fonds de placement favorisent la « dispersion de la propriété », en permettant « la formation de fortune dans des milieux aussi larges que possible », le message rédigé par le Département des finances du catholique-conservateur Roger Bonvin insiste sur le rôle appréciable que joue l'instrument des *investment trusts* dans la promotion du sens de l'épargne et l'extension de l'actionnariat¹⁴⁰⁷. Ne retrouve-t-on pas les mêmes arguments dans le discours du président du conseil d'administration de l'UBS et de l'INTRAG, Fritz Richner (1894-1974) :

« En popularisant les valeurs à revenu variable comme moyen d'épargne, on intéresse une partie toujours plus grande de la population à nos entreprises privées et à la prospérité de notre économie libre. On ne saurait nier l'importance économique-politique d'une telle évolution »¹⁴⁰⁸.

Faire participer la classe moyenne à la formation de valeurs capitalistes par le biais des placements collectifs revêt en ce sens une fonction politique. Il s'agit là d'une alternative à la popularisation de l'actionnariat par l'émission d'action de faible valeur nominale (*Kleinaktien*), pratique qui n'est pas autorisée par le droit des sociétés helvétiques¹⁴⁰⁹. Cet argumentaire reprend, en termes plus nuancés, une idée que l'économiste Beat Huber exprimait bien plus clairement dans un article publié en 1959 :

« La popularisation des actions dans les milieux salariés serait en mesure d'ôter le piquant de toute théorie de lutte des classes. [...] Un travailleur détenteur d'actions, qui serait selon la vulgate marxiste à la fois exploiteur et exploité, ne cadrerait plus vraiment avec le concept du manifeste de Marx et Engels »¹⁴¹⁰.

En janvier 1966, près de neuf ans après le dépôt de la motion Rosset, le problème des fonds de placement revient aux Chambres fédérales. Entre janvier et mars 1966, c'est d'abord le Conseil national, en commission puis au plénum, qui traite le projet de loi, avant de le transmettre au Conseil des Etats à la fin du printemps. Nous faisons l'impasse sur un exposé précis de la composition des deux commissions parlementaires constituées pour l'occasion. Relevons tout de même que 7 des 27 membres de la commission du Conseil national et 7 des 13 membres de celle du Conseil des Etats, au-delà de leur appartenance partisane, font partie de la liste des parlementaires proches des banques établie par l'Association suisse des banquiers en décembre 1967¹⁴¹¹.

¹⁴⁰⁷ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi fédérale sur les fonds de placement (Du 23 novembre 1965) », *Feuille fédérale*, 1965, vol. 3, n° 49, p. 264-363, ici p. 283.

¹⁴⁰⁸ Richner, *op. cit.*, 1958, p. 6.

¹⁴⁰⁹ Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 786-790.

¹⁴¹⁰ Beat Huber, « Zum Problem der Kleinaktien », *La société anonyme suisse : revue de droit commercial et économique*, vol. 31, n° 9, 1959, p. 201-210, p. 202. Cit. originale : « eine Popularisierung der Aktie in Arbeitnehmerkreisen wäre imstande jeglicher Klassenkampftheorie den Stachel zu nehmen. [...] ein aktienbesitzender Arbeiter, nach marxistischer Diktion gleichzeitig Ausbeuter und Ausgebeuteter, paßt doch wohl nicht mehr so gut in das Konzept des Marx/Engels'schen Manifests ». Cité in Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 788-789.

¹⁴¹¹ La « Liste der eidgenössischen Parlamentarier, die Banken nahestehen » est annexée au PV de la 269^e séance du CdA de l'ASB, 13.12.1967. Elle recense 43 députés (30 conseillers nationaux et 13 conseiller aux Etats) provenant des partis suivants : 18 radicaux, 8 catholiques-conservateurs, 8 socialistes, 4 PAB, 3

Le but du projet de loi, tel qu'annoncé par le gouvernement dans son message d'accompagnement, n'est ni de favoriser, ni d'entraver le développement des fonds de placement¹⁴¹². Il vise plutôt à améliorer la protection du porteur de parts, à savoir l'épargnant qui investit dans des fonds de placement. Cet objectif doit être atteint par trois volets de mesures. Premièrement, la législation contient des dispositions de droit civil qui clarifie le statut juridique des fonds de placement. Plus précisément, elle règle de manière contractuelle les rapports entre trois intervenants : le porteur de parts, la direction du fonds et la banque dépositaire. L'idée est donc de mettre un terme au flou juridique qui entoure les notions de copropriété et de trusts, issues du droit anglo-saxon et difficilement transposable en droit suisse. Deuxièmement, la réglementation souhaite améliorer la publicité comptable des fonds de placement – c'est-à-dire accroître leur transparence. Un article exige l'élaboration annuelle et la mise à disposition des porteurs de parts d'une comptabilité détaillée sur chaque fonds. Troisièmement, la loi institue un audit externe – mais privé – de tous les fonds de placement. A cette révision externe s'ajoute la surveillance officielle exercée par la Commission fédérale des banques. A cet égard, la loi sur les fonds de placement reprend mimétiquement les dispositions de la réglementation bancaire de 1934, ce qui fait dire au conseiller national catholique-conservateur argovien Julius Binder (1925-) qu'elle est la « loi jumelle de la loi sur les banques »¹⁴¹³. Voilà donc dans les grandes lignes, le programme poursuivi par la loi sur les fonds de placement qui voit le jour en 1966.

Au cours des délibérations parlementaires de janvier à juillet 1966, mis à part quelques questions secondaires, comme le statut de la banque dépositaire, seul un point fait véritablement débat. Il s'agit de la disposition qui permet à la Banque nationale d'interdire, à certaines conditions, l'achat de titres étrangers pour le compte des fonds de placement. Cette clause, véritable cheval de bataille pour les dirigeants de la banque centrale, constitue l'équivalent de l'article 8 de la loi sur les banques sur l'exportation de capitaux (emprunts, achats d'actions ou placements à l'étranger d'un montant nominal supérieur à 10 millions de francs soumis à un droit de veto de la BNS). Elle est vivement débattue et combattue par certains parlementaires des partis bourgeois, qui refusent d'intégrer une disposition de politique économique conjoncturelle dans une loi réglementant essentiellement la protection des épargnants. Mais la disposition en question passe finalement la rampe, en partie grâce au travail de persuasion du président de la commission du Conseil national et président du Conseil de banque de la BNS, le radical tessinois Brenno Galli.

Malgré cette défaite pour les milieux bancaires, qui auraient préféré la suppression de l'article incriminé, l'ASB tire un bilan intermédiaire plutôt positif du déroulement de la discussion parlementaire. Son secrétaire Max Oetterli annonce aux membres du Conseil

libéraux, 2 démocrates. Les affiliations bancaires se segmentent de la manière suivante : 26 députés sont liés aux banques cantonales, 5 aux grandes banques, 3 à la Banque Centrale Coopérative (ancêtre de la Banque Coop, fondée par l'USS en 1927), et 9 à diverses banques régionales.

¹⁴¹² « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi fédérale sur les fonds de placement (Du 23 novembre 1965) », *Feuille fédérale*, 1965, vol. 3, n° 49, p. 264-363, ici p. 282. Cette rhétorique est souvent reprise par le conseiller fédéral Roger Bonvin au cours des délibérations parlementaires en 1966.

¹⁴¹³ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, séance du 23 mars 1966, p. 250. Cit. originale : « Das Spezialgesetz über die Anlagefonds ist der Zwilingsbruder des Bankengesetzes ».

d'administration de l'ASB en mars 1966 que « dans l'ensemble, la Commission [du Conseil national] a accepté nos postulats »¹⁴¹⁴.

Pour la Commission fédérale des banques, la prise en charge des nouvelles compétences de surveillance des fonds de placement, acceptée à contrecœur après d'énergiques protestations, signifie un changement organisationnel important. En effet, la nouvelle régulation prévoit un certain nombre de nouvelles tâches pour la CFB¹⁴¹⁵. C'est elle qui donne aux directions de fonds et aux banques dépositaires l'autorisation d'exercer et qui approuve leurs règlements, ces autorisations pouvant être retirées dans des cas de graves infractions ; le retrait de l'autorisation d'exercer a pour conséquence la faillite. Il s'agit là d'un moyen d'intervention plus incisif que ceux prévus dans le régime bancaire de 1934, qui prévoyait des conditions d'ouverture très souple, sans système de concession. Quant aux autres compétences dans le domaine des fonds de placement reçues par la CFB en 1966, elles sont pour la plupart analogues au régime de régulation bancaire (reconnaissance des sociétés de révision, modération des tarifs de révision, nomination d'un gérant, édicition des normes spéciales pour les fonds étrangers, etc.). Une seule des dispositions touchant au rôle de la Commission fédérale des banques fait débat au Parlement. La clause prévoyant que les directions de fonds doivent transmettre à la CFB tous les rapports de révision annuels est remise en question à plusieurs reprises¹⁴¹⁶. Mais les propositions d'amendement, qui visaient à restreindre la communication d'information comptable à la CFB pour éviter une « bureaucratie inutile », sont rejetées de justesse. Par conséquent, l'organe de surveillance recevra l'intégralité des rapports de révision des fonds de placement.

Ces nouvelles tâches impliquent donc une réorganisation administrative de la CFB. L'organe décisionnel, c'est-à-dire la commission elle-même composée jusqu'alors de cinq membres extra-professionnels, est séparé en deux entités : la chambre des banques (*Bankenkammer*) d'une part, et la chambre des fonds de placement (*Anlagefondskammer*) d'autre part. Le nombre de membres, qui se spécialisent donc dans l'un ou l'autre domaine, passe de cinq à sept. Quant au secrétariat, le petit organisme de fonctionnaires à plein temps, il passe de deux employés dits « qualifiés » à cinq, sans tenir compte des employées de bureau. Cette réforme organisationnelle entre en vigueur avec la loi sur les fonds de placement, à partir de février 1967. Au cours de l'automne 1966, la CFB doit multiplier les démarches auprès de l'Administration fédérale des finances pour demander un report de l'entrée en vigueur de la loi sur les fonds de placement, car elle ne parvient pas à trouver des collaborateurs adéquats pour occuper les nouveaux postes créés¹⁴¹⁷. Face à ces difficultés sans doute liées aux salaires moins attrayants proposés par la Confédération, par rapport aux rémunérations dans le secteur privé, le Département des finances doit

¹⁴¹⁴ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 261^e séance, 09.03.1966, p. 22. Cit. originale : « Im wesentlichen übernahm die Kommission unserer Postulate ».

¹⁴¹⁵ Urs Schäfer, *Die öffentliche Aufsicht im Sinne des Anlagefondsgesetzes*, S.l.: [s.n.], 1971, p. 71-133.

¹⁴¹⁶ Amendement de Fritz Blatti (1910-1994), conseiller national radical, directeur de la Caisse d'épargne de Wangen, en commission. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 65, Protokoll über die Verhandlungen der Kommission des Nationalrates zur Beratung des Gesetzesentwurfes über die Anlagefonds, 19.01.1966, p. 84. Amendement du conseiller aux Etats radical argovien Ernst Bachmann (1912-1995), par ailleurs membre du CdA du Crédit Suisse. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 65, Protokoll über die Verhandlungen der Kommission des Ständerates zur Beratung des Gesetzesentwurfes über die Anlagefonds, 27.05.1966, p. 46.

¹⁴¹⁷ Cf. AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66.

déléguer son collaborateur du service juridique Paul Ehram au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Nous reviendrons plus bas sur les difficultés de la CFB à attirer un personnel qualifié (cf. chap. 10.3). Notons au passage qu'en réponse à cette réorganisation du côté de l'autorité de surveillance, la commission ad hoc mise en place par l'ASB connaît aussi une réforme : elle gagne en indépendance pour les questions techniques et obtient la compétence de négocier de manière autonome directement avec la Chambre pour fonds de placement de la CFB, sans passer par le secrétariat central de l'ASB¹⁴¹⁸.

L'entrée en vigueur de la loi sur les fonds de placement – flanquée d'une ordonnance d'exécution qui prévoit un délai d'adaptation de deux à trois ans, est saluée par l'ASB¹⁴¹⁹. Le *Journal de Genève*, sous la plume de l'avocat Alain Hirsch, spécialiste de la question qui avait fait partie de la petite commission d'expert chargée de rédiger la loi, approuve également, malgré quelques réserves sur la précipitation de l'entrée en vigueur¹⁴²⁰. A Londres, *The Economist* s'étonne de la lenteur avec laquelle les autorités suisses ont réagi à la croissance du phénomène. Les journalistes de l'hebdomadaire libéral indiquent également une des raisons de l'aboutissement tardif de la régulation : « Apart from the increasing size of investments involved—about one quarter of the total deposits of Swiss savings banks—there had also been a number of crashes and scandals which made formerly reluctant financial circles keener on a regulatory law »¹⁴²¹. Ce n'est pas le lieu ici de recenser exhaustivement les scandales auxquels fait référence cet article. Mentionnons seulement la faillite du Swissbau-Anlagefonds qui intervient en février 1967 et constitue un scandale impliquant des sociétés de gestion de fonds de placement. Un peu plus tard, au tournant des années 1970, a lieu l'affaire de l'Investors Overseas Services (IOS) Ltd., plus retentissante et plus internationale. Il s'agit d'une société spécialisée dans la gestion de fortune offshore fondée par Bernard Cornfeld (1927-1995) et basée au Panama, mais dont l'essentiel des opérations est géré depuis la succursale genevoise depuis 1958¹⁴²². L'empire financier IOS s'effondre en 1970, et son fondateur Cornfeld est incarcéré en 1973, mais libéré onze mois plus tard. Son procès, en 1979, débouche sur un acquittement. L'ordonnance du Conseil fédéral du 13 janvier 1971 sur les fonds de placement étrangers, élaborée par la Commission fédérale des banques, constitue une tentative de soumettre les fonds qui pratiquent depuis la Suisse une publicité intempestive à l'attention de la clientèle étrangère à une régulation plus stricte¹⁴²³.

Cet épisode sur la gestion par les autorités publiques suisses du phénomène des *investment trusts* est remarquable à plus d'un titre. Il constitue un exemple frappant de la façon dont

¹⁴¹⁸ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 269^e séance, 13.12.1967, p. 27.

¹⁴¹⁹ Schweizerische Bankiervereinigung, « 55. Jahresbericht über das Geschäftsjahr vom 1. April 1966 bis 31. März 1967 », Basel : Frobenius, 1967, p. 49-50.

¹⁴²⁰ Alain Hirsch, « La loi sur les fonds de placement est entrée en vigueur. Une maison de verre aux volets clos », *Journal de Genève*, 07.02.1967, p. 6.

¹⁴²¹ [s.n.], « Swiss trust law. Long time no control », *The Economist*, 04.02.1967.

¹⁴²² Sur le volet helvétique du scandale IOS, cf. Marc Perrenoud, « Le scandale de l'Investors Overseas Services (IOS). Les épisodes suisses dans les années 1960-1970 », in François Vallotton, Malik Mazbouri (éd.), *Scandale & Histoire*, Lausanne: Antipodes, 2016, p. 53-80.

¹⁴²³ Sur cette ordonnance, voir : Sacha Zala, Marc Perrenoud (éd.), *Documents diplomatiques suisses*, Zürich, Locarno, Genève: Chronos, A. Dadò, Ed. Zoé, vol. 25 (1970-1972), 2014, doc. 55, p. 137-138. Verordnung über die ausländischen Anlagefonds, 13.01.1971. Egalement disponible en ligne, <http://dodis.ch/35751>, (consulté le 14.12.2016).

des législateurs réagissent, avec un certain retard, à une innovation. Le long processus d'élaboration de la loi sur les fonds de placement, qui s'étend sur une décennie (1957-1967), témoigne à la fois de certaines spécificités du système politique suisse et de la difficulté à trouver un compromis autour de la question. Il semble en effet qu'au départ, le principe d'une législation spéciale ne rencontre pas une forte résistance chez les milieux bancaires. Au contraire, certains acteurs solidement implantés dans le marché des fonds de placement voient d'un bon œil une régulation qui les protège de la concurrence de nouveaux venus. Comme dans le cas de la loi sur les banques dans les années 1930, il faut donc se garder de considérer l'élaboration de la loi sur les fonds de placement comme un processus unilatéral de contrainte réglementaire des pouvoirs publics contre un secteur privé qui résiste farouchement à la réglementation. Dans ce cas, l'opposition prend forme plus subtilement à partir du moment où l'avant-projet de loi préparé par un comité de juristes est considéré par les milieux bancaires, en 1961, comme trop tatillon et détaillé. Il faudra attendre cinq ans de plus pour qu'un projet alternatif aboutisse. Cet accouchement difficile se fait cette fois dans le contexte d'une forte conflictualité entre les banques commerciales et la banque centrale. La Banque nationale cherche alors, au grand dam des banques, à affermir par le biais de cette législation ses moyens d'intervention dans le domaine de l'exportation de capitaux. Du point de vue de la Commission fédérale des banques, la prise en charge de la surveillance officielle des fonds de placement est acceptée à contrecœur. La réticence des superviseurs est liée à la surcharge de travail que représentent les nouvelles tâches. Ces nouvelles compétences nécessitent une réorganisation administrative et une légère augmentation du nombre d'employés de l'agence. En outre, la réglementation prévoit des moyens de contrainte plus sévère à l'égard des fonds de placement qu'à l'égard des banques dans le régime de 1934. En effet, la CFB obtient la possibilité de retirer, en cas de manquements graves, l'autorisation d'exercer à une direction de fonds de placement. En ce sens, le domaine des fonds de placement joue aussi un rôle d'expérimentation de modifications qui pourraient être intégrées dans la surveillance bancaire au moment de la révision de la loi sur les banques.

Au cours des années 1980, les fonds de placement suisses connaissent une nouvelle phase de mutation. Sous l'effet notamment de la libéralisation du marché commun européen, de nombreux fonds de placement sont délocalisés ou nouvellement créés sur d'autres places financières, en particulier au Luxembourg¹⁴²⁴. Une révision de la loi sur les fonds de placement aboutit en mars 1994, suivie d'une seconde révision totale en juin 2006, essentiellement dans le sens d'une adaptation aux directives européennes en la matière.

¹⁴²⁴ André Cornu, Charly Denervaud, Raymond L. Larcier, *Les fonds de placement*, Lausanne: HEC, 1993, p. 6-7.

8.2 La révision de la loi bancaire discutée, mais rejetée (1960-1965) : moyens d'action de la CFB, afflux des banques étrangères, garantie des épargnes et secret bancaire

Au cours des chapitres précédents, nous avons à plusieurs reprises rencontré des situations au cours desquelles une révision de la loi sur les banques de 1934 est envisagée, mais est très rapidement rejetée par les principaux acteurs impliqués : la Commission fédérale des banques, le Département fédéral des finances et des douanes, ou encore l'Association suisse des banquiers. Notons au passage que d'autres groupes socio-économiques sont directement et indirectement concernés par les débats de régulation bancaire : les agriculteurs ou les salariés, affectés par l'inflation, ou encore les épargnants et les locataires, sensibles aux variations des taux d'intérêts. Ces intervenants-là n'apparaissent pas dans notre récit, car ils ne peuvent pas prendre part aux discussions et processus de décision, faute d'y être invités. Leur absence dans les débats n'enlève rien au fait qu'il s'agit de groupes sociaux affectés par les choix qui sont opérés. Pour les acteurs impliqués, les 25 premières années (1935-1960) du régime de surveillance bancaire sont donc régulièrement jalonnées de moments de remise en question du cadre réglementaire. Sans répéter inutilement toutes ces occurrences, récapitulons les principales étapes de ce mouvement.

Dès 1938-1939, les lacunes dans le contrôle de l'exportation de capitaux et le flou sur la définition juridique des sociétés financières qui doivent être soumises à la loi soulèvent pour la première fois la question d'une révision de la législation, après seulement quatre ans d'existence (cf. chap. 8.1). Dans la foulée, c'est la difficile question du transfert dans le droit ordinaire de l'arrêté fédéral sur l'assainissement des banques qui relance l'idée d'une révision de la loi sur les banques. Nous l'avons vu, entre 1938 et 1948, la Commission fédérale des banques envisage à deux reprises au moins de lancer une réforme législative pour intégrer les mesures spéciales de moratoires bancaires pour établissements en difficulté dans la loi sur les banques (cf. chap. 6.2.2). Souvenons-nous également qu'entre 1946 et 1958 la question de l'adaptation des ratios de fonds propres et de liquidité avait suscité de longs débats à l'interne du monde bancaire et avec les superviseurs (cf. chap. 7.5). Là aussi, certains acteurs avaient exprimé de vives réticences à toucher aux dispositions de la législation bancaire et même une refonte de la seule ordonnance d'exécution, qui aboutit en 1961, avait été difficile à imposer. A trois reprises au moins, et dans le cadre de débats très variés, les milieux bancaires – et, consécutivement, les superviseurs de la CFB – avaient donc exprimé leur fort attachement au maintien inaltéré de la loi sur les banques de 1934, et refusé la reprise de toute discussion publique de ses dispositions. L'argumentation développée repose sur les nombreux dangers qui seraient liés à la réouverture du dossier « législation bancaire ». On insiste tantôt sur les dangers de nationalisation dans un contexte international défavorable (1946), tantôt sur les risques d'encourager une remise en question du secret bancaire (1948). Un débat parlementaire de la régulation bancaire devient donc progressivement une question taboue¹⁴²⁵.

¹⁴²⁵ Sur la notion de *dépolitisation*, voir Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 234-249.

En juillet 1958, au moment où la multiplication des fondations de banques étrangères irrite la Banque nationale suisse, la Commission fédérale des banques maintient une conduite très prudente. Le conseiller national conservateur argovien et membre de la CFB Max Rohr estime alors qu'« une révision de la loi sur les banques devrait être évitée à l'heure actuelle, car il existe un risque que des postulats étatistes indésirables soient ainsi provoqués »¹⁴²⁶. La CFB convient alors d'une attitude strictement passive et attentiste.

En 1959-1960, au lendemain de la faillite retentissante de la Kredit- und Verwaltungsbank Zug, c'est une démarche des autorités cantonales zougaises, remontées par le peu d'efficacité des interventions disciplinaires de la Commission fédérale des banques contre les dirigeants bancaires incriminés, qui avait remis la question d'une éventuelle révision de la loi sur les banques à l'ordre du jour (cf. chap. 7.4). En mai-juin 1960, le nouveau conseiller fédéral en charge des Finances, le catholique-conservateur fribourgeois Jean Bourgnicht, sur la base des expériences malheureuses faites dans le cas de la banque zougaise et de la Banque Mercantile à Genève – contre laquelle la CFB avait déposé plainte en juin 1959 –, estime qu'une révision de la loi sur les banques est nécessaire. Les membres de la Commission fédérale des banques, consultés à l'occasion par le Département des finances, sont au contraire d'avis qu'une telle démarche n'est ni souhaitable ni opportune. Cette décision est prise à l'unanimité des cinq membres le 14 juin 1960¹⁴²⁷. Au moment même, à quelques centaines de mètres de là au Palais fédéral, le ministre des Finances Bourgnicht affirme justement, en réponse à une interpellation du conseiller national socialiste Harald Huber (1912-1988) sur le rapport de gestion du Conseil fédéral : « je suis personnellement convaincu que les pouvoirs de la commission [fédérale des banques] doivent être étendus »¹⁴²⁸.

Les démarches combinées de la CFB et de l'ASB auprès du DFFD de Bourgnicht au cours de l'été 1960 vont provoquer un changement fondamental de point de vue au ministère des Finances. La Commission fédérale des banques organise une réunion avec Bourgnicht le 1^{er} juillet 1960. Elle lui présente alors une autre argumentation classique, en insistant sur la lourde responsabilité qui incomberait à la CFB et – partant – à la Confédération, si on étendait ses pouvoirs d'intervention en l'autorisant par exemple à ordonner l'ouverture d'une procédure moratoire à la place des dirigeants bancaires¹⁴²⁹. L'Association suisse des banquiers partage le point de vue de la CFB en la matière et s'oppose à une extension des compétences de l'organe de surveillance¹⁴³⁰. En septembre 1960, une entrevue entre le directeur général du Crédit Suisse Eberhard Ernst Reinhardt (1908-1977) et Bernhard Müller (1921-2006), responsable du service juridique de l'Administration fédérale des finances, confirme cette position. Le banquier, par ailleurs ancien collaborateur (1935-1945) puis chef de l'AFF (1946-1947), aurait tenu les propos suivants :

¹⁴²⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, 28.07.1958, p. 120. Cit. originale : « Im heutigen Zeitpunkt sollte eine Revision des Bankengesetzes vermieden werden, da die Gefahr besteht, dass dadurch unliebsame statistische Postulate heraufbeschwört werden könnten ».

¹⁴²⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 14.06.1960, p. 133-137.

¹⁴²⁸ Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session ordinaire d'été, 14.06.1960, p. 212.

¹⁴²⁹ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Aktennotiz betr. Revision des Bankengesetzes, 01.07.1960.

¹⁴³⁰ Selon les propos rapportés par Max Hommel à la CFB : AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 12, PV CFB, 07.07.1960, p. 159-160.

« En principe, les banques n'apprécient pas une révision de la loi sur les banques, parce qu'il est impossible de prévoir quels problèmes pourraient être inclus dans la discussion. Il [Reinhardt] mentionne dans ce contexte la question incessamment soulevée par la Banque nationale des réserves obligatoires des banques et le sujet très populaire du secret bancaire. Toute discussion de ces questions serait préjudiciable à la confiance et pourrait conduire à des perturbations monétaires »¹⁴³¹.

Convaincus par cette résistance combinée de l'ASB et de la CFB, les fonctionnaires de l'administration fédérale abandonnent l'idée d'une révision de la loi sur les banques et préparent un rapport à ce sujet à transmettre au Conseil fédéral pour enterrer l'affaire. Les dirigeants de la Banque nationale, et en particulier le chef du 1^{er} département Walter Schwegler, tentent alors vainement de persuader le DFFD d'envisager malgré tout des amendements à la réglementation bancaire. Dans un courrier du 19 décembre 1960, la direction générale de la BNS plaide en faveur d'une révision qui épouserait les contours suivants. Premièrement, la CFB devrait être autorisée à déclencher elle-même la faillite et à retirer l'autorisation d'exercer d'une banque. Deuxièmement, des dispositions sur les réserves obligatoires des banques auprès de la BNS pourraient être introduites. Troisièmement, une complication des conditions d'ouverture de nouvelles banques est revendiquée, en vue de garantir les qualifications morales des futurs dirigeants bancaires. Quatrièmement, la direction de la banque centrale exige des mesures capables de freiner la vague de fondations de banques étrangères, pour éviter que la Suisse « se transforme en terrain de jeux des capitaux internationaux en fuite ou spéculatifs, et acquiert la réputation douteuse de reprendre la place qu'occupait l'ancienne Tanger »¹⁴³². Mais ni le programme de révision ni les arguments invoqués ne trouvent une oreille attentive auprès de l'Administration fédérale des finances. En juillet 1961, le DFFD de Jean Bourgknecht soumet au Conseil fédéral un rapport qui arrive à la conclusion qu'« une révision de la loi sur les banques ne s'impose à l'heure actuelle sous aucun des points de vue considérés »¹⁴³³. Ce document est approuvé par le collège gouvernemental fin août 1961 et donne lieu à un bref communiqué de presse. C'est par ce biais que la direction de la Banque nationale apprend, avec une amère déception, qu'aucun de ses postulats en faveur d'une révision n'a été retenu par l'Administration des finances. Elle s'en plaint vainement, et la question d'une révision de la loi sur les banques en reste là¹⁴³⁴.

Pendant cette phase, entre 1959 et 1961, c'est donc une configuration très particulière qui mène à l'échec des velléités de renforcement de la régulation bancaire. L'incapacité de la

¹⁴³¹ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 59, Aktennotiz der Besprechung Müller-Reinhardt, 05.09.1960. Cit. originale : « Grundsätzlich schätzen die Banken eine Revision des Bankengesetzes nicht, weil nicht vorauszusehen sei, welche Probleme mit in die Diskussion einbezogen werden könnten. Er [Reinhardt] erwähnt in diesem Zusammenhang die von der Nationalbank wiederholt aufgeworfene Frage der Pflichtreserven der Banken und das immer beliebte Thema des Bankengeheimnisses. Jede Diskussion dieser Fragen wäre aber dem Vertrauen abträglich und könnte zu monetären Störungen führen ».

¹⁴³² AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Lettre de la direction générale de la BNS à la direction de l'Administration fédérale des finances, 19.12.1960. Cit. originale : « zum Tummelplatz internationaler Flucht- und Spekulationskapitalien zu werden und den zweifelhaften Ruf zu erhalten, die Stelle des verschwundenen Tanger einzunehmen ».

¹⁴³³ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Bericht über die Frage einer Revision des Bankengesetzes, EFZD, 19.07.1961, p. 23. Cit. originale : « eine Revision des Bankengesetzes dränge sich zur Zeit unter keinen der berücksichtigten Gesichtspunkten auf ».

¹⁴³⁴ ABNS, 1.3/1232 Revision 1971 (Bundesstellen), Lettre de la DG BNS à l'AFF, 09.09.1961.

Commission fédérale des banques à intervenir efficacement dans le cas des banques délictueuses qui font faillite à la fin des années 1950 (Kredit- und Verwaltungsbank, Banque Mercantile) donne l'impulsion décisive au processus. C'est ensuite cette même instance qui va, en coordination avec l'influente association des banquiers, décourager le Département fédéral des finances d'entreprendre une révision de la loi bancaire, et ainsi empêcher une consolidation de ses propres compétences. La position de la Banque nationale suisse est en fort contraste. Ses dirigeants considèrent au contraire l'ouverture du chantier législatif de la réglementation bancaire comme une opportunité pour mettre sur le tapis leurs propres revendications. Celles-ci vont pour l'essentiel dans deux directions : intégrer dans la loi sur les banques des dispositions lui permettant de limiter l'expansion de crédit (par les réserves obligatoires) d'une part, et instaurer des mesures entravant l'ouverture de nouvelles banques étrangères en Suisse d'autre part. Il est difficile d'expliquer avec certitude ce second objectif des dirigeants de la banque centrale. Les tensions avec la Commission fédérale des banques, sur lesquelles nous reviendrons, jouent certainement un rôle. En outre, combler les lacunes de la législation bancaire contribue pour l'institut d'émission à reprendre le contrôle sur un développement qui lui échappe en partie, notamment par l'apparition de nouvelles banques moins attachées aux principes d'autorégulation par les *gentlemen's agreements* qu'elle préconise.

En plus de ces positions antagonistes de certains acteurs-clés du processus, l'élan de 1959-1961 est freiné par la concomitance avec deux projets législatifs parallèles. En effet, la législation sur les fonds de placement, et – a fortiori – la révision des dispositions sur les fonds propres et la liquidité dans l'ordonnance de la loi sur les banques forment deux travaux réglementaires dont l'aboutissement paraît plus urgent pour l'ensemble des acteurs impliqués. Pour l'Administration fédérale des finances, il semblait sans doute peu pertinent de rouvrir la question – beaucoup plus délicate – de la loi sur les banques, quelques semaines après avoir achevé une adaptation de son règlement d'exécution.

Afin de donner un aperçu complet des diverses forces contradictoires en faveur ou défaveur d'une révision de la loi sur les banques pendant la première moitié des années 1960, il est nécessaire de présenter plusieurs enjeux afférents de près ou de loin à la régulation bancaire.

Le « problème » des banques étrangères (1956-1965)

Le premier d'entre eux, sur lequel nous reviendrons plus bas, est relatif aux réactions suscitées par l'accélération de l'installation en Suisse de banques étrangères toujours plus nombreuses¹⁴³⁵.

Dès 1956, et de manière croissante à partir de 1958, une forte tendance à l'ouverture de nouvelles banques étrangères en Suisse se manifeste. Précisons d'emblée que l'expression « banque étrangère » est équivoque et qu'elle désigne souvent des institutions diverses, au moins du point de vue réglementaire. Il faut distinguer trois types d'établissements étrangers. Premièrement, une banque étrangère peut simplement ouvrir un bureau de

¹⁴³⁵ Cf. renvoi interne, chap. 9.1. Certains des éléments que nous abordons ici ont déjà été analysés dans la publication suivante : Giddey, *art. cit.*, in Aspey, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2013. Sur les banques étrangères en Suisse, voir également : Iklé, *op. cit.*, 1970, p. 105-109 ; Max Meyer, *Die Ausländischen Banken in der Schweiz. Studie im Auftrag des Verbandes der Auslandsbanken in der Schweiz*, St. Gallen: Institut für Bankwirtschaft an der Hochschule St. Gallen, 1975 ; Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 197-206.

représentation en Suisse, ce qui n'implique pas la création d'une société ; n'étant pas soumis à la loi sur les banques, les bureaux de représentation ne sont pas autorisés à effectuer des opérations bancaires à proprement parler. Deuxièmement, l'installation peut prendre la forme de l'ouverture d'une succursale en Suisse. L'établissement reste ainsi affilié à la maison-mère, dont il dépend juridiquement. Ce type de banque est déjà soumis à une réglementation spéciale depuis 1936 (art. 2 de la loi sur les banques de 1934, complété par une ordonnance de la Commission fédérale des banques du 15 février 1936) : une succursale étrangère ne peut ouvrir en Suisse que si le pays d'origine de la maison-mère accorde la réciprocité aux banques suisses, et une caution remplace le capital social (cf. chap. 5.2.1). Troisièmement, une banque étrangère – ou plus généralement des capitalistes étrangers – peut fonder une banque de droit suisse, formellement et juridiquement indépendante de la maison-mère. Ce type d'établissements, qui ne mentionne pas nécessairement l'origine étrangère des fondateurs dans la raison sociale, est du point de vue réglementaire mis sur un pied d'égalité avec les banques suisses. Elles sont progressivement désignées par l'expression « banques sous domination étrangère » (*ausländisch beherrschte Banken*). C'est cette troisième catégorie, qui échappe entièrement aux dispositions prévues pour les établissements étrangers, qui connaît la plus forte croissance entre 1956 et 1970.

Evidemment, des banques étrangères étaient implantées en Suisse bien avant les années 1960. D'importantes banques françaises – comme la Banque de Paris et des Pays-Bas ou le Crédit Lyonnais – étaient présentes à Genève dès la fin du XIX^e siècle¹⁴³⁶. Durant l'entre-deux-guerres, une douzaine de banques étrangères ouvrent leurs guichets, comme la succursale de la Lloyds Bank à Genève, ou l'American Express Company qui dispose de plusieurs succursales. Mais le véritable décollage a lieu durant les Trente Glorieuses : 82 des 97 banques étrangères actives en Suisse en 1972 ont été fondées après 1946, et 68 d'entre elles après 1958¹⁴³⁷. Le retour à la convertibilité des principales monnaies dès 1958 n'est sans doute pas sans rapport avec l'accélération de la fondation de banques étrangères. Mesurées par le volume de leurs bilans, les banques étrangères en Suisse – succursales et banques indépendantes réunies – passent de 3% des bilans totaux à 10% en 1968, puis 11% en 1972¹⁴³⁸. Les bilans de la catégorie « autres banques » de la statistique de la BNS, qui est composée en grande partie de banques sous domination étrangère, décuplent en termes réels entre 1956 et 1971¹⁴³⁹. On constate aussi une évolution quant à l'origine des banques qui s'établissent en Suisse. Jusqu'aux années 1950, elles proviennent essentiellement de pays voisins ou européens : les banques françaises s'installent sur la

¹⁴³⁶ Cf. François Walter, « Finance et politique à la belle époque : la France et les emprunts de la Confédération helvétique (1890-1914) », *Revue suisse d'histoire*, vol. 32, n° 3, 1982, p. 421-450, p. 432 ; Youssef Cassis, « Le Crédit Lyonnais à Genève, 1876-2001 », in Bernard Desjardins, *et al.* (éd.), *Le Crédit Lyonnais (1863-1986) : études historiques*, Genève : Droz, 2003, p. 617-629.

¹⁴³⁷ Meyer, *op. cit.*, 1975, p. 94-96.

¹⁴³⁸ Les proportions de 1958 et 1972 ont été calculées à partir de statistiques trouvées dans : AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier « Ausl. Banken 1959-1974 ». La proportion de 1968 figure dans le « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral urgent instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères, du 13 novembre 1968 », *Feuille fédérale*, 1968, vol. 2, n° 48, p. 784.

¹⁴³⁹ Selon Burkhalter, 60% des bilans de la catégorie « autres banques » proviennent de banques sous domination étrangère. Cf. Eduard F. Burkhalter, *Die Bedeutung, das Wesen und die Struktur der von der Schweizerischen Nationalbank als "Übrige Banken" bezeichneten Institute*, Thun: Weibel, 1969, p.59.

place financière genevoise, tandis que des banques italiennes voient le jour dans le canton du Tessin. A partir des années 1950, on assiste à une vague de créations à partir de capitaux provenant du Proche et Moyen-Orient (Israël, Liban, Egypte). Cette tendance est en partie liée à la crise de Suez qui incite les capitalistes de ces régions à gérer leurs capitaux depuis la Suisse et contourner ainsi les restrictions sur les transactions en dollars ou livres sterling¹⁴⁴⁰. Puis, au cours des années 1960, ce sont les banques états-uniennes qui investissent Zurich et Genève, dans le cadre de ce que l'historien Geoffrey Jones considère comme la seconde vague de mondialisation des services bancaires¹⁴⁴¹.

Ces transformations rapides du paysage bancaire helvétique suscitent sans tarder des réactions, tant de la part des autorités monétaires que de l'Association suisse des banquiers. L'ouverture d'une succursale de la Banque de l'Indochine (siège à Paris) à Lausanne à l'été 1956 constitue le point de départ de la contestation des autorités suisses. C'est en effet la première fois depuis les années 1930 que la Commission fédérale des banques doit statuer sur l'ouverture d'une succursale de banque étrangère. Après avoir constaté qu'il s'agissait d'un solide établissement de premier ordre, et qui était déjà présent à Lausanne et actif dans le commerce d'or russe par une participation dans la Bullion Exchange & Co. Ltd, la CFB décide de consulter la BNS et l'ASB avant de délivrer l'autorisation demandée¹⁴⁴². La faïtière des banquiers, après avoir mené une enquête interne auprès des grandes banques, ne voit pas d'un bon œil l'ouverture de la succursale de la banque française et met en avant quatre arguments¹⁴⁴³. Elle souligne premièrement que la Banque de l'Indochine souhaite transférer en Suisse les activités qu'elle pratiquait jusque-là depuis sa filiale de Tanger. Rappelons qu'en 1956, Tanger perd son statut de zone internationale – et les avantages fiscaux y liés – en réintégrant le Royaume du Maroc indépendant. Selon l'ASB, il est donc « indésirable et embarrassant » pour la Suisse d'être mis sur un pied d'égalité avec Tanger ; la réputation internationale des banques suisses en serait ternie. Deuxièmement, la création d'une nouvelle société de gestion de fortune signifie « un préjudice sensible et direct pour le monde bancaire national ». Des raisons de concurrence apparaissent donc très clairement. Troisièmement, en évoquant l'expérience de la Seconde Guerre mondiale, l'ASB estime que la présence de banques étrangères peut provoquer des restrictions plus strictes de la part d'États étrangers, et ce, au détriment de l'ensemble des banques en Suisse. Enfin, elle stigmatise les risques d'effet domino : en acceptant la requête de la Banque de l'Indochine, on encouragerait d'autres requêtes toujours plus nombreuses. En raison de ces différents arguments, l'ASB souhaiterait que l'autorisation d'ouverture ne soit pas accordée. Elle reconnaît cependant qu'il est difficile de fonder juridiquement un tel refus, étant donné que les critères requis sont formellement remplis, et recommande de prendre contact avec la banque requérante pour lui demander de retirer sa requête. La BNS, par l'intermédiaire de Robert Virieux, directeur de la succursale lausannoise, est encore

¹⁴⁴⁰ Iklé, *op. cit.*, 1970, p. 107.

¹⁴⁴¹ Geoffrey Jones (éd.), *Banks as multinationals*, London and New York: Routledge, 1990, p. 5. Voir également, Stefano Battilossi, Youssef Cassis (éd.), *European banks and the American challenge : competition and cooperation in international banking under Bretton Woods*, Oxford [etc.]: Oxford University Press, 2005, en particulier la contribution de Richard Sylla.

¹⁴⁴² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 25.06.1956, p. 76-78.

¹⁴⁴³ AASB, dossier 713, Eidg. Bankenkommission Bankengesetz, Lettre de Max Oetterli (secr. ASB) à la CFB, 09.08.1956.

mieux renseignée sur les personnalités concernées. Il s'avère que la Banque de l'Indochine est déjà présente depuis un certain temps à Lausanne par le biais de diverses sociétés financières. Les trois responsables locaux sont décrits de la manière suivante : « ces messieurs seraient prêts à traiter n'importe quelle affaire pourvu qu'elle rapporte »¹⁴⁴⁴. La direction générale de la BNS tire globalement les mêmes conclusions que l'ASB sur le fond, mais estime de manière fataliste que rien ne peut empêcher l'ouverture de la succursale française à Lausanne. En novembre 1956, le Conseil fédéral accorde l'autorisation d'ouverture à la Banque de l'Indochine, qui ouvre ses guichets en juin 1957. Durant les années qui suivent, les autorités helvétiques sont amenées à prendre position sur de nombreuses autres demandes¹⁴⁴⁵.

Dans certains cas, comme celui de la création prévue de la Banque pour le Commerce Arabo-Suisse en 1957, de véritables enquêtes policières sur les fondateurs et les hommes de paille de nationalité suisse sont menées par l'administration fédérale. Cette requête, qui aboutit en juin 1958 à la création de la Banque Commerciale Arabe (Arabische Handelsbank) à Genève, est un projet qui a vraisemblablement pour origine la volonté de certains capitalistes du Moyen-Orient de constituer, à la suite des nationalisations de Nasser en Egypte, une banque capable de servir de refuges pour les capitaux. Les craintes du blocage des avoirs arabes sur les places financières new-yorkaise ou londonienne suscitent cet élan. Des personnalités syriennes, irakiennes et égyptiennes, qui jouissent « d'un large appui des milieux bancaires arabes » jouent d'ailleurs un rôle central dans le processus¹⁴⁴⁶. Elles disposent du soutien en Suisse pour la fondation de leur banque de personnalités comme Georges Capitaine (1895- ?), avocat spécialiste du secret bancaire, Siegfried Abt, docteur en droit zurichois, ou encore François Genoud (1915-1996), un banquier suisse national-socialiste convaincu¹⁴⁴⁷. La dimension politique de l'établissement prévu nourrit des craintes auprès de l'administration fédérale, ce d'autant plus qu'elle soupçonne les initiateurs de vouloir financer le commerce avec le bloc de l'Est. L'Administration fédérale des finances, face au caractère indésirable de la création prévue et à l'impossibilité de l'empêcher par voie juridique, demande au Département politique fédéral de tenter une approche diplomatique pour décourager les pays d'origine des requérants de leur projet¹⁴⁴⁸. En attendant l'exploration d'autres pistes de blocage, les

¹⁴⁴⁴ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 23.08.1956, p. 1228-1231.

¹⁴⁴⁵ Banque Hassan (Maroc) en mars 1957, Banque pour le Commerce Arabo-Suisse en août 1957, succursale de la Banque Ottomane en janvier 1958, Banque Intra (Liban) en mai 1958, projet de banque iranienne en juin 1960.

¹⁴⁴⁶ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier Banques étrangères 2330, Rapport du service politique de la Police Genevoise sur la Banque pour le Commerce Arabe, 30.10.1957. Les personnes influentes citées sont les suivantes : Jamil Mardam Bey (1893-1960), ex-premier ministre syrien exilé au Caire ; Muzahim Amin Al Pachachi (1891-1982), ex-premier ministre irakien ; Mohamed Sohbi Chourbagui, industriel égyptien ; Ahmad Daouk (1893-1979), ancien premier ministre du Liban ; Ezzat Gaafar (secrétaire de l'émir du Koweït).

¹⁴⁴⁷ Le parcours mystérieux et très controversé de François Genoud a suscité plusieurs biographies journalistiques : Karl Laske, *Le banquier noir : François Genoud*, Paris: Editions du Seuil, 1996 ; Pierre Péan, *L'extrémiste : François Genoud, de Hitler à Carlos*, Paris: Fayard, 1996 ; Willi Winkler, *Der Schattenmann : von Goebbels zu Carlos: das mysteriöse Leben des François Genoud*, Berlin: Rowohlt, 2011.

¹⁴⁴⁸ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier Banques étrangères 2330, Lettre de Hans Streuli (DFFD) à Max Petitpierre (DPF), 23.09.1957. Cit. originale: « Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Unerwünschtheit der beabsichtigten Neugründung fragen wir uns daher, ob auf diplomatischer Ebene den arabischen Staaten bei aller Anerkennung des unserem Lande entgegenbrachten Wohlwollens und Vertrauens unsere Bedenken und Sorgen über die Folgen der Neugründung ausgedrückt werden könnten. »

autorités fédérales demandent à la CFB de retarder sa décision sur la Banque Commerciale Arabe. En l'absence de moyens légaux capables d'empêcher la fondation, les dirigeants de la banque centrale obtiennent malgré tout comme condition préalable à l'ouverture de la banque son adhésion au *gentlemen's agreement* en vue d'éviter l'afflux des avoirs étrangers. La Banque Commerciale Arabe ouvre donc ses guichets en 1958 ; le sulfureux François Genoud ne figure pas parmi les administrateurs ou dirigeants officiels, mais fait tout de même partie des souscripteurs au capital-actions de la banque. Celle-ci fera plus tard parler d'elle dans le litige qui l'opposera au Front de Libération National et à la République algérienne, autour des fonds Khider et du « trésor du FLN »¹⁴⁴⁹. Avant même l'éclatement de cette affaire, à l'été 1959, des pressions diplomatiques françaises, au courant des transactions effectuées par le FLN en Suisse, donnent lieu à un rapport du service juridique de l'Administration fédérale des finances sur l'opportunité de réviser la loi sur les banques dans le sens d'une restriction des transactions financières du FLN. Même si les conclusions du rapport sont évidemment négatives (la loi sur les banques ne peut pas intégrer des mesures interdisant des opérations pour des raisons de politique extérieure), il est remarquable qu'un tel rapport soit même rédigé¹⁴⁵⁰.

Pendant une première phase, les acteurs qui s'opposent à l'afflux de banques étrangères en Suisse, à savoir la Banque nationale suisse, l'Association suisse des banquiers, et, dans une moindre mesure, la Commission fédérale des banques et l'administration fédérale, ont essentiellement recours à des moyens détournés pour tenter d'endiguer ce phénomène.

Premièrement, les réseaux diplomatiques du Département politique fédéral sont fréquemment sollicités, non seulement pour prendre des renseignements sur les initiateurs à l'origine des requêtes, mais parfois également pour tenter de les dissuader du projet d'ouverture de banque en Suisse.

Deuxièmement, la banque centrale, nous l'avons vu, pratique des négociations bilatérales avec les dirigeants de la banque requérante pour s'assurer au préalable de leur coopération dans le cadre du système des *gentlemen's agreements*, en particulier celui sur la limitation de l'afflux de capitaux étrangers. Elle emploie également une autre méthode pour signaler sa désapprobation à l'égard de certaines créations de nouvelles banques. A plusieurs occurrences en effet, le directoire de la BNS décide de refuser à certaines banques jugées indésirables l'ouverture de comptes de virement (*Girokonti*). Il s'agit là de comptes bancaires ouverts auprès de la BNS servant au trafic de paiement. En juin 1958, le cas de la Banca del Ceresio, un institut cherchant à placer des capitaux italiens en Suisse qui vient d'ouvrir ses guichets à Lugano, met à jour la politique de résistance de la banque centrale. Le directeur général de la BNS Walter Schwegler est particulièrement incisif :

¹⁴⁴⁹ Cf. Vincent Sériot, «Les réseaux de soutien au FLN en Suisse pendant la Guerre d'Algérie», Université de Lausanne, 2004, p. 88-89. Sur les circuits financiers du FLN, voir aussi Emmanuel Colin-Jeanvoine, Stéphanie Dérozier, *Le financement du FLN pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962*, Saint-Denis: Ed. Bouchène, 2008, p. 89-106.

¹⁴⁵⁰ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 59, Rapport « Notiz an die Direktion Betr. Verhinderung von Banktransaktionen zu Gunsten der algerischen Befreiungsfront », signé Bernhard Müller, 01.08.1959. Voir aussi Document diplomatiques suisses, Notice « Erklärung des französischen Ministerpräsidenten Debré und Kritik am Verhalten der Schweizer Banken », 05.06.1959. Disponible en ligne : <http://dodis.ch/10924> consulté le 14.12.2016.

« Nous devons reconnaître le danger d'une domination étrangère excessive croissante de notre pays par des capitaux étrangers et riposter là-contre avec les moyens qui sont à notre disposition. Il n'existe aucune obligation de fournir à une banque ou n'importe quelle société notre service de virement. Il serait tout simplement grotesque si nous le faisons et que nous nous inquiétions simultanément du fait que des banques étrangères et des banques suisses de nature douteuse considèrent comme leur fonction principale d'introduire subrepticement des capitaux étrangers en Suisse »¹⁴⁵¹.

Il ne s'agit pas d'un cas unique. En décembre 1958 au sein de la CFB, Paul Rossy se fait le porte-parole de la Banque INTRA de Genève, un établissement formellement indépendant dont la maison-mère est basée à Beyrouth. Après avoir plaidé sa cause auprès de ses collègues, Rossy deviendra d'ailleurs en 1960 conseiller juridique de la Banque INTRA, puis rejoindra son conseil d'administration dès 1963. Malgré ce patronage prestigieux, il s'avère que la banque concernée ne parvient pas à atteindre le ratio de liquidité minimale à cause du refus de la Banque nationale de lui ouvrir un compte de virement¹⁴⁵². C'est donc l'attitude d'obstruction de la BNS, qui suscite l'incompréhension de certains membres de la Commission fédérale des banques, en particulier des deux anciens banquiers centraux Alfred Hirs et Paul Rossy. Cette politique d'obstruction force au final l'autorité de surveillance à accorder des dérogations aux dispositions sur la liquidité¹⁴⁵³.

Du côté de l'ASB, une mesure similaire de mise à l'index est envisagée en septembre 1957, mais n'est pour finir pas mise à exécution¹⁴⁵⁴. L'Association suisse des banquiers projette de prononcer un boycott à l'encontre des banques, non-membres de l'association, qui ne suivraient pas ses recommandations. Ce boycott prendrait la forme d'un refus d'ouvrir un compte pour les banques concernées et d'encaisser leurs chèques. Une majorité du Conseil d'administration de l'ASB rechigne cependant à prendre une disposition aussi radicale.

Une troisième mesure indirecte pour contrer la « vague » de banques étrangères consiste à chercher à encourager une politique plus restrictive dans l'octroi des permis de séjour aux personnes étrangères concernées. Lorsque la police fédérale des étrangers se renseigne auprès de la BNS sur la demande de prolongation du permis de séjour d'un ressortissant américain, dirigeant d'une société financière zurichoise (Intermontan AG) dont les actionnaires principaux sont des banques étrangères, les banquiers centraux répondent qu'ils estiment que des sociétés de ce genre sont indésirables¹⁴⁵⁵. En septembre

¹⁴⁵¹ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 05.06.1958, p. 890-891. Cit. originale : « Wir müssen die Gefahr einer fortschreitenden Ueberfremdung unseres Landes mit ausländischen Kapital erkennen und uns dagegen mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln zur Wehr setzen. Es besteht keine Verpflichtung, einer Bank oder irgend einer Firma unseren Girodienst zur Verfügung zu stellen. Es wäre geradezu grotesk, wenn wir es täten und gleichzeitig die Befürchtung hegen, dass ausländische Banken oder Schweizerbanken von der fraglichen Art ihre Aufgabe primär darin sehen, ausländische Kapitalien in die Schweiz zu schleusen ».

¹⁴⁵² AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 29.12.1958, p. 198-199.

¹⁴⁵³ Par exemple en mars 1960, lorsque la CFB décide unanimement de « fermer les yeux » (*ein Auge zudrücken*) sur le manque de liquidité de la Banque Ottomane, en considérant qu'il s'agit d'un établissement sérieux disposant d'importants moyens liquides auprès de sa maison-mère. AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB, 15.03.1960, p. 65-66.

¹⁴⁵⁴ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 224^e séance, 27.09.1957, p. 6-8.

¹⁴⁵⁵ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 06.09.1956, p. 1314-1316.

1960, le directeur général du Crédit Suisse, Ernst Eberhard Reinhardt évoque également des mesures de la part de la police fédérale des étrangers comme moyen palliatif à une révision légale¹⁴⁵⁶. La facilité à trouver des hommes de paille disposant de la nationalité suisse ou d'un permis de séjour semble cependant limiter grandement l'efficacité de cette méthode.

Quatrièmement enfin, une tactique de temporisation est délibérément employée par les autorités chargées d'examiner les demandes d'ouverture de nouvelles banques. Le membre de la Commission fédérale des banques et conseiller national catholique-conservateur Max Rohr l'avoue à ses collègues, en discutant le cas de la Banque INTRA à Genève :

« Je n'aurais aucun scrupule à traiter de telles requêtes de manière dilatoire, pour que l'opinion publique voie que nous n'autorisons pas facilement de nouvelles fondations de banques. D'autre part, une certaine pression peut ainsi être exercée sur les banques pour ce qui est des garanties exigées par la Banque nationale »¹⁴⁵⁷.

La lenteur de l'examen administratif des demandes d'ouverture fait partie des armes tactiques utilisées par la CFB pour décourager certains projets. Elle est justifiée par les tractations en cours avec d'autres instances : tantôt avec la Banque nationale suisse, tantôt à l'échelon diplomatique.

En dépit de l'impression d'une animosité généralisée à l'égard des banques étrangères chez les diverses instances de régulation bancaire en Suisse, il convient de préciser quelque peu ce tableau. Il semble en effet que cette question mette à jour des divergences entre la BNS et la CFB. Alors que les banquiers centraux s'opposent vigoureusement à l'arrivée de nouvelles banques étrangères au motif des effets indésirables de l'afflux de fonds internationaux en Suisse qui perturbe la stabilité monétaire, la Commission fédérale des banques, quant à elle, opte dans un premier temps plutôt pour une stricte application des dispositions légales, qui ne contiennent alors aucune mesure discriminatoire. Elle ne comprend pas l'acharnement de la banque centrale, comme le montre l'exemple du refus d'ouvrir les comptes de virement¹⁴⁵⁸.

A cette divergence de principe sur le rôle d'une autorité de surveillance et ses capacités d'intervention pour repousser une requête d'établissement s'ajoute sans doute des ressentiments personnels. Il est remarquable que les deux anciens de la BNS Alfred Hirs et Paul Rossy soient justement parmi les critiques les plus sévères des propositions faites par l'équipe de dirigeants qui leur ont succédé. Cette aversion est d'ailleurs réciproque. En juin 1960, lorsque l'Administration fédérale des finances consulte la BNS au sujet de nouvelles nominations à la Commission fédérale des banques, Walter Schwegler déclare à ses collègues de la direction générale de la BNS qu'« une réélection de Monsieur Rossy à la Commission des banques n'est pas jugée appropriée en raison de sa fonction de

¹⁴⁵⁶ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 59, Aktennotiz der Besprechung Müller-Reinhardt, 01.09.1960.

¹⁴⁵⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB 02.06.1958, p. 93. Cit. originale : « Ich hätte keine Bedenken, solche Gesuche dilatorisch zu behandeln, damit die Öffentlichkeit sieht, dass wir nicht ohne weiteres neue Bankgründungen genehmigen. Andererseits kann auf diese Weise auf die Banken inbezug auf die von der Nationalbank verlangten Zusicherungen ein gewisser Druck ausgebaut werden ».

¹⁴⁵⁸ Voir aussi les antagonismes entre CFB et BNS sur la requête de la Banque Ottomane : AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB 27.01.1958, p. 4-5.

président de l'Italo-Suisse [une société financière genevoise] et de son animosité contre la Banque nationale relative à ses participations dans certaines banques étrangères »¹⁴⁵⁹.

Mais les divergences d'opinions de la part de la CFB ne s'expriment pas uniquement à l'égard de la BNS. Dans un article publié dans l'éphémère *Schweizerische Wirtschaftszeitung* en décembre 1959, le secrétaire de la Commission fédérale des banques Daniel Bodmer s'en prend indirectement aux milieux bancaires suisses, dont il met en doute la sincérité des arguments pour s'attaquer aux banques étrangères. Dans l'analyse des raisons qui motivent les réactions négatives que suscite ce phénomène, il avance :

« Si l'on se déclare partisan de l'économie libre, alors le phénomène de concurrence que les établissements étrangers peuvent provoquer n'est pas strictement mauvais. Nous soupçonnons que derrière l'opposition aux nouvelles fondations de banques étrangères se cache souvent également une jalousie inavouée »¹⁴⁶⁰.

Comme le confirme la réaction de l'ASB à l'ouverture de la Banque de l'Indochine, la dénonciation indirecte, mais publique, par le secrétaire de la CFB de l'attitude peu ouverte à la concurrence des banquiers suisses n'est pas dénuée de fondement.

Pour en terminer avec cette première phase de l'opposition aux banques étrangères, il est nécessaire de mentionner encore le cas de la succursale genevoise de la First National City Bank en 1962-1963, qui révèle d'autres dimensions intéressantes de la problématique. L'établissement new-yorkais est alors, avec une somme de bilan équivalent fin 1961 à 41 milliards de francs suisses – un montant correspondant presque aux deux tiers des bilans cumulés de toutes les banques suisses (64.3 milliards de francs), la troisième plus grande banque au monde¹⁴⁶¹. Son installation à Genève soulève deux problèmes spécifiques. D'une part, l'ASB craint que l'arrivée de la grande banque américaine représente une concurrence directe pour les banques et qu'elle péjore la situation sur le marché du travail déjà tendu¹⁴⁶². En attirant le rare personnel qualifié disponible sur la place genevoise, la First National City Bank provoquerait une surenchère salariale. D'autre part, une seconde inquiétude, fondamentalement plus importante, gagne les autorités bancaires et monétaires suisses. Il s'agit de la question d'une potentielle menace pour le secret bancaire, sous la forme d'un contrôle matériel et comptable de la succursale genevoise par des inspecteurs étatiques américains. Tant l'ASB que la BNS et la CFB unissent sur ce point leurs forces pour préserver le maintien absolu de secret bancaire suisse dans l'éventualité de l'ouverture d'une agence de la grande banque new-yorkaise. C'est la BNS qui mène les négociations avec le Chairman of the Executive Committee de la banque,

¹⁴⁵⁹ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 07.06.1960, p. 1068. Cit. originale : « Das I. Departement würde dies [la réélection de Rossy] angesichts der Stellung des Herrn Rossy als Präsident der Italo-suisse und seiner Animosität gegen die Nationalbank im Zusammenhang mit seinen Interessen an gewissen Auslandsbanken nicht für richtig erachten ».

¹⁴⁶⁰ Daniel Bodmer, « Überfremdung des schweizerischen Bankwesens ? », *Schweizerische Wirtschaftszeitung*, n° 1, 12.1959. Cit. originale : « Wenn man sich zur freien Wirtschaft bekennt, so ist auch die Konkurrenz, die ausländische Gründungen bedeuten können, nicht nur von Übel. Man wird den Verdacht nicht los, daß hinter der Opposition gegen die ausländischen Neugründungen oft auch uneingestandener Brotneid steht. »

¹⁴⁶¹ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier Aufsicht der Auslandsbehörden über die Filialen ausländischer Banken in der Schweiz (1962-1978), Lettre de la CFB au Conseil fédéral, 30.10.1962. Voir aussi : Cassis, *op. cit.*, 2006, p. 289-290.

¹⁴⁶² AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier Aufsicht der Auslandsbehörden über die Filialen ausländischer Banken in der Schweiz (1962-1978), Lettre de l'ASB à la CFB, 01.08.1962.

Richard S. Perkins (1910-2003). Elle en obtient des garanties que le droit suisse primera et qu'il n'y aura pas de transmissions aux Etats-Unis de documentation confidentielle. Non contente de ces assurances, la BNS contacte directement le Board of Governors of the Federal Reserve System pour confirmer les dires de Perkins. La réponse ambiguë du Federal Reserve Board incite la banque centrale helvétique à un surcroît de prudence. Dans une lettre à la Commission fédérale des banques, le président de la BNS Walter Schwegler se méfie des contrôles qui pourraient être effectués par le Comptroller of the Currency, l'autorité de surveillance en charge des *national banks* : même si ces contrôles se concentrent sur la sécurité et la liquidité de la banque, « nous ne considérons pas d'emblée exclu que les documents fournis au Comptroller of the Currency puissent éventuellement être utiles au Treasury, par exemple pour des raisons fiscales »¹⁴⁶³. Dans la continuité de ces craintes d'une « perforation » (*Durchlöcherung*) du secret bancaire, la CFB et la BNS recommandent au Conseil fédéral, qui est l'instance responsable d'autoriser l'ouverture de succursales de banques étrangères, de faire dépendre cette autorisation d'une garantie que le secret bancaire suisse sera respecté et qu'aucune inspection américaine n'aura lieu à Genève, ni qu'aucun document confidentiel ne sera transmis à New York. L'Administration des finances ne suit cependant pas ces propositions. Dans l'urgence, la CFB et la BNS reviennent à la charge en décembre 1962 et insistent plus lourdement encore sur les risques encourus. Les dirigeants de la banque centrale écrivent ainsi à l'Administration fédérale des finances les lignes suivantes :

« Si les compétences de contrôle dont jouissent les autorités américaines étaient appliquées en Suisse, la protection du secret bancaire ancrée dans la législation comme dans la tradition de notre secteur bancaire subirait ainsi une atteinte qui pourrait créer un dangereux précédent. [...] La Société de Banque Suisse considère comme nous une tolérance de cette activité de contrôle [de la part des autorités américaines] comme dangereuse »¹⁴⁶⁴.

Mais l'Administration des finances n'en démord pas. Elle refuse d'imposer des conditions particulières à l'ouverture d'une succursale de banque américaine. Elle argue qu'un certain degré de chevauchement des juridictions doit être accepté dans le cas de succursales internationales, et que les clients seront conscients du statut particulier de la banque. Le 8 mars 1963, soit neuf mois après la demande initiale, le Conseil fédéral octroie l'autorisation d'exercer à la succursale genevoise de la First National City Bank. Le secrétaire de la CFB Hans Manz accueille cette décision avec fatalisme : « Nous devons nous résigner à accepter que l'occasion de s'engager efficacement en faveur de la

¹⁴⁶³ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier Aufsicht der Auslandsbehörden über die Filialen ausländischer Banken in der Schweiz (1962-1978), Lettre de la BNS à la CFB, 17.11.1962. Cit. originale : « Indessen erachten wir es nicht von vornherein als ausgeschlossen, dass die dem Comptroller of the Currency zu unterbreitenden Unterlagen vom Treasury unter Umständen auch noch anderen, wie beispielweise fiskalischen Zwecken dienstbar werden könnten ». Sur l'activité de contrôle exercée à l'époque par le Comptroller of the Currency, voir également : Ross M. Robertson, *The Comptroller and Bank Supervision. A Historical Appraisal*, Washington: The Office of the Comptroller of the Currency, 1968, p. 181.

¹⁴⁶⁴ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier Aufsicht der Auslandsbehörden über die Filialen ausländischer Banken in der Schweiz (1962-1978), Lettre de la BNS à l'AFF, 14.12.1962. Cit. originale : « so erleidet damit die im Gesetz wie in der Tradition unseres Bankwesens verankerte Wahrung des Bankgeheimnisses einen Einbruch, der ein gefährliches Präjudiz bilden könnte. Der schweizerische Bankverein würde mit uns ein Gewährlassen dieser Kontrolltätigkeit als gefährlich betrachten ».

protection du secret bancaire n'ait pas été saisie par les instances responsables, pour quelque raison que ce soit »¹⁴⁶⁵.

La même problématique réapparaît rapidement. En février 1965, lorsque le Comptroller of the Currency renforce ses compétences de surveillance à l'égard de succursales étrangères des *national banks*, créant notamment une section d'inspecteurs spécialisés dans l'examen périodique des succursales étrangères, la BNS et la CFB mobilisent à nouveau le Conseil fédéral pour réagir à la menace¹⁴⁶⁶. Des démarches diplomatiques sont entreprises par l'ambassade de Suisse à Washington, pour rendre les responsables américains attentifs à la violation de la souveraineté juridique suisse que de telles inspections représenteraient¹⁴⁶⁷. Dans la foulée, l'ASB envoie en février 1966 une circulaire à ses banques membres, rédigée en étroite collaboration avec l'administration fédérale et la CFB, pour rappeler les principes juridictionnels qui régissent le statut des succursales de banques étrangères en Suisse. Cette circulaire contient notamment la recommandation suivante : « L'obligation de conserver le silence au sens de l'article 47 de la loi sur les banques, comprend sans restriction et à l'égard de quiconque – donc également envers l'éventuel siège central étranger d'un établissement bancaire – tous les faits concernant les clients et les tiers en relation avec ceux-ci »¹⁴⁶⁸. Ce contentieux sur la portée du pouvoir extraterritorial des inspecteurs américains semble tourner à l'avantage des autorités suisses en février 1967. En effet, à l'occasion de l'installation en Suisse de la plus grande banque mondiale, la Bank of America (siège à San Francisco), le Département politique fédéral tente une nouvelle approche diplomatique dans le domaine¹⁴⁶⁹. Il obtient cette fois-ci de la part du Comptroller of the Currency une déclaration officielle selon laquelle le droit suisse et ses exigences de confidentialité priment dans les relations futures qui pourraient se développer entre la succursale suisse de la Bank of America et le Comptroller of the Currency¹⁴⁷⁰. L'ASB félicite le Département politique fédéral pour ce succès : elle espère qu'un précédent ait ainsi été créé et qu'une telle déclaration doit désormais être systématiquement exigée en cas de nouvelles requêtes de banques américaines¹⁴⁷¹. La

¹⁴⁶⁵ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 01.04.1963, p. 48. Cit. originale : « Wir müssen uns resigniert damit abfinden, dass die Gelegenheit, hier für den Schutz des Bankgeheimnisses wirkungsvoll einzustehen, von den zuständigen Instanzen aus irgendwelchen Gründen nicht benützt worden ist. »

¹⁴⁶⁶ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier Aufsicht der Auslandsbehörden über die Filialen ausländischer Banken in der Schweiz (1962-1978), Rapport interne du secrétariat CFB à ses membres, 31.05.1965. Voir aussi le procès-verbal synthétique de la conférence organisée par le Département politique fédéral le 5 février 1965. Sacha Zala, Marc Perrenoud (éd.), *Documents diplomatiques suisses*, Zürich, Locarno, Genève: Chronos, A. Daddò, Ed. Zoé, vol. 23 (1964-1966), 2011, doc. 68, p. 148-151. Egalement disponible en ligne : <http://dodis.ch/30944> (consulté le 14.12.2016).

¹⁴⁶⁷ Cf. AFB, E2001E, 1978/94, vol. 507, 7271*, lettre de l'ambassade de Suisse à Washington à la division des affaires politiques du Département politique fédéral, 31.03.1965. Disponible en ligne : <http://dodis.ch/31932> (consulté le 14.12.2016).

¹⁴⁶⁸ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 38, dossier 173*, Allgemeines, Korrespondenz / Dossier 2 / 1965 - 1968 Circulaires ASB, Circulaire n° 3414 aux banques membres, 15.02.1966.

¹⁴⁶⁹ Sur les prémices des démarches de la Bank of America et la réaction très vigoureuse de la BNS en février 1965 : cf. Zala, Perrenoud (éd.), *op. cit.*, 2011, doc. 67, p. 147-148, lettre de la DG BNS au DPF, 02.02.1965. Egalement disponible en ligne : <http://dodis.ch/30943> (consulté le 14.12.2016).

¹⁴⁷⁰ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier Aufsicht der Auslandsbehörden über die Filialen ausländischer Banken in der Schweiz (1962-1978), Lettre du DPF aux autres départements, à la CFB, l'ASB et la BNS, 25.01.1967.

¹⁴⁷¹ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier Aufsicht der Auslandsbehörden über die Filialen ausländischer Banken in der Schweiz (1962-1978), Lettre de l'ASB au DPF, 02.02.1967.

Commission fédérale des banques va même un peu plus loin, puisqu'elle demande à la First National City Bank de fournir rétroactivement un document similaire. On constate donc qu'une coopération renforcée entre les milieux bancaires, les autorités monétaires et politiques suisses, par le biais d'une mobilisation des réseaux diplomatiques, est parvenue à combler efficacement une brèche potentielle dans la préservation du secret bancaire, en interdisant toute transmission de documents confidentiels de la part d'une banque étrangère installée en Suisse vers les superviseurs étatiques de son pays d'origine¹⁴⁷². Relevons que dans cette situation particulière, l'ASB a privilégié une consolidation du principe général du secret bancaire, qui aurait été potentiellement menacé par d'éventuelles inspections américaines, plutôt que l'affaiblissement de la concurrence des banques américaines sur sol helvétique, dont la protection de la confidentialité aurait pu être mise en doute.

Entre 1956 et 1965, les autorités suisses et l'Association suisse des banquiers, malgré quelques divergences entre la CFB et la BNS, sont unanimes pour considérer l'établissement de nouvelles banques étrangères comme une menace, ou du moins un phénomène indésirable. Mais, à ce moment-là, le poids des inconvénients liés à ce « danger d'*Überfremdung* » n'est pas encore suffisant pour justifier une révision de la législation bancaire. C'est donc, dans un premier temps, par divers moyens détournés que les autorités cherchent à entraver la croissance des banques étrangères. Comme nous le verrons, ce n'est qu'après l'affaire Muñoz (mai 1965) et dans une moindre mesure le choc de l'ouverture d'une banque soviétique à Zurich (mars 1966) que les milieux bancaires seront prêts à payer le prix d'une révision du cadre réglementaire.

La protection des dépôts d'épargne et les dispositions pénales dans la loi bancaire

En plus de la problématique des banques étrangères, au moins deux autres enjeux périphériques mettant en question une éventuelle révision de la loi sur les banques surgissent au cours de la première moitié des années 1960. Il s'agit d'une part du problème du montant des dépôts d'épargne privilégié dans la loi sur les banques, d'autre part, de celui d'une révision des dispositions pénales de cette même législation. Nous négligeons ici sciemment d'évoquer le bref débat sur le postulat de l'Alliance des Indépendants déposé par le Zurichois Alois Grendelmeier (1903-1983) au Conseil national le 21 mars 1963, en raison de son caractère marginal¹⁴⁷³.

Revenons donc à la question des épargnes. En décembre 1958, le radical neuchâtelois Paul-René Rosset, que nous avons déjà vu à l'œuvre dans le dossier des fonds de placement, dépose une motion au Conseil national. Cette intervention parlementaire, cosignée par 63 députés, invite le Conseil fédéral à modifier la loi sur les banques dans le

¹⁴⁷² Dans les faits, cette démarche de refus de coopération internationale montre tout de même quelques limites. Dans le cas de la filiale belge Cogeba, nous verrons que l'autorité de supervision étatique belge passe outre les interdits légaux suisses et organise une inspection « clandestine » de la banque basée à Genève. Cf. renvoi interne, chap. 10.3.

¹⁴⁷³ Sur cette intervention parlementaire, invitant le Conseil fédéral à réviser la loi sur les banques pour lutter contre les malversations et les détournements commis par des employés de banque, cf. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Bankengesetz-Allgemeines 1934-1971, Postulat Grendelmeier. Ce postulat, repris par Werner Schmid, sera rejeté par le Conseil fédéral et le Conseil national en octobre 1964, le ministre des finances Bonvin précisant que « l'Etat ne saurait se muer en gardien de la moralité des employés de banque ».

sens d'une augmentation du montant des dépôts privilégiés de 5'000 à 10'000 francs¹⁴⁷⁴. Le Département des finances du radical zurichois Hans Streuli recommande le rejet de la motion, mais suggère sa transformation en postulat en mars 1959. Tandis que Rosset souhaitait simplement adapter le montant privilégié en cas de faillite au renchérissement du coût de la vie, qui est estimé à 93% entre 1934 et 1958, le conseiller fédéral rétorque que le montant moyen des carnets d'épargne n'a pas augmenté dans la même proportion, et qu'une augmentation du montant privilégié se fait au détriment des autres créanciers. Rappelons en effet qu'il ne s'agit pas d'une assurance des dépôts, mais simplement d'une priorisation du remboursement de cette catégorie de dépôts en cas de liquidation de la banque. Le troisième argument pour rejeter la motion consiste à souligner qu'une grande partie des épargnes sont placées auprès des banques cantonales qui bénéficient de la garantie d'état. Enfin, Streuli ajoute qu'une révision de la loi sur les banques ne s'impose pas pour modifier cette seule disposition. Le rejet de la motion Rosset par le Département des finances est en grande partie dû au préavis négatif qu'expriment la CFB, la BNS et l'ASB. L'Association suisse des banquiers, en particulier, insiste sur le fait qu'une révision de la loi sur les banques doit absolument être évitée, à cause du danger de voir d'autres propositions « très désagréables pour les banques » être formulées – et même adoptées – au cours des délibérations parlementaires. Elle précise : « les demandes continues des milieux de gauche en faveur d'une institutionnalisation légale des réserves obligatoires et en faveur d'un contrôle des crédits et des investissements »¹⁴⁷⁵. Le secrétaire de l'ASB, Max Oetterli, prend donc personnellement contact avec l'auteur de la motion, Paul-René Rosset, pour lui signaler les craintes des banquiers. Le peu d'insistance du motionnaire, à la suite du rejet du Conseil fédéral, s'explique peut-être aussi par l'intervention des milieux intéressés. Il faut également resituer cette position de refus de l'ASB dans le contexte de la politique monétaire de la fin des années 1950. Souvenons-nous en effet que les années 1956-1958 avaient été marquées par une pénurie sur le marché des crédits, entraînant une hausse des taux d'intérêt, et, à l'échelon politique, des interventions de la part des milieux syndicaux, paysans et de l'USAM¹⁴⁷⁶.

La question de la protection des dépôts réapparaît encore au printemps 1965. Alors que le gouvernement fédéral aurait souhaité supprimer le postulat Rosset en 1964, le conseiller national conservateur Josef Tschopp recommande son maintien. Les trois instances qui avaient été prépondérantes dans le rejet de la motion en 1959 – CFB, BNS et ASB – sont donc invitées à reprendre position, et surtout à mettre à jour les arguments statistiques basés sur des chiffres de 1957. Le front commun s'est alors délité : la BNS ne s'oppose plus à la réalisation du postulat Rosset, alors que l'ASB maintient son refus. La Commission fédérale des banques, quant à elle, se range du côté du lobby bancaire et propose au

¹⁴⁷⁴ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, session ordinaire de printemps, 06.03.1959, p. 181-186.

¹⁴⁷⁵ AASB, Dossier 713 1.1 - 31.10 1959, Lettre du secrétariat ASB (Max Oetterli) aux membres du Conseil d'administration de l'ASB, 16.02.1959. Cit. originale : « Im heutigen Zeitpunkt sollte eine Revision des Bankengesetzes unbedingt vermieden werden, da andernfalls die Gefahr bestände, dass im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen andere Vorschläge eingebracht und sogar verwirklicht würden, die den Banken höchst unangenehm sein könnten. Wir erinnern nur an die fortwährenden Forderungen der Linkskreise auf gesetzliche Verankerung der Pflichtreserven, auf Einführung von Kredit- und Investitionskontrollen, usw. ».

¹⁴⁷⁶ Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 770-790.

Conseil fédéral de maintenir le rejet du postulat Rosset¹⁴⁷⁷. Il s'agit aussi d'un domaine où la régulation bancaire touche une question de politique sociale. En effet, le carnet d'épargne constitue un instrument de prévoyance essentiellement répandu parmi les catégories socio-professionnelles populaires. Un sondage mené en 1951 par la Banque cantonale de Zurich donne le résultat suivant :

Tableau 8.3 : Enquête de la Banque cantonale de Zurich sur la répartition des carnets d'épargne auprès de sa clientèle par catégories professionnelles (1951)

Catégorie professionnelle	Part (en % du nombre de carnets d'épargne)	Part (en % de montant des dépôts d'épargne)	Dépôt moyen par carnet d'épargne en francs
Ouvriers	22.9	23.9	1740
Femmes au foyer	17.9	23.6	2190
Employés	16.2	20.8	2140
Indépendants (sans agriculteurs)	4.9	8.8	2970
Personnes morales	6.3	6.7	1760
Enfants, écoliers, apprentis, étudiants	24.4	6.1	410
Agriculteurs	3.1	4.6	2490
Retraités	2.1	3.4	2700
Agriculteurs non-indépendants	1.4	1.4	1620
Profession inconnue	0.8	0.7	1460
Moyenne			1660

Source : ABNS, 1.3/1233 SNB, Interessierte Organisationen, Dossier SNB, Untersuchung der Zürcher Kantonalbank über die Verteilung der Sparhefte und Einlagen auf Berufsgruppen, 1951.

La diffusion des carnets d'épargne chez les classes moyennes et populaires fait de la protection de ce type de passifs bancaires un enjeu politique majeur. La question du statut des dépôts d'épargne referra surface par la suite, entre 1966 et 1971, lors des discussions plus concrètes sur la révision de la loi (cf. chap. 9.3). Elle témoigne aussi de l'expansion croissante des grandes banques helvétiques sur le marché intérieur et dans le domaine de la banque de détail (cf. chap. 7.1).

*

Le deuxième enjeu secondaire qui est débattu pendant la première moitié des années 1960 en lien avec une éventuelle révision de la loi sur les banques est celui d'une modification de ses dispositions pénales. En octobre 1963, la Commission fédérale des banques est contactée par Robert Pfund, expert du DFFD, dans le cadre des travaux préparatoires en vue de promulguer une loi fédérale sur le droit pénal administratif. Il s'agit de savoir si les dispositions pénales de la loi sur les banques méritent un réexamen. Pour la Commission fédérale des banques, l'occasion se présente de réaliser certaines améliorations dans les sanctions pénales, qui s'étaient révélées insuffisantes à plusieurs occasions. Les 28 octobre et 17 décembre 1963, l'autorité de surveillance décide unanimement d'accepter une révision des dispositions pénales, ce qui implique une modification partielle de la loi sur les banques¹⁴⁷⁸. Le principe de l'amendement souhaité ne consiste pas en un simple renforcement des peines prévues. Au contraire, il s'agirait plutôt d'un allègement de sanctions, qui passeraient en partie du régime du droit pénal (*Strafrecht*) vers le régime des contraventions (*Übertretungsbestimmungen*). Mais cet allègement

¹⁴⁷⁷ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 73, Dossier Einlegerschutz 1963-1980, Lettre de la CFB au DFFD, 17.06.1965.

¹⁴⁷⁸ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 28.10.1963, p. 186-189, 17.12.1963, p. 222-224.

des peines est accompagné d'un régime d'exécution beaucoup plus direct, qui permettrait d'éviter le ralentissement des procédures dû à l'incompétence des instances judiciaires cantonales. Le juriste suppléant du chef du secrétariat de la CFB Hans Manz expose le problème clairement :

« D'autre part, il est un fait que les dispositions pénales prévues dans ce cas [en cas de non-obtempération à une injonction de la CFB] n'ont jusqu'à maintenant pas du tout joué en réalité, à tel point que les sanctions – si encore on en arrivait là – étaient en fin de compte plus clémentes que si de simples contraventions avaient été prévues dans la loi, mais que celles-ci étaient effectivement appliquées »¹⁴⁷⁹.

Suivant les vœux exprimés par la CFB et l'expert Robert Pfund, le Département des finances et des douanes propose au Département de justice et police en avril 1964 une révision de la loi sur les banques dans le sens d'une adaptation au nouveau droit pénal administratif. Fin juillet 1964, l'ASB entame la contre-attaque pour enterrer tout le projet. Elle écrit à Markus Redli (1915-2012), directeur de l'Administration fédérale des finances, pour émettre des réserves sur le projet de modification des dispositions pénales. Les objections faites par les banquiers sont de deux ordres. D'une part, ils avancent l'argument répétitif des dangers liés à une discussion publique de la loi sur les banques, ce d'autant plus que cette législation « a fait ses preuves en tant que fondement d'une évolution favorable du secteur bancaire suisse »¹⁴⁸⁰. D'autre part, les amendements touchant au fameux article 47 qui protège le secret bancaire proposés dans le projet de révision sont vigoureusement remis en question. Alors même que sur le fond, les changements sont jugés pertinents par l'ASB, elle « exhorte à renoncer à toute modification de la norme en vigueur sur le secret bancaire »¹⁴⁸¹. La faïtière des banquiers craint que certains parlementaires profitent du débat pour exiger une réduction ou une suppression du devoir de confidentialité :

« Même si l'on peut admettre, dans les circonstances actuelles, que de telles propositions ne trouveraient pas une majorité aux Chambres, le seul fait qu'elles soient discutées publiquement, en particulier à l'étranger, pourrait provoquer une grande inquiétude et nuire aux intérêts de notre secteur bancaire et à la position de notre pays comme place financière internationale »¹⁴⁸².

¹⁴⁷⁹ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 28.10.1963, p. 188. Cit. originale : « Andererseits ist es eine Tatsache, dass die dafür vorgesehenen Strafbestimmungen bisher in Wirklichkeit überhaupt nicht spielten, sodass im Endeffekt die Sanktionen, wenn es überhaupt zu solchen gekommen ist, noch weit milder waren, als wenn im Gesetz blosse Übertretungsstrafen vorgesehen gewesen, diese dann aber auch wirklich angewendet worden wären. »

¹⁴⁸⁰ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Sanktionsbestimmungen 1963-1974, Lettre de l'ASB à Redli (AFF), 27.07.1964. Cit. originale : « Eine Neufassung dieses Gesetzes, das sich als Grundlage einer erfreulichen Entwicklung des schweizerischen Bankgewerbes bewährt hat, würde einer Flut von zum Teil problematischen Revisionswünschen rufen ». »

¹⁴⁸¹ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Sanktionsbestimmungen 1963-1974, Lettre de l'ASB à Redli (AFF), 27.07.1964. Cit. originale : « Trotz dieser [...] an sich positiven Beurteilung des Revisionsvorschlages für Art. 47 möchten wir Ihnen dringend den Verzicht auf jegliche Aenderung der geltenden Norm über das Bankgeheimnis empfehlen ». »

¹⁴⁸² AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Sanktionsbestimmungen 1963-1974, Lettre de l'ASB à Redli (AFF), 27.07.1964. Cit. originale : « Selbst wenn unter den heutigen Verhältnissen angenommen werden darf, dass derartige Vorschläge nicht die Zustimmung der Mehrheit der Räte finden würden, müsste allein die Tatsache ihrer blossen Erörterung in der Oeffentlichkeit namentlich des Auslandes zu grosser Unruhe »

On retrouve dans ce courrier de l'ASB signé Oetterli et Lusser l'idée selon laquelle même la simple discussion publique de propositions à priori sans chance de succès pourrait être nuisible. Ici se matérialise le concept de *quiet politics* théorisé par le politologue P. Culpepper : les milieux économiques expriment une nette préférence pour le maintien d'une thématique à un faible degré de pertinence politique (*political salience*), ce qui leur donne une plus grande influence sur son orientation¹⁴⁸³. Attirer l'attention d'un public plus large sur les questions de réglementation bancaire signifie dans cette logique augmenter les risques de voir la politique partisane s'emparer de cette thématique.

Mais l'Administration des finances, en septembre 1964, après avoir consulté le secrétariat de la CFB, ne tient pas compte de l'avis de l'ASB et décide ne pas revenir sur le projet d'adaptation des dispositions pénales¹⁴⁸⁴. La faïtière des banques enclenche alors la vitesse supérieure. Dans la continuité de la journée annuelle des banquiers tenue dans la station alpine de Villars, au cours de laquelle une première approche informelle est réalisée, le secrétaire de l'ASB Max Oetterli écrit au président de la Commission fédérale des banques, en s'adressant à « *Lieber Herr Hommel* », pour lui rappeler la discussion avec le directeur général de l'UBS Alfred Schaefer au sujet de ce projet et la grande responsabilité qui incomberait à la CFB si elle poursuivait ces démarches. Cette manœuvre de séduction et d'intimidation porte ses fruits. A la séance suivante de la CFB, Hommel propose à ses collègues de permettre à l'ASB d'exprimer son point de vue oralement une nouvelle fois. Malgré l'opposition de deux secrétaires Bodmer et Manz, qui estiment que les banquiers « jouent les Cassandres » de manière exagérément catastrophée, la CFB suit son président et accepte d'inviter l'ASB à la prochaine séance. Paul Rossy se fend alors d'une déclaration allant dans le sens de l'ASB : « Il faut à mon avis maintenir que le secret bancaire soit aussi peu que possible publiquement discuté ; car chaque fois que cela se produit, cela signifie en soi une détérioration du secret bancaire »¹⁴⁸⁵. Le 19 octobre 1964, Max Oetterli a donc l'occasion de présenter les arguments de l'ASB devant la CFB. Il précise quelque peu ses craintes, et ajoute notamment :

« En tant qu'initiés, nous savons très bien que le secret bancaire ne dépend pas de l'art. 47 de la loi sur les banques ; car cette disposition n'est nullement la base juridique du secret bancaire, mais seulement sa disposition de sanction de droit pénal. Comme nous devons encore et toujours le constater, cette vue n'est toutefois que très peu répandue, ni à l'étranger, mais pas non plus en Suisse »¹⁴⁸⁶.

führen und sowohl dem Bankgewerbe wie insbesondere auch der Stellung unseres Landes als eines internationalen Finanzzentrums grossen Schaden zufügen ».

¹⁴⁸³ Cf. Culpepper, *op. cit.*, 2011.

¹⁴⁸⁴ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Sanktionsbestimmungen 1963-1974, lettre de l'AFF à l'ASB, 18.09.1964.

¹⁴⁸⁵ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 25.09.1964, p. 204. Cit. originale : « Meines Erachtens muss darauf gehalten werden, dass das Bankgeheimnis möglichst wenig öffentlich diskutiert wird ; denn jedesmal, wenn dies geschieht, bedeutet das an sich eine Beeinträchtigung des Bankgeheimnisses ».

¹⁴⁸⁶ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 19.10.1964, p. 221. Cit. originale : « Als Eingeweihte wissen wir zwar sehr wohl, dass das Bankgeheimnis mit Art. 47 BSpG weder steht noch fällt ; denn diese Bestimmung ist ja gar nicht selbst die Rechtsgrundlage des Bankgeheimnisses, sondern lediglich seine strafrechtliche Sanktionsbestimmung. Diese Einsicht ist aber, wie wir immer wieder feststellen müssen, vor allem im Ausland, aber selbst im Inland, sehr wenig verbreitet ».

Le secrétaire de l'ASB avoue ici que la portée véritable de l'article 47 sur le secret bancaire est souvent mal comprise, et il ne souhaite pas qu'une discussion parlementaire vienne en préciser les contours¹⁴⁸⁷. A la suite des doléances d'Oetterli, le secrétariat de l'ASB propose une solution de compromis sous la forme d'un projet de révision des dispositions pénales dont seraient exclus les articles 47 et 48, particulièrement sensibles selon les banquiers. Le président Hommel, suivi par ses collègues de la CFB, accepte cette solution de conciliation le 13 novembre 1964.

A partir de là, le sort funeste du projet est étroitement lié aux manigances de Max Hommel, qui est alors déjà compromis à cause de son rôle dans l'affaire des banques Muñoz, que nous aborderons plus bas. Sans anticiper, il faut simplement relever pour l'instant que le président de la CFB décide de charger le secrétariat de préparer de longs rapports généraux et rétrospectifs sur l'application des sanctions pénales pendant les vingt dernières années. Cette manœuvre, selon l'interprétation qu'en donneront les deux employés de la CFB Daniel Bodmer et Hans Manz, a pour but de détourner l'attention du secrétariat des problèmes des deux banques Muñoz. Lors de la séance du 9 décembre 1964, Hommel tient une longue conférence sur la thématique des dispositions pénales de la loi sur les banques, ce qui nécessite de repousser tous les autres points à l'ordre du jour, y compris ceux relatifs aux banques Muñoz en difficulté. La semaine suivante, c'est à nouveau par le biais d'un réagencement de l'ordre du jour que Hommel parvient à ses fins. Il attend cette fois-ci que le vice-président de la CFB Peter Müller (1910-1965), lui-même membre de la commission d'experts chargée d'élaborer la loi sur le droit pénal administratif, doive quitter la séance pour se rendre au parlement, avant de mettre au vote sa proposition de renoncer à tout le projet de révision des dispositions pénales de la loi sur les banques. Un vif débat anime alors la CFB. Tandis que Paul Rossy et Jean Golay se rangent du côté du président Max Hommel, le secrétaire Daniel Bodmer, lâchement soutenu par le membre de la CFB Karl Etter (1902-?), souhaite au contraire poursuivre le projet pour améliorer la mise en application des sanctions prévues par la réglementation bancaire. Par une courte majorité de trois voix, Hommel obtient donc in extremis le 15 décembre 1964 le retrait de la proposition de révision légale. Ce revirement complet est annoncé au Département des finances et des douanes. En mars 1965, le DFFD décide donc de demander au DFJP de revenir sur les propositions de modification des dispositions pénales, à la suite des craintes de l'ASB relayées par la CFB.

Au terme de ces péripéties, nous constatons à nouveau que l'association des banquiers est parvenue à imposer un revirement complet dans l'attitude de la Commission fédérale des banques. En convainquant son président Hommel, les banquiers obtiennent l'abandon de toute l'entreprise. Les manœuvres tactiques auxquelles se livre alors le président à la fois pour détourner l'attention de ses collègues et pour obtenir une majorité en faveur des vœux de l'ASB signalent de manière anecdotique à la fois la faiblesse institutionnelle de cette instance, les dysfonctionnements internes et les profondes dissensions qui la secouent déjà. La loi sur le droit pénal administratif ne sera finalement adoptée qu'en 1974. Elle

¹⁴⁸⁷ Sur le rôle secondaire de l'art. 47 de la loi sur les banques dans la validité juridique du secret bancaire, par rapport aux législations fiscales et aux conventions de droit international, cf. Christophe Farquet, *Le havre fiscal suisse et la globalisation de l'offshore (1971-1984)*, Genève, 2015, p. 9 ; Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 360-363.

n'apporte que des modifications cosmétiques aux dispositions pénales de la loi sur les banques.

En guise de conclusion intermédiaire, il faut souligner la résistance acharnée qu'opposent les milieux bancaires à tout amendement apporté à la réglementation pendant une période d'une trentaine d'années (1935-1965). Alors que de nombreuses lacunes sont successivement détectées dans le régime légal – les mesures d'assainissement bancaire, les moyens de sanction dont dispose l'instance de surveillance, les conditions d'ouverture de nouvelles banques, ou encore le montant des dépôts d'épargne privilégiés –, une révision de la loi sur les banques est systématiquement, et avec succès, repoussée par l'ASB. En toutes circonstances, une éventuelle révision devient pour elle synonyme de redoutables dangers. Les effets néfastes d'une discussion parlementaire de la régulation bancaire, en particulier sur la confiance des clients étrangers, sont au cœur des craintes exprimées. Le statu quo réglementaire pèse de tout son poids pour empêcher des propositions de réforme, en développant une force d'inertie redoutable.

Les attitudes de la CFB et de la BNS ne sont qu'à peine plus nuancées. Jusqu'à l'orée des années 1960, la position consistant à éviter formellement un chantier législatif sur la surveillance bancaire est très largement partagée par les banquiers centraux comme par les superviseurs financiers. Les appréhensions des banquiers à cet égard trouvent un écho favorable auprès des deux instances. Au début des années 1960, ce consensus tend à s'effriter. Pour la banque centrale, la loi sur les banques apparaît progressivement comme un des lieux possibles pour réaliser un renforcement de son pouvoir sur la politique de crédit des banques. Dans le contexte de la surchauffe économique et de l'afflux constant de capitaux étrangers vers la Suisse, les dirigeants de la BNS cherchent à réaliser ou à reformuler certains des postulats qu'ils ne parviennent pas à imposer dans le conflit larvé qui les oppose aux banques commerciales sur la question de l'*instrumentarium* de la banque d'émission¹⁴⁸⁸. Du côté de la Commission fédérale des banques, les expériences malheureuses dans l'application des mesures de sanction de la fin des années 1950 semblent aussi amorcer un infléchissement dans la réticence à toucher à la loi sur les banques. Ce sont en particulier les deux employés du secrétariat, Hans Manz et Daniel Bodmer, véritable cheville ouvrière des activités de la commission, qui participent activement à plusieurs projets de révision. Leurs initiatives sont souvent contrebalancées par la grande timidité du président Max Hommel, plus enclin à préserver le statu quo. Aussi, l'argument rabâché des risques élevés liés à une discussion parlementaire de la réglementation bancaire ne semble plus convaincre entièrement tous les superviseurs. En marge d'une lettre de l'ASB qui stigmatise encore une fois ces dangers, le secrétaire Daniel Bodmer inscrit ainsi en 1965 une remarque manuscrite piquante : « die alte Platte ! » (toujours le même disque... !)¹⁴⁸⁹. Une forme de lassitude face à l'opposition sans réserve des banquiers à toute révision législative semble donc naître chez les superviseurs.

¹⁴⁸⁸ Sur cette question, qui met en jeu une révision de la loi sur la BNS entre 1964 et 1969, voir par exemple : Äppli, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 1982, p. 122-132, p. 180-210 ; Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 430-437.

¹⁴⁸⁹ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 73, Dossier Einlegerschutz 1963-1980, Lettre de l'ASB à Max Hommel, 17.03.1965.

8.3 L'affaire Muñoz-Hommel : un scandale de corruption rapidement étouffé (1965)

Le 11 juin 1965, *Time Magazine*, dans un bref article bien renseigné, rapporte que « Last week, [...] Switzerland was shaken by one of the worst scandals in the annals of Swiss banking »¹⁴⁹⁰. Notons d'emblée que ce qui constitue alors pour l'hebdomadaire new-yorkais un événement historique représente aujourd'hui pour l'historien des banques suisses une obscure affaire méconnue et peu documentée dans la littérature secondaire. Au-delà des travaux journalistiques anglo-saxons de Fehrenbach dans les années 1960 et Faith en 1982, seul l'ancien banquier de l'UBS Willi Loepfe y a consacré quelques lignes dans son histoire de la croissance de la place financière suisse durant les Trente Glorieuses¹⁴⁹¹. Les ingrédients à la base de l'affaire Muñoz-Hommel sont pourtant « alléchants » : un entrepreneur catalan, la fortune d'un dictateur caribéen assassiné, deux banques suisses ruinées, une société holding luxembourgeoise, et surtout un cas de corruption avéré du président de l'autorité fédérale de surveillance des banques.

Dans l'histoire somme toute peu agitée de la surveillance bancaire helvétique, ce scandale constitue un événement sans précédent. La compromission du plus haut responsable de la Commission fédérale des banques, qui est démis de ses fonctions le 18 juin 1965 par le Conseil fédéral, constitue une rupture majeure dans l'activité routinière et paisible de cet organe étatique. Les historiens officiels de la Commission fédérale de banques qui produisent l'étude célébrant le 50^e anniversaire de l'organisation ont sans doute contribué à renforcer le mystère autour de cette affaire : pas un mot, sur 387 pages, n'évoque même indirectement les mois troubles de printemps 1965¹⁴⁹². Dans les paragraphes qui suivent, nous tenterons de reconstituer le déroulement de cette affaire, en nous basant essentiellement sur les documents conservés dans les archives de la Commission fédérale des banques.

C'est en 1962-1963 que Julio Muñoz fait pour la première fois parler de lui publiquement en Suisse. Deux démarches distinctes donnent lieu à la production de matériel documentaire sur le financier espagnol conservé dans les archives fédérales. La première provient de la presse. Plus précisément, un article du 15 octobre 1962 du journal dominicain *La Nacion* intitulé « Garras sobre Suiza » (Griffes sur la Suisse) déclenche une vive polémique. On y rapporte qu'une partie des héritiers du dictateur Rafael Leónidas Trujillo Molina (1891-1961), dont le règne sans partage sur la République dominicaine, à la fois sanglant et extrêmement lucratif, a duré plus de trente ans¹⁴⁹³, ont acquis, par le biais de l'industriel catalan Julio Muñoz, le contrôle d'une banque en Suisse allemande. La chronique se révèle entièrement fondée. Le groupe Muñoz, par l'intermédiaire de la Banque Genevoise de Commerce et de Crédit qu'il contrôle depuis 1956, obtient une

¹⁴⁹⁰ [s.n.], « Switzerland. Banking Scandal », *Time Magazine*, 11.06.1965.

¹⁴⁹¹ Theodore Reed Fehrenbach, *The Swiss Banks*, New York/London/Toronto: McGraw-Hill Book Company, 1966, p. 104-112; Faith, *op. cit.*, 1982, p. 190-198 ; Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 183-188. Pour un récit concis se basant sur les rapports de la *NZZ*, voir également : Schütz, *op. cit.*, 1974, p. 74-78.

¹⁴⁹² Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985.

¹⁴⁹³ En 1961, à sa mort, Trujillo contrôlait près de 80% de la production industrielle du pays et ses sociétés employaient 45% de la main-d'œuvre. Frank Moya Pons, *The Dominican Republic : a national history*, Princeton N.J: M. Wiener, 1998, p. 365.

participation majoritaire dans la Schweizerische Spar- und Kreditbank, siège à Saint-Gall. Quant aux liens avec les héritiers Trujillo, ils sont aussi confirmés dans un rapport confidentiel du Département politique fédéral du 20 décembre 1961 : Rafael Leónidas Trujillo Martínez, dit Ramfis Trujillo (1929-1969), fils du dictateur assassiné en mai 1961, et en exil depuis, séjourne à Genève pour régler des affaires financières¹⁴⁹⁴. L'article de *La Nacion* est repris dans de très nombreux journaux, en Suisse comme à l'étranger, entre les mois d'octobre et décembre 1962. Le 13 décembre 1962, le conseiller national du Parti du Travail Jean Vincent (1906-1989) adresse au Conseil fédéral une question demandant des renseignements sur les opérations financières relatées dans la presse. La réponse du Conseil fédéral, du 1^{er} mars 1963, est très prudente : « Les autorités fédérales [...] n'ont toutefois pas la possibilité d'intervenir dans cette affaire, en particulier parce que rien ne permet de penser que des prescriptions légales suisses aient été violées par les transactions financières rapportées par la presse »¹⁴⁹⁵. Voilà pour la sphère publique. En coulisse, les enquêtes sur la véracité des faits rapportés vont bon train. C'est là qu'intervient la seconde démarche. En effet, en décembre 1962, le président du conseil d'administration de la Schweizerische Spar- und Kreditbank, Franz Baumgartner, se renseigne auprès de l'ambassadeur de Suisse à Madrid, Mario Fumasoli (1901-1989), sur la personnalité et la situation financière de Julio Muñoz, qui a acheté une majorité des actions de sa banque¹⁴⁹⁶.

Les renseignements confidentiels que réunit alors l'ambassadeur de Suisse recèlent de pertinentes informations biographiques. Qui est Julio Muñoz Ramonet ? Né en 1912 à Barcelone, Muñoz s'enrichit par des opérations de marché noir pendant la guerre civile¹⁴⁹⁷. Puis dès les années 1940, il s'engage dans l'industrie textile catalane, profitant de bonnes relations familiales avec les autorités franquistes. Durant les années 1940 et 1950, Muñoz bâtit un véritable empire commercial essentiellement tourné vers la production textile, il bénéficierait d'un monopole sur l'importation de coton. D'après des renseignements fournis par la Bank of America à l'envoyé de Suisse à Bangkok, Muñoz possède entièrement ou majoritairement une douzaine de sociétés spécialisées couvrant l'ensemble de la chaîne de production¹⁴⁹⁸. Au total, environ 500 ouvriers travailleraient en 1958 dans les usines du groupe Muñoz. L'ambassadeur de Suisse confirme : « Les entreprises Muñoz étaient arrivées à être considérées comme la société la plus importante de l'Espagne en matière de production et d'exportation de textiles puisqu'elle avait une capacité du 12.8% par rapport à la capacité totale du pays. Ce n'est plus le cas

¹⁴⁹⁴ AFB, E2001E, 1978/84, vol. 932, dossier 2704*, Aktennotiz Trujillo, sur la base d'un appel téléphonique d'André Amstein (police fédérale), Vertraulich, 20.12.1961.

¹⁴⁹⁵ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 60, Interventions parlementaires, Réponse du Conseil fédéral à la question Vincent, 01.03.1963.

¹⁴⁹⁶ AFB, E2001E, 1978/84, vol. 932, dossier 2704*, Lettre de F. Baumgartner à M. Fumasoli, 29.12.1962. Disponible en ligne sur la base de données des Documents diplomatiques suisses : <http://dodis.ch/30661> (consulté le 14.12.2016).

¹⁴⁹⁷ Pour une biographie romancée, voir Xavier Muñoz, *Muñoz-Ramonet, societat il·limitada*, Barcelona: Edicions 62, 2003. L'auteur est un simple homonyme et n'est pas un parent de Julio Muñoz. Cette biographie a fait l'objet de menaces de plaintes pour diffamation et a été retirée du marché par son éditeur.

¹⁴⁹⁸ AFB, E2200.101-01, 1973-42, vol. 6, Lettre de Karl Senft (Bank of America, Thailand), à Erwin Bernath (légalion Suisse à Bangkok), 28.04.1959.

aujourd'hui »¹⁴⁹⁹. En 1946, il épouse la fille d'Ignasi Villalonga (1895-1973), président d'une grande banque espagnole, la Banco Central, et proche du régime franquiste. Quant à sa personnalité, Muñoz est décrit comme un nouveau riche « sujet d'une infinité de jeux de mots à cause des situations extrêmement ridicules dans lesquelles il se mettait lui-même [...] : lorsqu'il recevait des personnes pour déjeuner, il leur offrait tout d'abord d'aller se faire couper les cheveux ou se raser chez les coiffeurs qu'il entretenait au rez-de-chaussée »¹⁵⁰⁰. Ce portrait peu flatteur attribue encore la phrase suivante à l'homme d'affaires catalan : « Je presse mes hommes comme des citrons et je les jette quand j'en ai pris le jus »¹⁵⁰¹. A la fin des années 1950, Muñoz cherche à étendre ses activités à l'international. Il dispose déjà d'un important réseau commercial aux Philippines et cherche en 1959 à monter un projet de développement de l'industrie cotonnière en Thaïlande. Parallèlement, le groupe Muñoz se diversifie dans la promotion immobilière et touristique, notamment en Italie. Il semble également qu'au début des années 1960 les affaires de Muñoz en Espagne se dégradent sous le double effet de la fin d'un système économique autarcique et d'une rupture avec son influent beau-père Villalonga¹⁵⁰². Parallèlement, Muñoz entre en contact avec le clan Trujillo, au cours de visites à la République Dominicaine, et en particulier la troisième épouse du dictateur d'origine espagnole, Maria Martinez Alba, mère de Ramfis Trujillo¹⁵⁰³. Il reprend donc contact avec les héritiers Trujillo fin 1961 lorsque ceux-ci sont exilés en Europe après l'assassinat du dictateur, et prend en charge le placement de leur fortune.

L'expansion commerciale du groupe Muñoz se double de la constitution d'un consortium financier à l'échelle internationale. Un enchevêtrement complexe de sociétés-écrans voit progressivement le jour, ce qui permet de diluer la fortune du dictateur Trujillo sur une multitude de sociétés. Des renseignements diplomatiques du consulat de Suisse à San Francisco exposent par exemple le schéma suivant : « le groupe Muñoz est propriétaire à 100% de Cotram Inc., à Panama, qui contrôle le 64% de la Société Holding Bancaire et Financière Européenne à Luxembourg. Cette dernière est propriétaire d'environ 83% des actions de la Banque Genevoise de Commerce et de Crédit S.A. et d'environ 47% de celles de la Banque d'Épargne et de Crédit de Saint-Gall »¹⁵⁰⁴. Ces subterfuges ne donnent qu'une indication grossière de la destinée des fonds Trujillo. Il semble que la diffusion du patrimoine du dictateur dominicain soit bien plus large parmi les banques suisses. En février 1964, le directeur de la Banque Genevoise de Commerce et de Crédit Marcel Dubuis affirme devant les membres de la Commission fédérale des banques que seule sa banque a subi l'opprobre d'une campagne de presse ciblée, « alors qu'il est clair que des banques suisses beaucoup plus importantes ont bénéficié des fonds Trujillo de

¹⁴⁹⁹ AFB, E2001E, 1978/84, vol. 932, dossier 2704*, Lettre de M. Fumasoli à la Division des affaires politiques du DPF, 28.01.1963.

¹⁵⁰⁰ AFB, E2001E, 1978/84, vol. 932, dossier 2704*, Lettre de M. Fumasoli à la Division des affaires politiques du DPF, 05.01.1963.

¹⁵⁰¹ AFB, E2001E, 1978/84, vol. 932, dossier 2704*, Lettre de M. Fumasoli à la Division des affaires politiques du DPF, 28.01.1963.

¹⁵⁰² *Ibid.*

¹⁵⁰³ Muñoz, *op. cit.*, 2003, p. 235-236.

¹⁵⁰⁴ AFB, E2001E, 1978/84, vol. 932, dossier 2704*, Lettre du consulat général de San Francisco au DPF du 7 avril 1964, cité dans la lettre de la division des affaires politiques du DPF à la CFB, 17.04.1964.

manière considérablement plus étendue »¹⁵⁰⁵. Un second document confirme l'implication de poids lourds de la finance helvétique dans le transfert de ces capitaux. Une lettre adressée par l'avocat de Julio Muñoz en Suisse, Jean-Charles Pesson, au sous-directeur de la Police fédérale des étrangers, Henri Tzaut, le 17 mai 1963 précise qu'« après l'assassinat du dictateur Trujillo, M. Rosembert avait transféré en Europe une partie de la fortune de la famille Trujillo, grâce – paraît-il – à l'intervention en particulier de la Société de Banque Suisse. C'est par l'entremise de cette même banque qu'une partie de la fortune Trujillo serait entrée en Suisse »¹⁵⁰⁶. Selon un article de l'hebdomadaire allemand *Die Zeit*, ce sont 44.7 millions de dollars, soit plus de 195 millions de francs suisses, qui affluent en Suisse par la SBS¹⁵⁰⁷.

Quel que soit le caractère généralisé de la dispersion de la fortune Trujillo dans diverses banques, les manœuvres de dissimulation, par les biais de multiples sociétés-écrans, permettent le transfert d'une grande partie de capitaux dominicains vers l'Europe : ce processus s'opère entre l'été 1961 et juin 1962, date la fondation de la société holding luxembourgeoise. Deux intermédiaires opèrent entre Ramfis Trujillo et Julio Muñoz : Leland Rosenberg, un exilé allemand en République dominicaine, proche des héritiers du dictateur et José María Gil-Robles, avocat espagnol. Retenons de cet opaque système que bien avant l'éclatement de l'affaire Muñoz au printemps 1965, les autorités fédérales étaient très bien renseignées sur celui qu'elles appellent tantôt « l'aventurier barcelonais », tantôt « un homme sans scrupule et dont l'activité est préoccupante partout où elle se développe »¹⁵⁰⁸.

Nous l'avons évoqué, c'est tout d'abord à Genève que Julio Muñoz entame la constitution d'un groupe bancaire en Suisse. Plus précisément, c'est en juin 1956 que par l'intermédiaire de deux sociétés fribourgeoises, le financier espagnol obtient la majorité des actions de la Banque Genevoise de Commerce et de Crédit (BGCC), et décide de quintupler son capital en l'espace d'une année (d'un à cinq millions de francs suisses)¹⁵⁰⁹. La BGCC est une banque locale, fondée en 1868 sous le nom de Banque Populaire Genevoise, puis assainie et rebaptisée en 1938. En plus des administrateurs de la BGCC, Muñoz s'entoure à Genève de personnalités reconnues de la place financière du bout du lac. L'avocat Georges-François Perréard (1923-2011), fils du conseiller aux Etats genevois radical François Perréard, les banquiers Pierre Yvan Kern (1921-), et Henri Ferrier (1907-?) font partie des prête-noms de Muñoz à Genève¹⁵¹⁰. C'est en décembre 1958 que la

¹⁵⁰⁵ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 12.02.1964, p. 40. Cit. originale : « obwohl feststeht, dass viel bedeutenderen Schweizerbanken in weit beträchtlicherem Umfang Trujillo-Gelder zugeflossen waren ».

¹⁵⁰⁶ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, Lettre de Jean-Charles Pesson à Monsieur Tzaut, 17.05.1963.

¹⁵⁰⁷ H. F. Millikin, « Die Millionen des Diktators. Mit der Erbschaft Trujillos wurden zwei schweizer Banken ruiniert », *Die Zeit*, n° 49, 02.12.1966.

¹⁵⁰⁸ AFB, E2001E, 1978/84, vol. 932, dossier 2704*, Projet de lettre de la police fédérale des étrangers à Maître Jean-Charles Pesson, 16.05.1964.

¹⁵⁰⁹ AFB, E2200.101-01, 1973-42, vol. 6, Lettre de Karl Senft (Bank of America, Thailand), à Erwin Bernath (légation Suisse à Bangkok), 28.04.1959. Le conseil d'administration de la BGCC est alors composé de : Jean Humbert (président), Victor Olivet (vice-président), René Ricolfi-Doria, Lucien Billy, Marcel Bovard-Binet, Jean-Marc Duchosal et Henri Ferrier (administrateur-délégué).

¹⁵¹⁰ AFB, E2200.101-01, 1973-42, vol. 6, Rapport de Léon-Marc de Torrenté (dir. de la succursale de Genève de la BNS) à Riccardo Motta (v-pdt DG BNS), 21.04.1959. Sur Pierre Yvan Kern, ancien spécialiste de la clientèle ibérique à la SBS, puis au Crédit Suisse, à la fin des années 1950, voir Yves Steiner, « Des banques suisses pincées la main dans le sac dans l'Espagne franquiste », *L'Economie politique*, vol. 46, n° 2, 2010, p. 59-68.

BGCC figure pour la première fois à l'ordre du jour de la Commission fédérale des banques¹⁵¹¹. Les superviseurs constatent que la banque a rapidement évolué depuis 1956. Elle n'est plus une banque locale, mais s'engage dans les opérations internationales, comme en témoigne un crédit de plus 4 millions à un armateur costaricain. Le volume d'affaires de la Banque Genevoise de Commerce et de Crédit connaît une croissance exponentielle entre 1956 et 1965.

Tableau 8.4 : Evolution de la Banque Genevoise de Commerce et de Crédit (1956-1965), en milliers de francs courants

	Capital-actions	Fonds propres	Bilan	Taux de croissance du bilan
1956	3150	3514	26495	
1957	5000	5570	42388	60%
1958	5000	5780	49782	17%
1959	7500	8492	60576	22%
1960	7500	8723	73997	22%
1961	10000	11474	91072	23%
1962	10000	11699	111288	22%
1963	12000	30622	155326	40%
1964	20000	31975	138714	-11%
1965	20000	32823	118899	-14%

Source : Schweizerische Nationalbank, *Das Schweizerische Bankwesen im Jahre*, Zürich, années correspondantes.

Son bilan passe de 26 millions en 1956 à 155 millions en 1963, ce qui correspond à une augmentation de 410% en tenant compte de l'inflation. Les diverses recommandations et avertissements à la BGCC sur sa politique de crédit dangereuse émis par la CFB entre 1958 et 1963 ne produisent aucun effet. En mars 1963, le président de la CFB Max Hommel révèle à ses collègues :

« J'ai l'impression que cette banque est au fond exploitée par les milieux qui la dominant actuellement pour réaliser leurs propres transactions financières. Il est pour nous assez inquiétant d'observer comment les opérations y sont effectuées »¹⁵¹².

C'est également sur la base des mêmes insuffisances constatées chez la BGCC en mars 1963, et après avoir pris connaissance de l'opération de rachat de la Schweizerische Spar- und Kreditbank (SSKB) par le groupe Muñoz, que la Commission fédérale des banques décide d'exiger le rapport de révision de la banque saint-galloise, qu'elle a désormais aussi dans son collimateur.

En effet, six ans après la reprise de la BGCC, Muñoz se lance dans le rachat de la SSKB. En décembre 1962, la CFB constate une augmentation massive du capital social de la banque saint-galloise qui passe de 18 à 30 millions de francs. Cette opération est effectuée par l'entremise de la banque genevoise et, d'après le secrétariat de la CFB, de manière formellement incorrecte (apports en nature au lieu de libération du capital en espèces, et émission d'actions sans valeur)¹⁵¹³. Le groupe Muñoz contrôle désormais 47% du capital de la banque saint-galloise. La Schweizerische Spar- und Kreditbank est un établissement

¹⁵¹¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 11, PV CFB 29.12.1958, p. 184.

¹⁵¹² AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 11.03.1963, p. 35-36. Cit. originale : « Ich habe den Eindruck, dass diese Bank im Grunde genommen von den Kreisen, die jetzt hinter ihr stehen, für die Abwicklung ihrer Geschäfte benützt wird. Für uns ist es etwas beunruhigend zu sehen, wie hier Geschäfte getätigt werden ».

¹⁵¹³ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 22.01.1964, p. 12.

d'une autre dimension que la BGCC. Fondée en 1905 sous le nom de Banque Coopérative Suisse (*Schweizerische Genossenschaftsbank*), elle est transformée en société anonyme et subit un important assainissement en 1936. Avec un bilan de 209 millions de francs fin 1962, il s'agit d'un institut de taille comparable à une petite banque cantonale. Elle dispose alors d'un réseau de treize succursales, et est essentiellement implantée en Suisse orientale et en Valais¹⁵¹⁴. Avant la reprise par le groupe Muñoz, la SSKB est considérée comme une grande banque locale, émanation de la bourgeoisie catholique saint-galloise¹⁵¹⁵.

Dès janvier 1964, la Commission fédérale des banques s'inquiète vivement de l'évolution des deux banques du groupe Muñoz. Les superviseurs constatent sur la base du rapport de révision pour l'année 1961 que la répartition des risques est loin d'être optimale. L'octroi unilatéral de crédits aux sociétés de l'actionnaire majoritaire est extrêmement préoccupant. Alors que la conclusion est sans appel, un débat interne s'ouvre sur les mesures à prendre. Plus précisément, le secrétariat de la CFB, et essentiellement Daniel Bodmer, propose l'injonction de mesures relativement sévères : il faut fixer un délai pour corriger les différents manquements constatés, accompagné de la menace d'un dépôt de plainte si le délai n'est pas respecté. Le président de la CFB, Max Hommel, cherche alors à contrecarrer les propositions de Bodmer. Il souligne la campagne de presse calomnieuse menée contre les deux banques, et avoue avoir rencontré personnellement Muñoz. Il recommande alors un traitement bien plus indulgent, et demande d'organiser une rencontre avec les administrateurs des deux banques, avant de fixer des délais et de préférer des menaces. Il est suivi par le conseiller aux Etats conservateur lucernois Peter Müller, qui insiste quant à lui sur les personnalités « de bonne réputation » qui compose le conseil d'administration de la SSKB. Müller pense en fait à ses collègues de parti, comme les conseillers nationaux Remigius Bärlocher (1915-1984) ou Adelrich Schuler (1922-1989). La CFB décide donc en janvier 1964, sous l'impulsion de son président Max Hommel, d'emprunter la voie de la clémence. Sans que ses collègues ne s'en rendent alors compte, Hommel entame ici un travail de manipulation qu'il mène au profit du groupe Muñoz. Il s'agit là de la première occurrence d'une attitude ambivalente du président de la CFB Max Hommel, qui joue sur plusieurs tableaux à la fois. Comment faut-il comprendre cette duplicité ?

En mai 1963, soit quelques mois après le rachat de la banque saint-galloise par l'entrepreneur catalan, Hommel fait la connaissance de Julio Muñoz à l'occasion d'une fête organisée dans la résidence secondaire d'Estavayer-le-Lac de son ami Oskar Stampfli (1909- ?)¹⁵¹⁶. Ce dernier, directeur d'une caisse d'épargne soleuroise, avait été contacté par Muñoz, par le biais du banquier genevois Marcel Dubuis, une connaissance commune, pour lui proposer le poste de directeur général de la SSKB. Sur demande de Muñoz, Stampfli organise donc cette invitation à caractère privé, à laquelle les conjointes

¹⁵¹⁴ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 183-184.

¹⁵¹⁵ Faith, *op. cit.*, 1982, p. 193.

¹⁵¹⁶ Toute l'affaire sur les liens entre Muñoz et Hommel est documentée en détail dans le dossier suivant : AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel. Le rapport « Bericht über das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren in Sachen Max Hommel betreffend den Verdacht der Verletzung von Amtspflichten » (51 pages) fournit une vision synthétique de l'enquête menée par le ministère public de la Confédération.

sont également conviées. Muñoz souhaitait à cette occasion faire la connaissance de Hommel, qu'il considère comme « la personnalité la plus importante du monde bancaire officiel en Suisse »¹⁵¹⁷. Tandis qu'Oskar Stampfli refuse, à l'été 1963, d'endosser le rôle de directeur général qui lui est offert, une seconde réception informelle est organisée, cette fois-ci dans la maison de vacances de Hommel à Susten, le 10 août 1963 : Julio Muñoz poursuit son approche et invite Stampfli et Hommel, accompagnés de leurs épouses, à un voyage en Espagne. Ce séjour est justifié par la volonté de Muñoz de prouver à ses interlocuteurs suisses la solidité de ses affaires espagnoles. Du 18 au 22 octobre 1963, les couples Stampfli et Hommel voyagent en Espagne (Barcelone, Llavanes, Andorre) : tous les frais, estimés à 2'200.- francs, sont pris en charge par Muñoz. Au cours du voyage, un bracelet en or (d'une valeur estimée à 500.- francs) est généreusement offert à Mme Hommel. Avant même le séjour ibérique, Hommel avait en outre accepté, dès le 7 octobre 1963, un mandat de conseiller financier pour les questions financières et fiscales, au profit de deux sociétés du groupe Muñoz, la Holding Bancaire et Financière et la Cotram S.A. Ce mandat de conseiller financier est rémunéré à hauteur de 2'000 francs par mois. A titre de comparaison, le salaire mensuel moyen d'un employé qualifié dans le domaine bancaire s'élève en 1963 à 1'452 francs¹⁵¹⁸. Dès l'automne 1963, alors que plusieurs sources d'information, dont son ami Oskar Stampfli, mettent en garde contre les activités de Julio Muñoz, Max Hommel accepte une rémunération fixe de la part de l'homme d'affaires espagnol.

Qui est Max Hommel ? Né en 1902, originaire de Frauenfeld, Hommel est expert-comptable diplômé. Il fait carrière au sein de l'Union Suisse des Banques Régionales, Caisses d'Épargne et de Prêts, puis dans l'Association de révision des Banques et Caisses d'épargne bernoises, dont il devient inspecteur en chef (*Chefinspektor*) en septembre 1938¹⁵¹⁹. Alors qu'il avait déjà eu affaire à l'autorité de surveillance en tant que commissaire dans l'assainissement de la Banque Populaire Genevoise en 1937, c'est en janvier 1939 qu'il rejoint la Commission fédérale des banques en tant que chef du secrétariat. Pendant sept ans, Hommel est la cheville ouvrière de la CFB, d'abord sous la présidence de Schulthess (1939-1943), puis sous celle de Wetter (1943-1946). En mars 1946, Hommel décide de quitter le secrétariat de la Commission fédérale des banques pour fonder son propre bureau fiduciaire à Berne. Alors qu'il démissionne de son poste de chef du secrétariat, le Thurgovien est parallèlement élu en tant que membre de la CFB. En 1954, Hommel devient vice-président de l'organe de surveillance, avant d'en être nommé président en juin 1955. Quatrième président de la CFB, sa nomination marque une rupture avec le principe selon lequel la présidence de la Commission revenait à une personnalité forte de la politique fédérale. Parmi ses trois prédécesseurs, on compte deux anciens conseillers fédéraux (Schulthess et Wetter) et un conseiller national et futur conseiller fédéral (Holenstein). En 1965, Hommel est lié à la CFB depuis 26 ans, dont sept en tant que secrétaire, puis dix en tant que président. Depuis 1946, il est à la fois membre de l'autorité de surveillance et directeur d'un bureau de conseil fiduciaire et fiscal.

¹⁵¹⁷ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Procès-verbal d'audition de Julio Muñoz Ramonet, Ministère public fédéral, 09.06.1965, p. 2.

¹⁵¹⁸ Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau G.12, p. 464.

¹⁵¹⁹ Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen (éd.), *50 Jahre Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen*, Langnau: Buchdruckerei Emmenthaler-Blatt AG, 1962.

Par l'entremise de deux intermédiaires (Dubuis et Stampfli), Julio Muñoz parvient à s'approcher de Max Hommel. Lors de son audition en juin 1965, le Catalan déclare sans vergogne : « En sa qualité de Président de la Commission fédérale des Banques, je considérais M. Hommel comme un homme extrêmement capable, qui devait être à même de nous conseiller judicieusement dans nos affaires bancaires en Suisse »¹⁵²⁰. Pendant près de 18 mois, le président de la CFB sera contractuellement lié et rémunéré par un financier espagnol contrôlant deux banques en Suisse. Hommel se garde bien de dévoiler ces liens d'affaires à ses collègues de la Commission fédérale des banques. Il existe pourtant un conflit d'intérêts évident entre la fonction de conseiller financier de sociétés financières étrangères propriétaires de banques suisses en difficulté et celle de président de l'autorité de surveillance bancaire.

Pendant près d'un an et demi, entre l'automne 1963 et le printemps 1965, Max Hommel se livre à un double jeu. Du côté de la Commission fédérale des banques, il essaie de modérer les propositions du secrétariat en faveur de mesures drastiques contre les deux banques concernées. Hommel estime que l'organisation de réunions avec les dirigeants de deux banques est plus à même de résoudre les insuffisances que des menaces de dépôts de plainte. Parallèlement, l'expert-comptable thurgovien participe aussi à plusieurs réunions des conseils d'administration des deux banques et reçoit Muñoz et son avocat Gil-Robles dans son bureau privé à Berne.

Pendant ces 18 mois, la situation financière des deux banques empire continuellement. Une fois le rachat effectué, Muñoz utilise son influence sur les deux banques pour s'octroyer des lignes de crédit substantielles. Fin 1963, les engagements des deux banques envers le groupe Muñoz sont déjà conséquents : ils sont estimés à 47 millions pour la BGCC, et 54 millions pour la SSKB¹⁵²¹. Pour la première, ces avoirs correspondent à 30% du bilan, pour la seconde à environ 20%¹⁵²². Selon la BNS, à la fin avril 1965, Muñoz doit 48 millions à la banque saint-galloise et 32 millions à la banque genevoise¹⁵²³. L'évidement des deux établissements est rendu possible par les garanties formellement incorrectes, ou qui se révéleront de très faible valeur, remises par Muñoz. La duplicité de Hommel devient de plus en plus intenable à mesure que les informations défavorables sur les deux banques se multiplient.

En mars 1964, le président de la CFB cherche encore à tempérer l'ardeur des membres du secrétariat, qui réclament une intervention vigoureuse. Hommel se demande alors si un plafonnement des crédits en faveur de Muñoz est vraiment nécessaire ; il ajoute que ce dernier est victime d'une campagne de diffamation et que des informations privées provenant du Crédit Suisse ne sont pas défavorables au Catalan¹⁵²⁴.

Un second exemple montre encore plus clairement la duplicité de Hommel. En décembre 1964, les perspectives de survie des deux banques s'assombrissent. Selon le rapport de

¹⁵²⁰ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Procès-verbal d'audition de Julio Muñoz Ramonet, Ministère public fédéral, 09.06.1965, p. 4.

¹⁵²¹ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 12.02.1964, p. 44, 51.

¹⁵²² Les bilans figurent en principe dans la publication annuelle de la BNS (*Das schweizerische Bankwesen im Jahre...*). Étonnamment, il n'y a aucune donnée sur la SSKB dans le volume 1963. Nous avons donc grossièrement estimé son bilan, en calculant la moyenne des années 1962 et 1964 (209 et 324 millions).

¹⁵²³ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 29.04.1965, p. 878.

¹⁵²⁴ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 05.03.1964, p. 68, 73.

révision de la société fiduciaire REVISA, il n'est pas certain que les créanciers soient encore couverts. En l'espace de 24 heures, Max Hommel va alors enchaîner trois rendez-vous dans trois assemblées différentes et y défendre des positions incompatibles. Le 8 décembre au soir, une réunion confidentielle entre Max Hommel, Julio Muñoz, son avocat José María Gil-Robles, et le directeur de la SSKB Hermann Hug a lieu au bureau de la fiduciaire Hommel à Berne. Voici comment Muñoz décrit cette entrevue lors de son audition par la justice :

« Nous nous sommes rendus à la fiduciaire Hommel pour montrer les garanties et documents officiels, en donnant les explications nécessaires à M. Hommel, lui précisant qu'il n'était pas possible de couper les crédits aux différentes sociétés, parce que, ce faisant, ces sociétés se trouveraient alors en difficulté et de cette manière, cela préjudicierait les garanties que nous avons données à la banque. [...] Globalement, je lui fis remarquer que nos différentes sociétés auraient besoin de Frs. 10 millions, pour continuer leur activité, soit plus précisément leur développement. M. Hommel considéra alors que cette demande était juste, et normale, et bancaire. Après cette entrevue, nous avons dîné ensemble, à mes frais, à l'Hôtel Schweizerhof »¹⁵²⁵.

Le lendemain matin, une séance du conseil d'administration de la SSKB a lieu dans ce même palace bernois. Hommel, Muñoz et Gil-Robles y participent également. Hommel y réalise un véritable numéro d'équilibriste, tiraillé entre sa fonction officielle de superviseur bancaire qui devrait inciter à plafonner les crédits à Muñoz, et celui – officieux – de conseiller financier de l'homme d'affaires qui devrait au contraire encourager les administrateurs de la banque saint-galloise à ouvrir encore plus les vannes du crédit. Il termine son intervention devant les dirigeants bancaires par ces propos sibyllins : « Monsieur Hommel invite encore le Conseil de faire bien attention. La banque, dit-il, n'est pas un cheval qu'on peut toujours faire sauter. Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'il a des collègues qui sont parfois assez exigeants »¹⁵²⁶. Cette dernière phrase fait sans aucun doute référence à l'attitude moins conciliante des autres membres de la CFB. Quittant l'audience au Schweizerhof, Hommel se rend ensuite immédiatement aux bureaux de la Commission fédérale des banques, pour présider la 13^e séance annuelle de la CFB. Omettant évidemment de mentionner la réunion privée de la veille avec Muñoz, Hommel se présente alors auprès de ses collègues superviseurs comme un médiateur qui a cherché à calmer « l'ambiance révolutionnaire » qui régnait au sein du Conseil d'administration de la SSKB¹⁵²⁷.

Ce double jeu mené par Hommel, combiné à l'aggravation de la situation financière des banques, conduit finalement à l'éclatement du scandale. L'attitude ambivalente du président de la CFB n'échappe pas aux deux employés du secrétariat, Bodmer et Manz. Une suspicion naissante, éveillée par un avertissement que Bodmer reçoit de la part d'une connaissance du monde fiduciaire bernois sur les relations qu'entreprendrait Hommel avec Muñoz, provoque des tensions entre le président et le secrétariat. Les manipulations du

¹⁵²⁵ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Procès-verbal d'audition de Julio Muñoz Ramonet, Ministère public fédéral, 09.06.1965, p. 3.

¹⁵²⁶ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Procès-verbal de la séance du conseil d'administration de la Banque Suisse d'Epargne et de Crédit, 09.12.1964.

¹⁵²⁷ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 09.12.1964, p. 256. Cit. originale : « eine Revolutionsstimmung ».

président pour influencer les décisions de la Commission dans son sens viennent confirmer cette méfiance. Il ne respecte plus les propositions du secrétariat dans la gestion des débats, modifie subitement l'ordre du jour, ou encore demande inopinément aux deux secrétaires de préparer de longs rapports sur une question jugée secondaire pour détourner leur attention des banques Muñoz.

C'est au printemps 1965 que la situation devient explosive. Fin mars 1965, un rapport de la REVISA révèle que les garanties fournies par Muñoz sont de très faible valeur. Les deux banques suisses décident de suspendre les crédits au groupe catalan. Des négociations en vue d'une reprise par une grande banque suisse sont menées. Le Crédit Suisse, déjà intéressé par un rachat en novembre 1963, est au cœur de ces tractations. Max Hommel se distingue à nouveau par un rôle très actif. D'une part, il cherche sans succès à obtenir de la REVISA une évaluation plus opportune des positions Muñoz. D'autre part, il se démène pour favoriser la reprise de la BGCC et surtout de la SSKB par une grande banque¹⁵²⁸. Pris de panique, il sent le vent tourner et détruit dans sa fiduciaire toute la documentation le reliant à Muñoz.

Les événements s'accroissent. Sept séances de la CFB sont organisées en l'espace de trois mois (avril-juin 1965). Alors que les négociations de reprise avec le Crédit Suisse s'enlisent, la Commission fédérale des banques prend enfin en considération des mesures plus interventionnistes. Le secrétaire Manz décrit la situation de la manière suivante le 21 avril 1965. Cette diatribe, dont la tonalité acerbe tranche avec les discours policés habituels, mérite d'être citée amplement :

« Je suis principalement frappé par les dimensions tout à fait exceptionnelles d'un grave crime. Muñoz est pour moi un voyou, et Hug son complice. Tous deux ont abusé de leur position de confiance dans ces banques pour en extraire des montants chiffrés en millions. Personne ne sait à quoi ceux-ci ont finalement servi. Quoique nous décidions ici aujourd'hui, l'effondrement de ces banques va très probablement se produire bientôt, et ces deux individus auront alors disparu. Je peux alors très bien m'imaginer l'indignation légitime que cela va susciter par monts et par vaux »¹⁵²⁹.

Les superviseurs décident alors le recours à une plainte pénale contre Muñoz et son acolyte Hug – directeur de la SSKB –, dans l'éventualité où les banques demandent un sursis bancaire, une mesure de prorogation qui constitue le prologue à une faillite ou à un assainissement. Le 26 avril 1965, la SSKB et la BGCC déposent effectivement des demandes de sursis bancaire et ferment leurs guichets, les négociations avec le Crédit Suisse ayant définitivement échoué et la menace d'un *run* sur les dépôts devenant

¹⁵²⁸ Selon des informations transmises par le journaliste de la *NZZ* Dr. Heinz Portmann, Hommel aurait « sauté » de banque en banque pour réaliser une reprise de la SSKB, en indiquant aux directeurs des grandes banques qu'ils lui rendraient ainsi un très grand service personnel. AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Aktennotiz Portmann, 26.05.1965.

¹⁵²⁹ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 21.04.1965, p. 77-78. Cit. originale : « Ich stehe in erster Linie unter dem Eindruck eines schweren Verbrechens von ganz aussergewöhnlichen Dimensionen. Für mich ist Muñoz heute ein Gauner, und Hug ist sein Komplize. Beide haben ihre Vertrauensstellungen in diesen Banken dazu missbraucht, um Millionenbeträge aus ihnen hinaus zu schaffen. Niemand weiss, wo diese überhaupt hingeflossen sind. Was immer wir heute hier beschliessen, wird es höchst wahrscheinlich bald zum Zusammenbruch dieser Banken kommen, und dann werden diese beiden Figuren verschwunden sein. Ich kann mir die berechtigte Empörung, die darüber landauf landab entstehen wird, sehr wohl ausmalen. »

imminente. Le lendemain, la Commission fédérale des banques dépose comme prévu une plainte auprès du ministère public du canton de Zurich pour escroquerie. Le 28 avril, la *National-Zeitung* de Bâle, puis le 29, la *Tribune de Genève*, publient des articles dévoilant les rapports étroits entretenus entre Hommel et Muñoz. Dans un premier temps, jusqu'à début juin, Max Hommel parvient à sauver la face. A ses collègues de la CFB, il avoue une partie des relations personnelles avec Muñoz, en se permettant quelques entorses à la vérité. Ses quatre collègues membres de la CFB (Peter Müller, Karl Etter, Jean Golay et Paul Rossy) sont facilement convaincus par ces explications et estiment que toute l'affaire est gonflée par la presse. Les deux secrétaires, eux, demeurent suspicieux. Lorsque la CFB décide de soutenir solidairement son président en envoyant une lettre au DFFD affirmant l'objectivité avec laquelle Hommel a traité les affaires SSKB et BGCC, le secrétariat refuse de contresigner le document. Ces dissensions apparaissent clairement au cours de la séance du 3 mai 1965 : Manz estimant qu'un « malaise » est progressivement né entre le président et le secrétariat¹⁵³⁰.

L'étau se resserre autour de Hommel. Le 19 mai, il avance une nouvelle pièce au dossier pour justifier son comportement erratique des mois passés : une crise conjugale, attestée par un certificat médical en est la cause. C'est ensuite le Département des finances de Roger Bonvin qui exige de Hommel des explications sur la nature exacte de ses relations avec Muñoz. Dans sa réponse du 28 mai, Hommel énonce plusieurs contre-vérités flagrantes, niant toute relation privée ou commerciale avec Muñoz ou son groupe. Deux jours plus tôt, l'Administration fédérale des finances est avertie par le rédacteur de la *NZZ*, Heinz Portmann, que le grand quotidien zurichois a constitué un lourd dossier à la charge de Hommel, dont la culpabilité ne fait pas de doute¹⁵³¹. Portmann exerce une pression sur les autorités fédérales : si elles n'agissent pas rapidement, la *NZZ* publiera des accusations contre Hommel et la CFB. Le 4 juin, le Conseil fédéral décide de suspendre Max Hommel de ses fonctions et d'ordonner une enquête du Ministère public fédéral. Le grand hebdomadaire allemand d'investigation, *Der Spiegel*, joue également un rôle dans l'accélération du processus. Le Conseil fédéral cherche à devancer la publication d'un « article de bombe » du journal hambourgeois, censé attaquer à la fois les banques et le gouvernement suisses¹⁵³². La suspension de Hommel repose également sur une preuve tangible du mandat de conseiller financier rémunéré à hauteur de 2000 francs mensuels. Hommel est arrêté et entendu le jour même ; il avoue les faits. Parallèlement, Julio Muñoz et Hermann Hug sont arrêtés et incarcérés le 1^{er} juin à Genève et mis à disposition du parquet de Zurich dans le cadre de la plainte déposée par la CFB. Les 8 et 9 juin, après une semaine de détention, Hug et Muñoz bénéficient d'une mise en liberté provisoire, contre une caution de 20'000 francs pour le banquier suisse et 1 million de francs pour l'industriel catalan. Ils sont relâchés et quittent la Suisse. La grande résonance du scandale dans la presse étrangère incite le Département politique fédéral à faire une communication à toutes les représentations diplomatiques pour permettre aux diplomates helvétiques « de présenter les faits d'une manière objective et de les ramener à leurs vraies

¹⁵³⁰ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 03.05.1965, p. 104.

¹⁵³¹ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Aktennotiz Portmann, 26.05.1965.

¹⁵³² AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 04.06.1965, p. 135. L'expression « article de bombe » est utilisée par le conseiller fédéral Bonvin.

proportions »¹⁵³³. Le dommage réputationnel pour la place bancaire suisse et les risques d'inquiétude chez la clientèle étrangère provoquent alors diverses manœuvres visant à étouffer, autant que faire se peut, le scandale qui vient d'éclater. Distinguons d'une part le sort des deux banques et de leurs déposants et d'autre part les suites judiciaires de l'affaire.

Après l'échec des négociations avec le Crédit Suisse, c'est la Société de Banque Suisse qui se montre intéressée par une reprise des banques Muñoz. Elle pose comme condition de reprise de la banque saint-galloise le remboursement par Muñoz de 20 millions en l'espace de 18 mois. La grande banque va jusqu'à intervenir auprès du parquet du canton de Zurich pour favoriser la libération sous caution de Muñoz, ce afin de faciliter l'aboutissement de la reprise de la SSKB¹⁵³⁴. La rumeur court que les autres grandes banques assument également une partie du « risque Muñoz » pour sauvegarder la réputation de la place bancaire suisse. Le rachat par la SBS est annoncé le 26 juin 1965. La grande banque bâloise acquiert le passif et l'actif de la SSKB, à l'exception des engagements à l'égard du groupe Muñoz, qui ne font pas partie du bilan de reprise. Une nouvelle société est fondée par la SBS, la Banque Suisse de Crédit et de Dépôts, qui reprend le passif de la SSKB défailante¹⁵³⁵. Les déposants ne subissent pas de pertes, et le personnel est réengagé. Cette intervention suscite les remerciements du Conseil fédéral, pour le « sacrifice considérable » consenti par la grande banque bâloise¹⁵³⁶. Pour la Banque Genevoise de Commerce et de Crédit, cette annonce fait l'effet d'une douche écossaise. Elle est exclue du paquet de reprise opéré par la SBS. Les démêlés judiciaires de la banque genevoise d'une part avec un armateur grec (affaire Petrousis) et avec le clan floridien des héritiers Trujillo rendent l'opération trop risquée pour la Société de Banque Suisse. Le sursis bancaire se prolonge en sursis concordataire en 1966. La liquidation concordataire de l'établissement ne s'achève qu'en février 1970. Au terme de ce long processus de près de cinq ans, les créanciers ne subissent cependant pas de pertes et sont indemnisés à 100%¹⁵³⁷. Retenons de l'épilogue des deux banques que l'aboutissement de la reprise de la SSKB par la SBS doit beaucoup au fort retentissement international que le scandale a connu depuis les révélations sur Hommel et sa suspension début juin. La grande banque bâloise, au contraire du Crédit Suisse dont la tentative de reprise en mars-avril 1965 avait finalement échoué, aurait également tout intérêt à noyer le poisson de l'affaire Muñoz, puisque c'est elle qui aurait été en 1962 parmi les premiers récipiendaires de la fortune Trujillo. Quelles qu'en soient les réelles motivations, la reprise de la SSKB par la SBS tombe à point nommé pour l'ensemble des acteurs impliqués.

Quant aux dénouements judiciaires, ils sont également multiples. Il y a tout d'abord l'enquête menée par le Ministère public fédéral contre Max Hommel pour violation de ses devoirs de fonction et l'acceptation de cadeaux au sens de l'art. 316 du Code pénal. L'enquête menée aboutit à un rapport d'une cinquantaine de pages. Le MPF arrive à la conclusion que Hommel ne s'est rendu coupable ni d'abus de pouvoir, ni de gestion

¹⁵³³ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Lettre du Département politique fédéral aux représentations diplomatiques, 17.06.1965.

¹⁵³⁴ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Aktennotiz Ehrsam über meine Besprechung mit Herrn Bezirksanwalt Dr. Erwin Suter, 10.06.1965.

¹⁵³⁵ Sur la reprise de la SSKB par la SBS, voir aussi : Stampfli, *op. cit.*, 1971, p. 81-83.

¹⁵³⁶ Bauer, *op. cit.*, 1972, p. 359. Voir aussi Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 187.

¹⁵³⁷ H.V., « En liquidation concordataire. La Banque Genevoise de Commerce et de Crédit va solder ses créanciers », *Journal de Genève*, 26.02.1970.

déloyale, ni même de corruption passive. En revanche, les 36'000 francs d'honoraires qu'il reçoit au total de Muñoz, dont la contrepartie, à savoir les conseils financiers et fiscaux, est d'ailleurs jugée insuffisante, constituent une acceptation illicite de cadeaux¹⁵³⁸. Au printemps 1966 se pose alors la question des suites à donner à cette affaire. Faut-il entreprendre des poursuites pénales contre Hommel, ou en rester à la mesure disciplinaire que représente sa destitution ? Le Département des finances tend plutôt vers la seconde solution. Dans le rapport que Bonvin transmet au Conseil fédéral, il souligne les risques d'un acquittement de Hommel ; des poursuites pénales qui conduiraient à une disculpation de l'expert-comptable déchu pourraient mettre en évidence la clémence du système judiciaire suisse, dans ces conditions une simple condamnation par mesure disciplinaire serait préférable. Le DFFD insiste également sur la dimension de politique extérieure de l'affaire sur laquelle l'Association suisse des banquiers appuie également :

« On sait que nos banques sont exposées à une forte hostilité à l'étranger. Le traitement de l'affaire Hommel et de l'effondrement des deux banques dans la presse étrangère a clairement démontré que des milieux déterminés et influents saisissent chaque occasion pour saper la confiance dans nos banques et nos institutions. L'exécution d'une procédure pénale prendra un certain temps et donnera l'occasion à la presse étrangère de soulever toute l'affaire à nouveau »¹⁵³⁹.

Une *Aktennotiz* du directeur de l'Administration fédérale des finances de novembre 1965 confirme ces craintes suscitées par l'ouverture d'une procédure pénale contre l'expert-comptable thurgovien¹⁵⁴⁰. Cette note de dossier précise qu'à l'étranger, et en particulier aux Etats-Unis, la fonction de Hommel avait été comprise comme celle d'une sorte de ministre ou secrétaire d'Etat pour les banques, ce qui aurait aggravé l'impact du scandale.

Malgré ces inquiétudes, le Département fédéral de justice et police recommande de transmettre le dossier aux instances judiciaires cantonales bernoises en vue d'ouvrir une procédure pénale. L'enquête préliminaire menée en toute discrétion par le procureur de district est tout simplement levée en septembre 1967. Les résultats de cette instruction préliminaire ne sont jamais rendus publics. En janvier 1969, un billet dans la *Gazette de Lausanne*, pertinemment intitulé « Enterrement par négligence », rappelle qu'aucune communication officielle n'est venue éclaircir le dénouement de cette procédure pénale¹⁵⁴¹. Au fond, c'est dans l'indifférence générale qu'Hommel bénéficie d'un blanchiment sur toute la ligne.

La seconde affaire judiciaire concerne la plainte déposée par la Commission fédérale des banques contre Julio Muñoz et Hermann Hug en avril 1965. A l'issue d'une incarcération d'une demi-douzaine de jours, les deux accusés avaient été libérés sous caution. En août,

¹⁵³⁸ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Rapport du DFFD au CF, 22.02.1966.

¹⁵³⁹ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Rapport du DFFD au CF, 22.02.1966. Cit. originale : « Es ist bekannt, dass unsere Banken im Ausland starken Anfeindungen ausgesetzt sind. Die Behandlung der Affäre Hommel und der Zusammenbrüche der beiden Banken in der ausländischen Presse hat deutlich gezeigt, dass zielstrebige und einflussreiche Kreise jede Gelegenheit ergreifen, um das Vertrauen in unsere Banken und Institutionen zu erschüttern. Die Durchführung eines Strafverfahrens wird längere Zeit beanspruchen und der ausländischen Presse Gelegenheit geben, die ganze Angelegenheit immer wieder aufzurühren. »

¹⁵⁴⁰ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier Ermittlungsverfahren gegen Max Hommel, Aktennotiz Angelegenheit Hommel, gew. Präsident der Bankenkommission, signé Markus Redli, 18.11.1965.

¹⁵⁴¹ Daniel E. Margot, « Enterrement par négligence », *Gazette de Lausanne*, 27.01.1969.

une contre-attaque avait même été lancée par Hug sous la forme d'une plainte contre les cinq membres de la Commission fédérale des banques pour dénonciation calomnieuse. Cette procédure n'aboutira à rien, puisque le DFJP estime en octobre 1966 que la plainte n'est pas fondée, une décision confirmée par le Tribunal fédéral à la suite d'un recours de Hug. Quant au sort de la plainte initiale, portée elle par la CFB contre Muñoz et Hug, elle ressemble tout d'abord à un chemin de croix. Pendant 16 mois, tribunaux genevois et zurichois se rejettent mutuellement la compétence pour le traitement de l'affaire. En septembre 1966, le Tribunal fédéral tranche et c'est au Palais de Justice de Genève que revient la « patate chaude ». En mai 1967, la CFB apprend que l'instruction va bientôt commencer sous la direction du juge d'instruction Schmidt. Ce dernier étant ensuite nommé au Tribunal de première instance, tous ces dossiers sont transmis à un autre magistrat, le juge Balland¹⁵⁴². La procédure piétine également à cause de l'attitude de Muñoz, qui, réfugié en Espagne, refuse de répondre aux convocations de la justice genevoise ; la justice espagnole refusant de son côté la venue d'une commission rogatoire pour interroger le prévenu à Barcelone. En août 1974, l'affaire se trouve toujours « dans un état plus que stationnaire »¹⁵⁴³. A l'été 1975, la procédure d'instruction a tellement traîné que les délits sont presque tous prescrits. C'est en décembre 1978, treize après le dépôt de la plainte, que le procureur genevois décide de classer l'affaire. Après des démêlés avec la justice espagnole en 1985, Julio Muñoz prend cette fois le chemin inverse et vient se réfugier dans un palace de Bad Ragaz, où il décède en 1991¹⁵⁴⁴. Toutes les démarches visant à obtenir un règlement judiciaire du scandale Muñoz-Hommel échouent. Il n'y aura pas d'éclaircissement de la justice sur un épisode que tout le monde, mis à part les quelques créanciers lésés, souhaite oublier.

Du côté de la Commission fédérale des banques, la destitution de Hommel le 4 juin 1965 provoque un choc important et crée surtout un vide à la tête de l'institution. Le vice-président et conseiller aux Etats Peter Müller évoque alors « la plus grande déception de sa vie »¹⁵⁴⁵. Le Département des finances et des douanes doit rapidement trouver un remplaçant pour Hommel. Comme Roger Bonvin l'annonce aux membres restants de la CFB, le Conseil fédéral hésite même à nommer un « commissaire » qui agirait à titre provisoire pour remettre de l'ordre dans l'institution. Plusieurs critères sont retenus pour dénicher la perle rare : l'homme recherché doit disposer de solides connaissances du monde bancaire, si possible être juriste, être libre de liens économiques, et finalement ne pas être d'orientation catholique-conservateur (car ce parti est déjà représenté par le vice-président Peter Müller)¹⁵⁴⁶. Deux candidats sont retenus : Otto K. Kaufmann (1914-1999), recteur de la haute école de Saint-Gall, et Hans Streuli (1892-1970), ancien conseiller fédéral en charge des finances radical. C'est finalement l'ancien homme d'Etat zurichois qui accepte le mandat de président. Le 28 juin 1965, il est nommé par le Conseil fédéral et entre immédiatement en fonction. La nomination d'un homme âgé de 73 ans est dès le départ considérée comme une solution intérimaire. L'ASB s'inquiète de voir le

¹⁵⁴² AFB, E6521B, 2008/195, vol. 20, Notes de Duperrex « Plaintes contre Munoz, Hug et consorts », 29.10.1969.

¹⁵⁴³ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 18, PV CFB, 12.08.1974, p. 240.

¹⁵⁴⁴ Muñoz, *op. cit.*, 2003, p. 293-305.

¹⁵⁴⁵ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 04.06.1965, p. 136. Cit. originale : « die grösste Enttäuschung meines Lebens ».

¹⁵⁴⁶ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, Lettre de Roger Bonvin (DFFD) au CF, 25.06.1965.

Conseil fédéral gesticuler ainsi et se montrer aussi impressionné par les événements récents : « Nous devons pour notre part insister pour qu'aucune réaction hâtive ne se produise. La Commission des banques doit absolument rester intacte dans sa fonction »¹⁵⁴⁷.

A l'échelon de la politique fédérale, l'affaire provoque encore d'autres remous. Dans la matinée du vendredi 4 juin 1965, le Conseil fédéral avait en effet décidé de publier le communiqué de presse suivant :

« Le Conseil fédéral, en connexion avec la demande de sursis présentée par la Banque suisse d'épargne et de crédit S.A., et par la Banque genevoise de commerce et de crédit, a eu connaissance de faits qui permettent de soupçonner que le président de la Commission fédérale des banques aurait violé les devoirs de sa charge. Il a, par conséquent, suspendu M. Max Hommel de ses fonctions avec effet immédiat et a chargé le ministère public fédéral de procéder aux enquêtes nécessaires »¹⁵⁴⁸.

Ce communiqué de presse provoque le dépôt coup sur coup de pas moins de quatre interventions parlementaires le 9 et 10 juin. Il s'agit de la petite question de Fritz Waldner (PSS, BL), de l'interpellation Werner Schmid (AdI, ZH), de la petite question Jean Vincent (Parti du Travail, GE), et de la petite question Fritz Blatti (PRD, BE). Ce n'est qu'un an plus tard que le Conseil fédéral fournira des réponses à toutes ces questions, qui demandaient globalement des éclaircissements sur les motifs qui ont incité le gouvernement à suspendre Hommel de ses fonctions. La réponse n'entre pas dans les détails, et indique seulement d'une part qu'une enquête judiciaire cantonale est en cours, d'autre part qu'une révision de la loi sur les banques est à nouveau étudiée¹⁵⁴⁹. Fournie près d'un an après la mise à jour des éléments sulfureux, la réplique gouvernementale n'intéresse alors plus vraiment les interpellateurs.

Les retombées politiques immédiates, de même que les conséquences judiciaires à plus long terme, sont donc relativement maigres. Comment faut-il comprendre que l'indignation publique et la couverture médiatique de l'affaire retombent si rapidement ? Le rachat rapide de la banque saint-galloise par la Société de Banque Suisse joue ici un rôle essentiel. Avec ces treize succursales réparties sur l'ensemble du pays, une SSKB à l'agonie pendant plusieurs mois aurait offert un potentiel de publicité nuisible considérable. La reprise par la SBS, en empêchant des pertes pour les déposants et des licenciements pour les employés, a surtout permis d'éviter un déballage public néfaste à la place bancaire suisse. Quant à la légitimité de l'autorité de surveillance bancaire, directement impliquée dans le scandale, elle n'est en fait que peu atteinte. L'attitude des autorités gouvernementales et des membres restants de la CFB a consisté à présenter la compromission de Max Hommel comme un malheureux cas individuel. Des

¹⁵⁴⁷ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 257^e séance, 23.06.1965, p. 22. Alfred E. Sarasin. Cit. originale : « Wir müssen unsererseits aber unbedingt darauf drängen, dass keine Kurzschlusshandlungen passieren. Die Bankenkommission muss in ihrer Funktion unbedingt unangetastet beibehalten werden ».

¹⁵⁴⁸ Le texte allemand est cité le jour même dans les procès-verbaux de la CFB (AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 04.06.1965, p. 134), le texte français reproduit ici est retranscrit dans un article du *Journal de Genève* : G.P., « Péripéties inattendue. Le Conseil fédéral suspend de ses fonctions le président de la Commission fédérale des banques », *Journal de Genève*, 05-06-07.06.1965.

¹⁵⁴⁹ *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, session ordinaire d'été, 07.06.1966, p. 43-50.

circonstances particulières et uniques auraient permis cette défaillance personnelle. Les auditions résultant de l'enquête établissent clairement la volonté des autres membres de la Commission de se distancier de leur ancien président déchu, pour ne pas laisser naître des soupçons de complicité. La décision du Conseil fédéral consistant à simplement nommer un remplaçant en la personne de Hans Streuli, plutôt que d'ordonner une enquête indépendante sur le fonctionnement de l'organe incriminé, va dans le même sens¹⁵⁵⁰. Le système d'un contrôle étatique des banques par une section administrative minimale et dirigée par des non-professionnels n'est pas réellement remis en question. L'incident de parcours regrettable de l'affaire Muñoz-Hommel devait être surmonté rapidement.

Pourtant, ce scandale met à jour de graves dysfonctionnements. Il avait été possible que, pendant plus d'un an et demi, le président de la Commission fédérale des banques soit rémunéré par un homme que le personnel diplomatique de la Confédération surnommait le « pirate barcelonais »¹⁵⁵¹. La situation professionnelle de Max Hommel, qui, à plein temps ou presque, dirigeait un bureau fiduciaire, est cruciale dans cette affaire. Cette configuration avait non seulement facilité le cas de corruption passive, mais elle l'avait rendu strictement légal. Du moment qu'ils n'empiétaient pas sur son jugement en tant que président de la CFB, les mandats reçus par Hommel en tant que conseiller fiduciaire privé étaient parfaitement admissibles. D'ailleurs, l'enquête du Ministère public de la Confédération révèle qu'il ne s'agit pas d'un cas unique. A trois occasions, en 1963 déjà, Hommel avait adopté une attitude qui pourrait être problématique. Il avait d'une part joué un rôle de médiateur rémunéré dans un conflit opposant les actionnaires de la Handels- und Gewerbebank Liestal. D'autre part, fin novembre 1963, Hommel avait favorisé la création de la Banque J. F. Paravicini à Berne, dont un des initiateurs n'était autre que son proche collaborateur à la fiduciaire le Dr. Fröhlich. Enfin, en 1964, il participe activement à la discussion de la CFB sur la soumission d'une nouvelle société financière à Lausanne, la Compagnie financière et de crédit SA, dont le dirigeant n'est autre que son ami directeur de la BCV, Alfred Gisling (1904-1981), et dont il rejoindra le conseil d'administration quelques semaines plus tard. Autrement dit, l'implication de Hommel dans le cadre de l'affaire Muñoz atteint des proportions importantes, mais elle s'intègre dans un système qui favorise l'apparition de nombreux conflits d'intérêts. La position de président de la CFB à temps partiel est ici au cœur du problème. Il est d'autant plus remarquable que la révision de la loi fédérale sur les banques de 1971 n'entraîne aucune modification dans l'organisation et la direction de l'autorité de surveillance.

En outre, cette affaire révèle également la facilité avec laquelle le président de l'autorité de surveillance a pu influencer de manière décisive le jugement et les décisions de ses

¹⁵⁵⁰ Rappelons que, quelques mois plus tôt, en juin 1964, la première commission d'enquête parlementaire de l'histoire de la Confédération avait été créée dans le cadre de l'affaire des Mirages. Il s'agissait là d'une investigation sur les dysfonctionnements au sein du Département militaire à l'occasion d'un surcoût dans l'achat d'une centaine d'avions de combat. Cf. Paolo Urio, *L'affaire des mirages : décision administrative et contrôle parlementaire*, Genève: Editions Medecine et Hygiène, 1972 ; Manuel Klaus, «Der Bundesrat als kollektive Skandalfigur während des Kalten Kriegs?», *Traverse*, vol. 22, n° 3, 2015, p. 102-114.

¹⁵⁵¹ L'expression est employée par Mario Fumasoli, ambassadeur de Suisse à Madrid, dans une lettre à la Division des affaires politiques du DPF du 02.11.1963. Fumasoli y rapporte une conversation « extrêmement confidentielle » tenue avec le directeur général du Crédit Suisse, E. Reinhardt, qui cherche à racheter à Muñoz ses actions de la SSKB. AFB, E2001E, 1978/84, vol. 932, dossier 2704*.

collègues. L'atmosphère collégiale et le caractère souvent routinier des décisions prises ont encouragé la manipulation par Hommel des autres membres de la CFB. La suspicion croissante des deux uniques employés du secrétariat s'est longtemps heurtée à une incompréhension chez les membres de la commission. La structure extrêmement réduite de l'institution a contribué à la rendre propice à l'influence prépondérante de son président. Comme le note en juin 1965 avec perspicacité le journaliste de l'hebdomadaire libéral londonien *The Economist* : « Switzerland's latest banking rumpus has shown once again that loose federalism and decentralisation of power are not always the best protection of the citizen's rights »¹⁵⁵².

¹⁵⁵² [s.n.], « Swiss Banking. Gnomes a-Flutter », *The Economist*, 12.06.1965.

9 Le chemin sinueux vers la révision de la loi sur les banques (1965-1971)

La première moitié des années 1960 a vu apparaître certaines tentatives de réformer le cadre réglementaire des activités bancaires. Mais celles-ci se heurtent systématiquement à la résistance des milieux bancaires, qui craignent toute discussion publique et politique de la loi fédérale sur les banques. En juillet 1961, le Département fédéral des finances de Jean Bourgknecht arrive encore à la conclusion qu'une révision de cette législation ne s'impose aucunement. L'affaire Muñoz-Hommel qui éclate au printemps 1965 marque cependant un tournant majeur. La crédibilité de l'autorité de surveillance des banques est sérieusement entachée et le gouvernement fédéral décide de réexaminer la nécessité de réformer le système de contrôle bancaire. Même si les autorités s'en défendent a posteriori, c'est bien une obscure affaire de corruption d'un superviseur fédéral par un financier catalan – et les faillites bancaires associées – qui donne le coup d'envoi à la procédure de réforme de la loi sur les banques qui aboutira six ans plus tard dans la révision de mars 1971. Dans ce chapitre, nous allons examiner les différentes étapes qui jalonnent le parcours qui débouche sur l'adoption parlementaire de la révision législative, dans la mesure où ce processus se révèle être plus complexe que la situation initiale de 1965-1966 ne pouvait le laisser croire. Les différents acteurs impliqués ont des points de vue divergents sur la direction que doit prendre la réforme, et sur les priorités d'un tel projet. La question des banques étrangères, secondaire aux yeux de la CFB, mais essentielle pour l'ASB et la BNS, sera traitée prioritairement et fera même l'objet d'un décret gouvernemental particulier et anticipé. Au sein de l'autorité de surveillance bancaire, on constate aussi un changement d'approche, puisque ses membres jouent dès l'été 1965 un rôle moteur dans l'avancement des projets de révision de la réglementation bancaire.

9.1 L'*Überfremdung* de la place bancaire suisse et la lutte contre les banques étrangères (1965-1969) : l'arrêté fédéral du 21 mars 1969

En plus des conséquences judiciaires et politiques mentionnées à la fin du chapitre précédent, le scandale Muñoz-Hommel conduit également à un renforcement des critiques contre les banques étrangères actives en Suisse¹⁵⁵³. Pour une partie des observateurs, et en particulier pour l'Association suisse des banquiers et la Banque nationale suisse, les effondrements de la BGCC et de la SSKB constituent de parfaits exemples de l'utilisation abusive de la place bancaire suisse par des capitalistes étrangers malveillants. Au sein du Conseil d'administration de l'ASB, l'affaire des banques Muñoz relance le débat sur deux questions : le « danger que des raisons sociales à consonance nationale soient abusivement utilisées par des étrangers » d'une part, et « la possibilité de mettre un terme à l'influence croissante de l'étranger sur le secteur financier suisse »

¹⁵⁵³ Certains des éléments que nous abordons ici ont déjà été analysés dans la publication suivante : Giddey, *art. cit.*, in Aspey, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2013.

d'autre part¹⁵⁵⁴. La première de ces propositions avait déjà été étudiée de près par la Commission fédérale des banques dans sa gestion des banques Muñoz. Était-il admissible que des banques dominées par un financier espagnol s'appellent encore Banque Suisse d'Épargne et de Crédit et Banque Genevoise de Commerce et de Crédit ? En mars 1964, la CFB avait entrepris des démarches auprès de l'Office fédéral du registre du commerce pour lui signaler que les deux banques en question étaient contrôlées par des étrangers et contrevenaient ainsi au principe de la véracité des raisons sociales¹⁵⁵⁵. Mais cette intervention reste sans succès, car aucune instance externe n'est capable de stipuler clairement que les banques sont sous domination étrangère. Il n'en reste pas moins que le rachat discret, puis le maintien de noms d'entreprises trompeurs par un groupe étranger a grandement contribué à heurter le monde bancaire suisse dans le scandale Muñoz. Dans la presse libérale genevoise, cette forme d'imposture est également dénoncée, avec certains relents xénophobes : « L'expérience prouve, une fois de plus, que ce sont les entreprises honnêtes qui pâtissent des mésaventures que font courir certains rastaquères [sic] à l'épargne suisse, bien plus c'est le renom du pays qui en subit le préjudice »¹⁵⁵⁶. La *Neue Zürcher Zeitung* tire un bilan similaire. Pour le grand quotidien zurichois, toute cette affaire relance l'examen de la « question d'un renforcement des conditions nécessaires à l'établissement de nouvelles banques, en tout cas, s'il s'agit d'étrangers peu familiers de la situation économique suisse. Il est inacceptable que la réputation de solidité du secteur bancaire suisse soit minée par le biais de fondations ou de transactions douteuses comme elles ont eu lieu à Saint-Gall et à Genève »¹⁵⁵⁷.

L'éclatement du scandale Muñoz apporte donc immanquablement de l'eau au moulin des voix critiques à l'établissement et à l'expansion des banques étrangères en Suisse. Ce rôle de catalyseur apparaît clairement. Nous avons vu au chapitre 8.2 qu'entre 1956 et 1965, les autorités fédérales et monétaires avaient essentiellement eu recours à des moyens détournés pour contrer le mouvement des banques étrangères. Avec le scandale Muñoz, la lutte contre les banques dominées par des capitaux internationaux entre dans une seconde phase. Dans la foulée des événements du printemps 1965, l'Association suisse des banquiers décide de constituer un comité spécial chargé de discuter l'introduction d'un système de concessions pour l'établissement de nouvelles banques étrangères¹⁵⁵⁸. En janvier 1966, une petite délégation d'une dizaine de banquiers discute de la question. Il apparaît rapidement que le problème de la limitation de l'expansion des banques étrangères pose un dilemme fondamental aux banquiers. Dans quelle mesure les avantages qui pourraient potentiellement être gagnés dans une restriction légale des conditions d'ouverture dépassent-ils les risques liés à une discussion parlementaire de la réglementation bancaire ? Le secrétaire de l'ASB Max Oetterli insiste sur ce point : « Une

¹⁵⁵⁴ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 257^e séance, 23.06.1965, p. 18-21.

¹⁵⁵⁵ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 05.03.1964, p. 74-75.

¹⁵⁵⁶ G.P., « Une décision attendue. M. Hans Streuli, ancien président de la Confédération, à la tête de la Commission fédérale des banques », *Journal de Genève*, 29.06.1965.

¹⁵⁵⁷ [s.n.], « Bemerkungen zur Affäre der Spar- und Kreditbank », *NZZ*, n° 2846, 03.07.1965. Cit. originale : « die Frage einer Verschärfung der Zulassungsbedingungen bei Bankengründungen, jedenfalls wenn es sich dabei um mit den schweizerischen Wirtschaftsverhältnissen wenig vertraute Ausländer handelt, zu prüfen. Es kann nicht angehen, dass der Ruf der Solidität des schweizerischen Bankgewerbes durch zweifelhaft Neugründungen oder Transaktionen, wie sie beim St. Galler und Genfer Institut vorgekommen sind, untergraben wird ».

¹⁵⁵⁸ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 258^e séance, 03.09.1965, p. 16.

révision de la loi sur les banques dans le sens d'une pratique d'autorisation plus stricte revient à un numéro d'équilibrisme, dans lequel persiste le risque de basculer vers un interventionnisme indésirable »¹⁵⁵⁹. Une très grande prudence est donc de mise pour le gotha bancaire. Pourtant, l'ASB identifie trois formes d'inconvénients liés à une prolifération des banques étrangères. Premièrement, elle renforcerait la concurrence et complique la répartition des risques ; partant, elle augmenterait les menaces de faillites bancaires. Deuxièmement, le fait que les banques étrangères ne se conforment pas aux « usages traditionnels suisses », et en particulier la publicité tapageuse qu'elles font parfois dans leurs pays d'origine, en vantant les mérites du secret bancaire suisse, serait de nature à entacher la réputation internationale de tout le secteur bancaire. Troisièmement, l'activité des banques étrangères consistant à attirer massivement en Suisse des fonds internationaux et à les convertir en francs suisses nuirait à la conduite de la politique monétaire de la BNS. Pour contrer ces phénomènes jugés indésirables, les banquiers suisses se déclarent prêts à collaborer plus intensivement avec les autorités, et à envisager, avec cependant une grande réticence, des mesures législatives. La position de Ludwig Butscher, directeur de la Banque cantonale de Bâle, résume bien ce raisonnement :

« Je soutiens toute mesure visant à empêcher les fondations de banques étrangères, à moins que cela n'implique une intervention supplémentaire de l'Etat. Comme cela ne semble apparemment pas possible, il s'agit alors de choisir entre deux maux. Bien que je considère l'admission de banques étrangères comme peu réjouissante, je juge ses effets moins négatifs que ceux d'une intervention étatique plus étendue dans le secteur bancaire »¹⁵⁶⁰.

Parmi les mesures envisagées par l'ASB pour contrer l'apparition de nouvelles banques étrangères, l'introduction d'un système de concession est au cœur de la réflexion. Un travail de comparaison systématique des conditions d'ouverture de banques étrangères dans l'Etat de New York, en République fédérale d'Allemagne et en Autriche sert de base à la discussion. Plusieurs critères, comme un certificat de compétence professionnelle et de bonne conduite du requérant, la présence d'un capital minimal, voire l'établissement d'une clause du besoin, sont évoqués. Mais ces entraves sont soit considérées comme inefficaces, soit, dans le cas de la clause du besoin, représenteraient une grave atteinte au principe de liberté de commerce et d'industrie à la base de la vie économique. Pour une majorité de banquiers, le jeu n'en vaut pas la chandelle. L'ASB décide de suivre le dossier de manière passive, et de collaborer au besoin avec les autorités pour prévoir des mesures modérées contre les banques étrangères.

En plus du scandale Muñoz-Hommel, une seconde affaire – certes moins retentissante – contribue à tendre l'atmosphère autour de la question des banques étrangères. Il s'agit du

¹⁵⁵⁹ AASB, Protokoll der Expertenkommission betr. Erschwerung der Gründung neuer Banken, 28.01.1966, p. 4, annexé au PV de la 261^e séance du CdA de l'ASB du 09.03.1966. Cit. originale : « Eine Neufassung des Bankengesetzes im Sinne einer verschärften Zulassungspraxis gleichkommt einer Gratwanderung, bei der die Gefahr besteht, in einen unerwünschten Interventionismus abzurutschen ».

¹⁵⁶⁰ AASB, Protokoll der Expertenkommission betr. Erschwerung der Gründung neuer Banken, 28.01.1966, p. 7, annexé au PV de la 261^e séance du CdA de l'ASB du 09.03.1966. Cit. originale : « Ich unterstütze jede Massnahme zur Verhinderung ausländischer Bankgründungen, sofern nicht eine weitere Staatsintervention damit verbunden ist. Da dies aber offenbar nicht möglich zu sein scheint, gilt es hier, zwischen zwei Uebeln zu wählen. Zwar erblicke ich in der Zulassung ausländischer Banken einen wenig erfreulichen Zustand, werte aber seine Auswirkungen viel weniger negativ als eine weitergehende Staatsintervention im Bereiche des Bankensektors ».

projet de l'établissement en Suisse d'une banque soviétique, dont les guichets ouvrent à Zurich en octobre 1966¹⁵⁶¹. Dès mai 1965 en effet, les représentants soviétiques déposent une demande d'ouverture d'une succursale commune de la *Gosbank* (banque centrale) et de la *Vneshtorgbank* (banque de commerce extérieur). Face aux conditions d'ouverture plus difficiles pour les succursales que pour les banques formellement indépendantes, les Soviétiques optent, dans un deuxième temps, pour la création d'une nouvelle banque de droit suisse. De ce fait, la clause de réciprocité, qui aurait voulu qu'une banque suisse puisse ouvrir une succursale en URSS, ne s'applique plus. Les interlocuteurs helvétiques des négociations avec les Soviétiques, essentiellement des représentants du Département politique fédéral, auxquels s'ajoutent ceux du DFFD, de la CFB et de la BNS, tentent alors malgré tout de dissuader les initiateurs de mener à bien leur projet. Alors qu'aucune objection ne pouvait être émise du point de vue juridique, les autorités cherchent à freiner l'établissement de deux façons. D'une part, en employant une tactique dilatoire dans le traitement administratif de la demande, d'autre part, en se montrant extrêmement restrictif dans l'octroi de permis de séjour pour les collaborateurs étrangers. En janvier 1966, les Soviétiques perdent patience et interviennent une nouvelle fois. C'est alors le Département de justice et police, dirigé par le conservateur Ludwig von Moos (1910-1990), qui oppose encore une forte résistance. Dans un véritable réquisitoire adressé au Conseil fédéral, le DFJP énumère de nombreuses réserves contre un tel projet¹⁵⁶² : une grande partie de la population suisse ne comprendrait et n'approuverait pas cette création, la situation tendue d'*Überfremdung* du marché du travail ne justifierait pas l'arrivée de travailleurs étrangers supplémentaires, la banque constituerait un point d'appui additionnel utilisé par les Soviétiques pour développer leurs activités subversives, elle servirait à financer le réseau d'agents secrets en Occident, ainsi que la propagande des partis communistes occidentaux, enfin le ministère public fédéral n'aurait pas les moyens de surveiller efficacement cette nouvelle base du communisme international. Mais les considérations juridiques émises par le DPF, ainsi que les perspectives de favoriser les relations commerciales avec le Bloc de l'Est, prennent le dessus sur l'argumentation de géopolitique anticommuniste de von Moos. En mars 1966, le Conseil fédéral donne son accord de principe à l'ouverture. Comme l'indique Max Oetterli, secrétaire de l'ASB, se faisant le relais de l'opinion dominante au DPF : « on peut difficilement refuser aux Russes ce que l'on doit accorder aux Arabes ou à d'autres personnes exotiques »¹⁵⁶³. Après avoir également fait part de sa réticence et de son impuissance juridique contre le projet, la Commission fédérale des banques approuve également la requête à l'été 1966¹⁵⁶⁴. La Wozchod Handelsbank AG ouvre donc ses guichets en octobre 1966 à

¹⁵⁶¹ Cf. aussi : Robert Husbands, «Soviet Banks Abroad: Legal and Economic Perspectives: 1917 to 1990», Thèse de doctorat ès sciences politiques, Institut universitaires de Hautes Etudes Internationales, Université de Genève, 1996, p. 265-269 ; Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 201-203.

¹⁵⁶² « Bericht zur Frage der Gründung einer Sowjetbank » du DFJP (signé Ludwig von Moos) au Conseil fédéral, 26.01.1966, in Zala, Perrenoud (éd.), *op. cit.*, 2011 doc. 126, p. 282-286. Egalement disponible en ligne : <http://dodis.ch/31034> (consulté le 14.12.2016).

¹⁵⁶³ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 259^e séance, 08.12.1965, p. 30. Cit. originale : « Im Eidgenössischen Politischen Departement wiegen die politischen Ueberlegungen sehr schwer, wonach den Russen kaum verwehrt werden kann, was wir Arabern und andern Exoten zugestehen müssen ».

¹⁵⁶⁴ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 17, PV CFB, 31.05.1966, p. 105-113 ; 28.06.1966, p. 137-138.

Zurich¹⁵⁶⁵. Plutôt que le financement du commerce Est-Ouest ou d'obscurs réseaux politiques, elle sera essentiellement active sur le marché de l'or, et servira à vendre l'or soviétique sur les marchés internationaux¹⁵⁶⁶.

Dans la presse, ainsi que dans les milieux bancaires, l'ouverture d'une banque soviétique à Zurich représente cependant un exemple supplémentaire du trop grand laxisme de la réglementation bancaire suisse quant aux conditions d'ouverture d'un établissement. Si le cas est singulier et polémique en raison des tensions liées à la guerre froide, l'ouverture d'une nouvelle banque étrangère n'est pas en soi un scoop. En effet, depuis le début des années 1960, l'accélération des demandes se poursuit. Quatre nouvelles banques étrangères voient le jour en 1960, six en 1961, trois en 1962, six en 1963, quatre en 1964, quatre en 1965¹⁵⁶⁷. Parmi ces nouveaux arrivants, des poids lourds comme l'Algemene Bank Nederland, la Dow Banking Corporation, ou encore la Nordfinanz-Bank – filiale de quatre banques scandinaves. Les arrivées prochaines de la Bank of America et de la Chase Manhattan Bank sont déjà discutées en janvier 1966¹⁵⁶⁸. Cela soulève bien des inquiétudes. Le banquier privé Jacques Auguste Darier (1916-2005), particulièrement concerné en raison du nombre d'instituts étrangers sur la place genevoise, le signale à ses collègues de l'ASB : « Le problème de l'envahissement par les banques étrangères ne date pas d'aujourd'hui. Les banques françaises, américaines et de l'Orient, prochainement de la Russie et peut-être plus tard de la Chine, cherchent à s'implanter en Suisse et ont une mentalité tout à fait autre que la nôtre »¹⁵⁶⁹. Au-delà de la rhétorique xénophobe, il est difficile de déterminer ce qu'entend le financier genevois par la *mentalité* des banquiers suisses. Fait-il référence à certains clichés culturels qui se forment à l'époque, selon lesquels les financiers suisses – bientôt affublés du sobriquet *gnomes de Zurich* – seraient compétents, sérieux, ternes, taciturnes et cultivent la discrétion¹⁵⁷⁰?

Avant d'aborder plus précisément les réactions qu'ont suscitées les installations des banques étrangères, il est nécessaire d'interroger brièvement leurs motivations : pour quelles raisons les banques étrangères sont-elles attirées par la Suisse ? Il est très hasardeux de formuler une réponse définitive et générale à cette question. Le groupe formé par la soixantaine d'établissements étrangers qui s'installent en Suisse entre 1956 et 1969 est très hétérogène¹⁵⁷¹. On y retrouve tant des grandes banques actives à l'échelle mondiale, comme la First National City Bank, que des établissements plus obscurs, comme la Banque de Crédit International (émanation de Tibor Rosenbaum, banquier israélien d'origine hongroise) ou la Banque de Change et d'Investissements (liée à la Miami National Bank), toutes deux basées à Genève. Ces deux établissements sont connus pour

¹⁵⁶⁵ [s.n.], « La Banque Russe ouvre ses guichets à Zurich », *Gazette de Lausanne*, 01.10.1966. Font partie de son conseil d'administration : Albert Nikolaevitch Belitschenko, Louis Devaud et Jean Graber. La direction est composée de Hans Adam, Friedrich Giger, Eduard Gostew, Michail Samsonow.

¹⁵⁶⁶ Husbands, *op. cit.*, 1996, p. 265-269.

¹⁵⁶⁷ Meyer, *op. cit.*, 1975, p. 94-96.

¹⁵⁶⁸ AASB, Protokoll der Expertenkommission betr. Erschwerung der Gründung neuer Banken, 28.01.1966, p. 2, annexé au PV de la 261^e séance du CdA de l'ASB du 09.03.1966.

¹⁵⁶⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 261^e séance, 09.03.1966, p. 16.

¹⁵⁷⁰ Sur les stéréotypes culturels et l'image véhiculée par les banquiers suisses dans la culture populaire : Sébastien Guex, Gianni Haver, « James Bond contre - ou pour ? - les gnomes de Zurich. L'image de la place financière suisse dans la série 007 », in Françoise Hache-Bissette, Fabien Bouilly, Vincent Chenille (éd.), *James Bond (2)007. Anatomie d'un mythe populaire*, Paris: Belin, 2007, p. 330-338.

¹⁵⁷¹ Meyer, *op. cit.*, 1975, p. 94-96.

avoir servi de relais financier au crime organisé américain¹⁵⁷². Le tableau 9.1 donne un aperçu des quinze plus grandes banques étrangères (succursales et filiales confondues) présentes en Suisse en 1969.

Tableau 9.1 : 15 plus grandes banques étrangères en Suisse, selon le bilan, en 1969

	Raison sociale	Origine	Bilan en millions de CHF	Année d'installation
1	Lloyds Bank Europe Limited, Londres*	GBR	1'360	1919
2	Banque pour le Commerce Suisse-Israélien	ISR	1'219	1950
3	Banco di Roma per la Svizzera	VAT-ITA	1'030	1947
4	Discount Bank (Overseas) Ltd	ISR	1'026	1952
5	Banque pour le Développement commercial	LBN	905	1960
6	Banque de Paris et des Pays-Bas (Suisse)	FRA	877	1872
7	Dow Banking Corporation	USA	811	1965
8	First National City Bank, New York*	USA	733	1963
9	The American Express International Banking Corporation, New York*	USA	597	1921
10	Lavoro-Bank AG	ITA	553	1959
11	Internationale Genossenschaftsbank AG	DEU	551	1957
12	Banca del Gottardo	ITA	525	1957
13	Arab Bank (Overseas) Ltd	JOR	458	1962
14	Overseas Development Bank	USA/PAN	449	1961
15	Crédit Lyonnais, Lyon*	FRA	435	1876
	<i>Union de Banques Suisses</i>		24'420	1912
	<i>Zürcher Kantonalbank</i>		7'900	1870
	<i>Aargauische Hypotheken- und Handelsbank</i>		1'325	1849

Sources : AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, Ausländische Banken ; origine : AASB, J.4 Bankengesetz 1967-1969, Enquête, lettres juillet-sept. 1967 ; année de constitution : Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1971 et Max Meyer, *Die Ausländischen Banken in der Schweiz. Studie im Auftrag des Verbandes der Auslandsbanken in der Schweiz*, St. Gallen: Institut für Bankwirtschaft an der Hochschule St. Gallen, 1975, p. 94-96. Sociétés suivies de * : succursales de banques étrangères (organiquement liées à la maison-mère).

Avec une somme de bilan de 1.3 milliard de francs, la plus grande banque étrangère, la succursale de la Lloyds Bank, atteint, à titre de comparaison, 5.5% du bilan de la plus grande banque suisse, l'UBS, ou 17.2% de celui de la plus grande banque cantonale, la Banque cantonale de Zurich. Il est équivalent à celui de la plus grande banque locale du pays, l'Aargauische Hypotheken- und Handelsbank.

Malgré la grande hétérogénéité du groupe des banques étrangères, il est possible de définir un certain nombre de facteurs qui les attirent en Suisse. Premièrement, l'environnement réglementaire très peu contraignant joue certainement un rôle. Les conditions d'ouverture pour une banque – suisse ou non – sont minimales : des statuts prévoyant une organisation interne adéquate. Pas de qualification professionnelle ou de moralité, pas de capital minimal, pas de système de concession. De plus, la loi sur les banques ne prescrit aucune mesure sur le type d'activités bancaires autorisé ou non ; il n'y a pas de séparation entre banque de dépôt et banque d'investissements. Relevons toujours parmi les conditions-cadres favorables, la stabilité politique du pays et sa neutralité affichée, la force de sa monnaie, librement convertible, sa position géographique privilégiée au cœur de l'Europe, son régime fiscal clément, la présence d'un personnel

¹⁵⁷² Sur la liste des « Ausländisch beherrschte Banken mit unbefriedigender Geschäftstätigkeit » établie par la CFB en décembre 1968, elles sont signalées comme « gangster ». AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, Dossier "Ausländische Banken 1959-1975", 09.12.1968. Cf. Faith, *op. cit.*, 1982, p. 211-224.

qualifié et polyglotte. Enfin, le secret bancaire protégé pénalement par la loi sur les banques demeure un atout majeur. La possibilité de pratiquer tout type d'opérations financières dans un environnement stable et discret favorise certainement le choix de la Suisse pour l'installation d'une succursale étrangère. Un sondage effectué auprès des dirigeants des banques étrangères en 1972 confirme cette tendance¹⁵⁷³. A la question des raisons du choix de la Suisse, le fait qu'elle soit devenue une place financière internationale est la réponse la plus fréquemment donnée. En seconde position figure la possibilité d'y effectuer des opérations de gestion de fortune ; la structure politique, sa neutralité et le secret bancaire sont également des facteurs souvent cités. Une déclaration de Riccardo Motta, le président de la CFB, face à une commission de sénateurs en 1968, corrobore cette argumentation : « On nous explique aussi souvent très franchement que la banque étrangère cherche à esquiver la législation bancaire ou monétaire trop stricte de son pays d'origine depuis la Suisse libre »¹⁵⁷⁴. Le secrétaire de la même institution, Daniel Bodmer, va dans le même sens en novembre 1968 :

« Parfois, on nous affirme aussi ouvertement que l'on veut effectuer depuis la Suisse les transactions qui ne sont pas autorisées par la réglementation du pays d'origine. La fuite de capitaux depuis l'Italie, les Etats-Unis et la France est aussi notoire. Mais on entend aussi des motifs moins contestables, par exemple que la banque étrangère doit suivre sa clientèle, qui souhaite désormais simplement avoir des comptes et dépôts en Suisse. En bref, j'ai du mal à me défaire de l'impression que ce sont souvent des raisons plutôt extra-économiques qui font apparaître la Suisse comme un paradis aux yeux des fondateurs de banque étrangers »¹⁵⁷⁵.

Il semble évident que, plus encore que les banques suisses, les établissements étrangers utilisent essentiellement leur comptoir helvétique comme une plaque tournante : ils obtiennent leurs fonds de l'étranger et les réinvestissent également dans des opérations internationales. Ce modèle commercial implique souvent que leur présence en Suisse fait uniquement office de relais, de société-écran ; les liens d'affaires avec l'économie locale sont réduits. Daniel Bodmer, dans une audience qu'il mène avec la Commission fédérale des cartels en décembre 1967, avance encore une autre particularité dans l'activité des banques étrangères en Suisse. Il semblerait que la rentabilité ne soit pas parmi les vertus cardinales d'une grande partie des établissements étrangers¹⁵⁷⁶. Elles utiliseraient la Suisse essentiellement comme refuge ou tête de pont. Une liste confidentielle de décembre 1968,

¹⁵⁷³ Meyer, *op. cit.*, 1975, p. 12-17.

¹⁵⁷⁴ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 61, Procès-verbal de la séance de la commission du Conseil des Etats concernant l'Arrêté fédéral urgent instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères, 27.11.1968, p. 15. Cit. originale : « Vielfach wird auch ganz offenherzig erklärt, die ausländische Bank weiche vor der allzu strengen Banken- oder Währungsgesetzgebung des Mutterlandes in die freie Schweiz aus ».

¹⁵⁷⁵ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier « Ausländische Banken 1959-1975, Lettre de Daniel Bodmer à Martin Ungerer (Schweizerische Handelszeitung), 11.11.1968. Cit. originale : « Mitunter wir auch ganz unverhohlen erklärt, man wolle von der liberalen Schweiz aus jene Geschäfte tätigen, welche die Gesetzgebung des Mutterlandes nicht gestattet. Notorisch ist auch die Kapitalflucht aus Ländern wie Italien, USA und Frankreich. Man kann aber weniger anfechtbare Motive hören, z. B. die ausländische Bank müsse ihrer Kundschaft nachgehen, die nun einfach einmal Konten und Depots in der Schweiz zu haben wünsche. Wenn ich zusammenfassen will, so werde ich das Gefühl nicht los, dass es wohl sehr häufig mehr extraökonomische Beweggründe sind, welche für die ausländischen Bankengründer die Schweiz als Paradies erscheinen lassen ».

¹⁵⁷⁶ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Dossier Bankengesetz Allgemeines (1934-1971), Kartellkommission, Protokoll der Hearingssitzung vom 6. Dezember 1967, p. 8.

qui recense les banques étrangères « dont l'activité est insatisfaisante », révèle que plus de 44 banques étrangères ne distribuent pas de dividendes à leurs actionnaires, signe d'une faible profitabilité apparente¹⁵⁷⁷. Pour les superviseurs bancaires, des raisons de prestige joueraient sans doute un rôle dans l'attractivité de la Suisse.

Quelles qu'en soient les motivations exactes, la multiplication des établissements étrangers en Suisse suscite une forte réaction de la part des autorités fédérales, elle-même encouragée par les dirigeants bancaires et la BNS. A l'été 1966, une première mobilisation s'organise. En juillet 1966, le Département fédéral des finances et des douanes demande à la CFB de mener une enquête, en collaboration avec la BNS et l'ASB, pour mesurer le degré d'influence étrangère dans le monde bancaire suisse. L'autorité de surveillance décline cette requête, estimant qu'elle n'entre pas dans ses compétences légales et qu'elle constituerait une violation de son devoir de confidentialité. Mais le DFFD, très déçu par le refus initial, insiste¹⁵⁷⁸. C'est donc prioritairement par le biais de l'ASB que l'enquête sera réalisée. Au cours de l'été 1967, le secrétariat de la faïtière des banquiers prend contact avec certains relais privilégiés sur chaque place financière importante : le Crédit Suisse à Zurich, la Société de Banque Suisse à Bâle, la banque privée Lombard, Odier & Cie à Genève, et la Banco dello Stato del Cantone Ticino, c'est-à-dire la banque cantonale du Tessin, à Bellinzone. Les réponses reçues dans ce cadre à titre confidentiel fournissent de précieux renseignements sur le degré de « pénétration étrangère » des quatre places bancaires principales¹⁵⁷⁹. Les informateurs de premier rang recensent alors 34 banques étrangères à Genève, 30 à Zurich, 19 au Tessin et 9 à Bâle. La missive des banquiers genevois révèle un ton particulièrement courroucé contre les banques étrangères :

« Nos milieux – sensibilisés peut-être par quelques expériences fort fâcheuses faites ces dernières années avec des financiers étrangers et par un cas récent où un groupe étranger a abusé de façon scandaleuse de l'hospitalité accordée par notre Canton – sont très conscients de l'‘Ueberfremdung’ qui a résulté de la pénétration étrangère des années '50 et '60. Celle-ci s'est traduite non seulement par une concurrence accrue – ce qui n'aurait rien de mauvais en soi –, mais aussi entre autres par une pénurie extrême de personnel bancaire qualifié et par une hausse inflationniste des salaires, hausse résultant à la fois de ladite pénurie et de la surenchère pratiquée par beaucoup de nouveaux venus parmi les établissements financiers »¹⁵⁸⁰.

On constate ici que des raisons de concurrence, qui accentuent corollairement les coûts du personnel, sont également à l'origine de la réaction des milieux bancaires helvétiques à l'égard de l'établissement en Suisse de banques étrangères. En ce sens, cette citation vient confirmer les soupçons exprimés par Daniel Bodmer en décembre 1959, qui évoquait une « jalousie inavouée » pour comprendre l'opposition que rencontrait les banques

¹⁵⁷⁷ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, Dossier « Ausländische Banken 1959-1975 », « Ausländisch beherrschte Banken mit unbefriedigender Geschäftstätigkeit », 09.12.1968.

¹⁵⁷⁸ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Lettre du DFFD (signé Roger Bonvin) à la CFB, 15.09.1966.

¹⁵⁷⁹ AASB, J.4 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz) Jan. 1967 – Sept. 1969, Lettre de Marcel Odier et Henry Huguenin du 28.07.1967, lettre du CS du 08.08.1967, lettre de la SBS du 11.08.1967, lettre de la Banca dello Stato du 08.09.1967.

¹⁵⁸⁰ AASB, J.4 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz) Jan. 1967 – Sept. 1969, Lettre de Marcel Odier et Henry Huguenin à l'ASB, 28.07.1967.

étrangères en Suisse¹⁵⁸¹. La concurrence exercée par ces établissements joue certainement un rôle essentiel.

Parallèlement à cette enquête, les représentants de l'ASB, en collaboration avec le DFFD et la BNS, mais sans participation de la CFB, envisagent déjà de potentielles mesures à prendre contre les banques étrangères dans l'éventualité d'une révision de la loi sur les banques. Il s'agirait d'obliger les banques avec une participation étrangère dominante à annoncer cette situation à la CFB, qui serait alors en mesure d'exiger des critères plus stricts pour autoriser l'ouverture¹⁵⁸². L'embryon de ce qui deviendra l'arrêté fédéral urgent du 21 mars 1969 sur les banques étrangères prend forme au cours de ces discussions informelles.

Si ces pourparlers sont engagés en l'absence de la Commission fédérale des banques, c'est surtout en raison d'une divergence de vues entre la CFB d'une part et l'ASB, le DFFD et la BNS d'autre part sur les points prioritaires dans le cadre d'une révision de la loi sur les banques. Sans trop anticiper sur ce qui fera l'objet du sous-chapitre suivant, il faut relever dès maintenant qu'entre 1965 et 1967, un écart se creuse entre ces différentes instances (cf. chap. 9.2). Alors que pour l'ASB, la BNS et l'Administration fédérale des finances l'endiguement de l'expansion des banques étrangères est considéré – pour diverses raisons – comme un enjeu majeur, la CFB estime au contraire que le renforcement de ses propres moyens d'action et de l'arsenal disciplinaire de la loi sur les banques est prépondérant. Cette position des superviseurs constitue par ailleurs, comme nous le verrons, une rupture par rapport aux convictions qui dominaient avant 1965. En faisant de la restriction des banques étrangères son cheval de bataille, l'Association suisse des banquiers parvient donc aussi à discréditer l'avant-projet de révision de la réglementation bancaire transmis au DFFD par la CFB en août 1966. Progressivement et insidieusement, la focale prioritaire des autorités fédérales se déplace. En mai 1968, le secrétariat de l'autorité de surveillance constate amèrement ce glissement, en remarquant également comment l'intitulé de la correspondance avec l'Administration des finances a évolué¹⁵⁸³. Ce qui était encore traité en juillet 1966 sous le titre « banques étrangères en Suisse » figure une année plus tard sous « révision de la loi sur les banques/degré d'influence étrangère ». Nous y reviendrons plus bas.

Au printemps 1968 a donc lieu la première réunion d'un petit groupe informel ayant pour objet la révision de la loi sur les banques, et en particulier les mesures visant à compliquer la fondation de nouvelles banques étrangères sur le territoire helvétique. Rassemblé sous la direction de l'Administration fédérale des finances, le comité se compose d'Anton Blatter (1926-), Bernhard Müller (1921-2006) (tous deux AFF), Hans Huber et Paul Ehram (tous deux BNS), Daniel Bodmer (CFB), Max Oetterli et Markus Lusser (tous deux ASB). Des projets écrits sont formulés par Ehram et Oetterli pour soumettre l'ouverture de nouvelles banques étrangères à une autorisation spéciale. En octobre 1968, toute l'affaire prend un tour plus urgent. La Commission fédérale des banques se plaint du nombre de requêtes en vue de nouvelles ouvertures encore en suspens. Jusqu'alors, elle

¹⁵⁸¹ Cf. note 1460.

¹⁵⁸² AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 264^e séance, 23.09.1966, p. 8.

¹⁵⁸³ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Revision Bankengesetz 1966-1971, Notiz für Herrn Bodmer de Hans Manz, 01.05.1968.

a appliqué une tactique dilatoire pour décourager les initiateurs, en attendant que la révision de la loi sur les banques voie le jour. Mais elle craint de ne pas pouvoir résister assez longtemps, sans que cette politique d'obstruction ne se transforme en déni de justice. Au cours d'une réunion du groupe de travail informel, l'idée voit le jour de réaliser certains postulats de manière anticipée par le biais d'un arrêté fédéral urgent¹⁵⁸⁴. Cette solution transitoire est approuvée à l'unanimité. Relevons au passage que c'est sous l'égide de deux nouvelles personnalités que le processus connaît ce coup d'accélérateur. Depuis octobre 1966, Riccardo Motta (1902-1976), fils de l'ancien conseiller fédéral catholique-conservateur et ancien directeur général de la BNS, préside la Commission fédérale des banques. A la tête du Département fédéral des finances et des douanes, c'est un autre tessinois, le radical Nello Celio (1914-1995) qui remplace Roger Bonvin en juillet 1968. Ce tandem italo-italophone semble décisif dans l'aboutissement rapide de la mesure législative.

En quelques semaines, un texte est préparé par le groupe de travail. Le 23 octobre, le Conseil fédéral donne son accord pour soumettre au parlement, pendant la session de décembre, un arrêté fédéral urgent introduisant le régime de l'autorisation pour les banques étrangères. Le 13 novembre 1968, en toute hâte, un projet d'arrêté fédéral, accompagné d'un message explicatif, est publié par le gouvernement¹⁵⁸⁵. Le 27 novembre, soit seulement sept semaines après que l'idée d'un arrêté fédéral est évoquée par un groupe de travail informel, une commission du Conseil des Etats se réunit pour délibérer sur le texte législatif. L'urgence du problème est à nouveau justifiée par le nombre de requêtes encore pendantes. Selon les chiffres publiés par le Conseil fédéral, alors que six autorisations ont été délivrées par la CFB en 1967 à des banques dominées par l'étranger et six autres durant les dix premiers mois de 1968, douze requêtes sont encore en suspens¹⁵⁸⁶. En plus de l'accumulation des requêtes, une seconde raison – confidentiellement avouée par Nello Celio à l'ASB – incite le gouvernement à agir¹⁵⁸⁷. Les banques centrales de la République Populaire de Hongrie et de la Chine Populaire cherchent en effet à imiter la Wozchod Bank et à installer une filiale en Suisse. Le Conseil fédéral entend également contrer cette expansion de la finance communiste.

Les critiques officielles du gouvernement suisse contre l'installation de nouvelles banques étrangères, formulées dans son message du 13 novembre 1968, sont de trois ordres. Il estime d'abord que leur présence et la publicité tapageuse auprès de la clientèle internationale amplifieraient les critiques contre le secret bancaire suisse. Deuxièmement, la « différence de mentalité » de ces nouveaux venus nécessiterait souvent l'intervention de la Commission fédérale de banques ; les déposants suisses courraient des risques et la réputation de la place financière serait menacée. Il fustige enfin l'afflux de capitaux vers la Suisse qui est généré par ces banques ; cette activité contrecarrerait directement la politique monétaire de la BNS en renforçant le statut de monnaie de réserve du franc suisse. L'Association suisse des banquiers apporte également son soutien au projet d'arrêté

¹⁵⁸⁴ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, Ausländische Banken 1959-1975, Aktennotiz über eine Besprechung vom 8. Oktober 1968.

¹⁵⁸⁵ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral urgent instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères (Du 13 novembre 1968) », *Feuille fédérale*, 1968, vol. 2, n° 48, p. 782-797.

¹⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 783.

¹⁵⁸⁷ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 273^e séance, 11.12.1968, p. 22.

fédéral. Dans une lettre adressée directement aux onze membres de la commission ad hoc du Conseil des Etats, elle recommande l'approbation du texte¹⁵⁸⁸. Les banques étrangères, qui représentent selon l'ASB un cinquième des banques en Suisse (une centaine d'entités sur cinq cents) et un dixième du bilan total de toutes les banques, « doivent se plier à nos règles du jeu et s'abstenir de tout ce qui pourrait nuire à la bonne réputation de nos banques, à notre système monétaire, aux intérêts de notre pays et de ses institutions »¹⁵⁸⁹. Contribuant à présenter un front uni des autorités derrière le projet, la CFB appuie également l'arrêté fédéral. Son président Motta n'hésite pas à présenter des chiffres tendancieux devant la commission du Conseil des Etats. Il précise que 28 des 48 rapports de révision traités par la CFB en 1968 concernaient des banques en mains étrangères¹⁵⁹⁰. Ce qu'il omet d'indiquer, c'est que l'autorité de surveillance requiert systématiquement les rapports de révision pendant les premières années d'activité d'une nouvelle banque, pour évaluer ses opérations. Il est donc mathématiquement logique qu'une catégorie de banques qui connaît de nombreuses fondations soit surreprésentée dans les rapports de révision traités. Pour le dire autrement, l'analyse des rapports de révision d'une banque par la CFB n'implique pas nécessairement que l'établissement en question est en difficulté, il s'agit parfois simplement d'une entreprise récemment fondée.

Réunis dans la précipitation, les sénateurs s'offusquent contre la clause d'urgence voulue par le Conseil fédéral. « On s'est véritablement moqué du Parlement », estime le radical genevois Alfred Borel¹⁵⁹¹. Si les conseillers aux Etats critiquent vivement la forme que revêt le projet et en particulier son traitement, ils s'accordent pour en approuver le fond. Borel résume bien cet état d'esprit : « il n'y a pas ici d'adversaires du projet et je dirai même, en ce qui me concerne, que ce texte enfonce des portes ouvertes »¹⁵⁹². Face à cette fronde, le conseiller fédéral Nello Celio renonce à la clause d'urgence. Les délibérations parlementaires sur le projet se déroulent relativement rapidement, sans grands débats et dans une certaine indifférence médiatique. Le Conseil des Etats adopte le projet fin décembre 1968, la commission du Conseil national le discute en janvier 1969¹⁵⁹³, et son plénum l'adopte début mars 1969. Après la procédure d'élimination des divergences entre

¹⁵⁸⁸ Il s'agit des sénateurs suivants : Peter Hefti (président, PRD, GL), Hermann Bodenmann (PCC, VS), Alfred Borel (PRD, GE), Louis Guisan (PLS, VD), Paul Hofmann (PCC, SG), Fritz Honegger (PRD, ZH), Arno Theus (Dem, GR), Paul Torche (PCC, FR), Josef Ulrich (PCC, SZ), Gion Vincenz (PCC, GR) Willi Wenk (PSS, BS).

¹⁵⁸⁹ AfZG, IB Vorort-Archiv 72.1.1, Lettre de l'ASB an die Mitglieder der ständerätlichen Kommission betreffend Bundesbeschluss über die Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken, 21.11.1968. Cit. originale : « Im Gesamtinteresse nicht nur des schweizerischen Bankgewerbes sondern unserer gesamten Wirtschaft und unseres Landes darf jedoch gefordert werden, dass ausländisch beherrschte Institute, die das Gastrecht unseres Landes beanspruchen, sich auch an unsere Spielregeln halten und alles unterlassen, was den guten Ruf unserer Banken, unsere Währungsordnung, die Interessen unseres Landes, und dessen Institutionen beeinträchtigt ».

¹⁵⁹⁰ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 61, Procès-verbal de la séance de la commission du Conseil des Etats concernant l'Arrêté fédéral urgent instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères, 27.11.1968, p. 15.

¹⁵⁹¹ *Ibid.*, p. 31.

¹⁵⁹² *Ibid.*, p. 44.

¹⁵⁹³ Font partie de la commission du Conseil national : Rudolf Welter (président, PSS, ZH), Walter Biel (AdI, ZH), Julius Binder (PCC, AG), Heinz Bratschi (PSS, BE), Aloys Copt (PRD, VS), René Felber (PSS, NE), Enrico Franzoni (PCC, TI), Erwin Freiburghaus (PAB, BE), Kurt Furgler (PCC, SG), Andreas Gerwig (PSS, BS), Jacques Glarner (PRD, GL), Ernst Gugerli (PAB, ZH), Louis Lang (PSS, AG), Jakob Langenauer (PRD, AR), Heinrich Schalcher (PEV, ZH), Paul Schib (PCC, AG), Josef Tschopp (PCC, BL).

les deux chambres, l'arrêté fédéral « instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères » est définitivement promulgué le 21 mars 1969 et entre en vigueur le 1^{er} juillet¹⁵⁹⁴. Ce traitement rapide est facilité par le peu de soutien politique dont bénéficient les banques étrangères. Une opposition anonyme, cristallisée autour de l'avocat zurichois Manfred Kuhn, tente malgré tout de formuler une récrimination des mesures prévues, mais sans grand succès¹⁵⁹⁵. Ce noyau contestataire est rapidement désamorcé par l'ASB, qui mène de discrètes discussions avec la banque qui en était à l'origine¹⁵⁹⁶.

Le décret introduit des conditions d'ouverture de nouvelles banques plus sévères pour les banques sous domination étrangère. Celles-ci sont définies comme « les banques où la participation étrangère directe ou indirecte s'élève à plus de la moitié du capital social ou des voix ou qui sont dominées d'autre manière par des étrangers »¹⁵⁹⁷. Il s'agit donc bien d'un régime discriminatoire, dans le sens où un fondateur étranger est soumis à des exigences plus strictes que son homologue de nationalité suisse ou au bénéfice d'un permis de séjour. Plus précisément, l'arrêté définit quatre conditions supplémentaires. Premièrement, l'Etat d'origine des fondateurs doit garantir la réciprocité à la création d'une banque suisse. Deuxièmement, la raison sociale prévue ne doit pas laisser présumer un caractère suisse. Troisièmement, la banque n'est pas autorisée à faire de la publicité intempestive en vantant les mérites de son siège suisse. Enfin, elle doit fournir à la Banque nationale suisse l'assurance qu'elle respectera « la politique suisse en matière monétaire et de crédit ».

Notons que la troisième exigence vise directement la pratique consistant à se targuer des avantages offerts par le secret bancaire en vigueur en Suisse. Il s'agit pourtant d'un type de publicité également utilisé par les banques suisses. L'ASB doit même intervenir pour inciter ses membres à plus de modération dans le domaine. Après une première remontrance en juillet 1957, puis en juillet 1962¹⁵⁹⁸, la circulaire n° 3580 de mars 1967 fait des recommandations spécifiques :

« La plus grande retenue s'impose dans la publicité destinée à l'étranger. Il y a lieu de renoncer surtout à souligner les avantages particuliers qu'offre notre pays par exemple à vanter les possibilités du secret bancaire reconnu par la loi dans notre pays, l'institution des comptes numériques ou les conditions fiscales plus favorables que celle de pays étrangers »¹⁵⁹⁹.

Autrement dit, ce que l'organisation cartellaire du monde bancaire helvétique peine à imposer à ses membres par la voie de la recommandation, les autorités fédérales le dictent aux banques étrangères sous la forme d'un arrêté.

¹⁵⁹⁴ « Arrêté fédéral instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères (Du 21 mars 1969) », *Feuille fédérale*, 1969, vol. 1, n° 12, p. 625-628.

¹⁵⁹⁵ ABNS, 1.3/1229, 131.25, Dringlicher Bundesbeschluss, Lettre de Manfred Kuhn aux membres du Parlement et à la presse, 25.11.1968.

¹⁵⁹⁶ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 273^e séance, 11.12.1968, p. 24.

¹⁵⁹⁷ « Arrêté fédéral instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères (Du 21 mars 1969) », *Feuille fédérale*, 1969, vol. 1, n° 12, p. 625 (art. 1, al. 2).

¹⁵⁹⁸ Une copie de la circulaire de l'ASB à ses membres du 9 juillet 1962 figure sur la base de données en ligne des Documents diplomatiques suisses: dodis.ch/30736 (consultée le 14.12.2016).

¹⁵⁹⁹ Circulaire de l'ASB n° 3580 aux banques membres concernant les critiques étrangères contre les banques suisses, 09.03.1967, annexée au procès-verbal de la 270^e séance du CdA de l'ASB. AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 03.04.1968.

Il faut encore souligner trois aspects de cet acte législatif, qui, malgré l'aridité des débats parlementaires, ont donné lieu à des discussions intensives. La première de ces questions est celle de la définition de ce qui constitue une « domination étrangère » sur une banque. A partir de quel degré de participation étrangère au capital (30% ? 51% ?) une banque est-elle étrangère, et surtout comment attester cet état de fait lorsque l'actionnariat est dispersé ? Ce problème juridique est très délicat pour une double raison. D'une part, les banquiers souhaitent avant tout éviter l'introduction obligatoire d'actions nominatives liées (*Vinkulierte Namensaktien*)¹⁶⁰⁰. Un tel système représenterait une forte entrave dans les opérations sur le marché des titres mobiliers, et les banques avaient récemment combattu de telles mesures, notamment contre le patronat industriel, en aboutissant à un *gentlemen's agreement* en 1961¹⁶⁰¹. D'autre part, les banquiers craignent qu'en établissant une définition très large de la domination étrangère, certaines grandes banques suisses, dont le capital social est très dispersé, doivent révéler l'origine précise de leur actionnariat¹⁶⁰². Pour contourner ces questions très sensibles, le décret prévoit une disposition qui oblige les banques répondant à la définition adoptée à s'annoncer elles-mêmes à la Commission fédérale des banques. L'omission de cette annonce devient punissable.

Le deuxième débat a trait à la clause qui exige des banques étrangères de ne pas choisir une raison sociale qui laisse présumer un caractère suisse. Cette protection de la *Swissness*, dont l'introduction est clairement en lien avec la reprise des banques genevoise et saint-galloise par Muñoz, suscite de fortes critiques de la part de l'industrie d'exportation helvétique. Plus précisément, ce sont des dirigeants de l'industrie chimique qui multiplient les démarches auprès de l'organisation faîtière de l'économie suisse, le Vorort, ainsi qu'auprès de la BNS, puis directement auprès du Conseil fédéral et des parlementaires, pour obtenir la suppression de cette disposition¹⁶⁰³. Le patronat du secteur chimique craint que cette disposition ne conduise à des mesures de rétorsion de la part de gouvernements étrangers, ou pire, qu'elle encourage les législateurs étrangers à édicter des mesures similaires de protectionnisme économique, qui forceraient les sociétés suisses à révéler leur développement international. Dans l'argumentaire de l'industrie d'exportation, cette restriction du choix de la raison sociale est même comparée à une étoile jaune, censée avoir un effet dissuasif¹⁶⁰⁴. Finalement, la disposition est édulcorée : une banque étrangère ne doit pas explicitement affirmer son caractère allochtone dans sa raison sociale, mais seulement ne pas laisser présager un caractère suisse.

Troisièmement, la base constitutionnelle de cette intervention législative est vivement débattue. Il ne s'agit pas là d'un pur débat théorique par excès de juridisme. En fait, cette question de constitutionnalité surgit en raison des craintes des banquiers de péjorer leur

¹⁶⁰⁰ Cf. AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 262^e séance, 15.06.1966, p. 19.

¹⁶⁰¹ Sur la *Vinkulierung* dans l'après-guerre : David, *et al.*, *op. cit.*, 2015, p. 176-200.

¹⁶⁰² Ces inquiétudes sont formulées au sein de la CFB par Rudolf Pfenninger, ancien directeur général de la SBS. AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 17, PV CFB, 23.10.1968, p. 169.

¹⁶⁰³ Cf. AfZG, IB Vorort-Archiv 72.1.1, Lettre Sandoz AG à Peter Aebi (dir. Vorort), 11.11.1968 ; lettre de la Société Suisse des Industries Chimiques au Vorort, 10.12.1968.

¹⁶⁰⁴ ABNS, 1.3/1229, 131.25, Dringlicher Bundesbeschluss, Lettre d'Etienne Junod (Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie), 10.12.1968. La comparaison est reprise par le député radical Josef Tschopp (1912-1993), sous-directeur de Roche, au sein de la commission du Conseil national. AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 61, Procès-verbal de la séance de la commission du Conseil national, 15.01.1969, p. 21.

position stratégique dans un autre dossier. En effet, parallèlement à la question somme toute relativement secondaire de l'arrêté sur les banques étrangères, des discussions parlementaires ont lieu sur la question de l'*instrumentarium* de la banque centrale. Nous l'avons évoqué, une révision de la loi sur la Banque nationale est en cours, dans le sens d'un renforcement de ses moyens d'action. L'ASB y est vivement opposée. Elle ne souhaite surtout pas apporter de l'eau au moulin des partisans d'un renforcement des compétences de la BNS en reconnaissant que l'art. 31 quater de la constitution permet à la Confédération d'intervenir par des mesures de politique économique. Dès novembre 1968, l'Association des banquiers invite donc les sénateurs à formuler explicitement une réserve sur la base constitutionnelle. L'interprétation de la base constitutionnelle de l'arrêté sur les banques étrangères ne doit avoir aucune influence sur le débat autour de l'*instrumentarium*¹⁶⁰⁵. Cette tactique réussit sur toute la ligne puisqu'une telle déclaration est faite : la base constitutionnelle pour freiner les banques étrangères est acceptée, sans pour autant préjudicier le débat sur les moyens d'action de la BNS.

Entré en vigueur en juillet 1969, l'arrêté fédéral introduisant le régime du permis pour les banques en mains étrangères ne fera pas long feu. Il sera partiellement intégré dans la loi sur les banques révisée de mars 1971, et par là même abrogé. Son efficacité est d'ailleurs très limitée. Entre 1969 et 1971, la Commission fédérale des banques accorde 19 nouvelles autorisations d'ouverture à des banques étrangères et ne peut en refuser que trois¹⁶⁰⁶. Ces trois refus s'appuient sur le non-respect de la condition de réciprocité, qui se révèle être la seule des quatre conditions à constituer un véritable obstacle à la fondation de banques étrangères. Et encore, même cette disposition rate en partie sa cible. En effet, elle est parfois interprétée par le Département politique fédéral, qui est responsable de statuer sur ce point, comme une arme offensive, susceptible de favoriser l'expansion internationale des grandes banques suisses. Pierre-André Nussbaumer (1918-?), chef du service économique et financier du DPF, estime en juillet 1970 que « l'exigence de réciprocité, à côté de son aspect restrictif, a également une dimension expansive et constructive »¹⁶⁰⁷. En faisant pression sur les gouvernements des pays d'origine des banques requérantes, la réciprocité sert donc aussi à promouvoir l'accès à de nouveaux marchés aux banques suisses. Dans le cas des banques japonaises par exemple, les trois grandes banques helvétiques se mettent d'accord sur un agenda commun. En étroite collaboration avec le DPF et la CFB, l'ouverture de succursales de la Société de Banque Suisse et de l'Union de Banques Suisses dans la capitale nippone est négociée, en échange de l'installation d'une filiale de la Bank of Tokyo à Zurich¹⁶⁰⁸.

Une seconde conséquence des mesures discriminatoires prises par le gouvernement suisse en partenariat avec l'ASB est la création de l'Association des Banques Etrangères en Suisse (*Verband der Auslandsbanken in der Schweiz*) en 1972 à Zurich. Même si elle entend

¹⁶⁰⁵ AfZG, IB Vorort-Archiv 72.1.1, Lettre de l'ASB an die Mitglieder der ständerätlichen Kommission betreffend Bundesbeschluss über die Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken, 21.11.1968

¹⁶⁰⁶ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, Lettre de la CFB au DFFD, 08.06.1972.

¹⁶⁰⁷ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, Aktennotiz über die Besprechung vom 13.07.1970 betreffend Frage des Gegenrechts bei der Anwendung des Ausländerbankenbeschlusses.

¹⁶⁰⁸ AFB, E2001 E-01, 1982/58, vol. 151, Lettre de la CFB à la direction générale de l'UBS, 04.02.1972. Cf. Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 281-283 ; pour la réponse très sèche de Bodmer (CFB) à l'UBS, qui voudrait participer plus étroitement aux négociations avec le Japon : Zala, Perrenoud (éd.), *op. cit.*, 2014, doc. 117, p. 300. Également disponible en ligne, <http://dodis.ch/35515>, (consulté le 14.12.2016).

défendre les intérêts spécifiques des banques étrangères, tant vis-à-vis des groupes bancaires concurrents qu'à l'égard de l'administration étatique, l'ABES ne s'érige pas en opposition à l'ASB. Au contraire, elle pose comme condition d'admission l'appartenance à la grande faïtière des banquiers¹⁶⁰⁹. En ce sens, les banques étrangères sont rapidement canalisées dans le giron de l'ASB, leur appartenance à cette association impliquant la signature des conventions cartellaires en vigueur.

Malgré son inefficacité, sa courte existence et le désintérêt total manifesté dans la littérature secondaire, l'arrêté fédéral contre les banques étrangères de mars 1969 demeure à notre avis digne d'attention. Il s'agit d'une tentative de contrer rapidement l'arrivée de nouveaux compétiteurs sur la place bancaire suisse. Elle implique une complication des conditions d'ouverture pour les banques étrangères, sans pour autant remettre en question l'environnement réglementaire très libéral qui s'applique aux banques suisses. En plus des questions évidentes de concurrence, rendues particulièrement accrues en raison de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et de l'inflation salariale provoquée par l'arrivée de nouvelles sociétés, les reproches adressés aux banques étrangères concernent essentiellement la préservation de la réputation et du prestige international de la place financière suisse. Comme le dit le président de la CFB Riccardo Motta :

« Il ne serait pas sage de mettre facilement en jeu notre excellente réputation à cause d'une trop grande liberté d'établissement et de courir le risque que la Suisse soit dans quelques années mise sur pied d'égalité, dans le domaine des relations financières, avec le Libéria, Panama, les Bahamas ou l'ancien Tanger »¹⁶¹⁰.

Paradoxalement, cette mesure législative visant à limiter l'arrivée de banques étrangères en Suisse peut être interprétée comme une réponse – par la bande – aux critiques internationales récurrentes que suscitent certaines pratiques (secret bancaire, comptes numérotés, laxisme fiscal) de la place financière suisse. En évitant de faciliter l'ouverture de nouveaux outils de collecte de l'évasion de capitaux, les autorités fédérales entendent aussi minimiser les condamnations internationales.

Du point de vue de la surveillance bancaire, cet arrêté est significatif à deux titres. Premièrement, il constitue également une réponse aux problèmes que le contrôle des succursales des banques par des autorités de leurs pays d'origine avait soulevés. Souvenons-nous de la bataille diplomatique que l'installation de la First National City Bank, suivie de la Bank of America, et d'éventuelles inspections par des agents du Comptroller of the Currency avait déclenchée¹⁶¹¹. La nécessité d'une collaboration entre

¹⁶⁰⁹ Erik B. Gasser, « Stellung und Probleme der Auslandsbanken in der Schweiz », *NZZ*, n° 429 et 432, 14-15.09.1972. Erik B. Gasser est directeur de la J. Henry Schroder Bank AG à Zurich, filiale d'une société de gestion de fortune londonienne.

¹⁶¹⁰ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 61, Procès-verbal de la séance de la commission du Conseil des Etats concernant l'Arrêté fédéral urgent instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères, 27.11.1968, p. 14. Cit. originale : « Es wäre daher nicht klug, wegen einer allzu grossen Freizügigkeit diesen Ruf leichthin aufs Spiel zu setzen und Gefahr zu laufen, dass die Schweiz in einigen Jahre in spezifischer Finanzbeziehung mit Liberia, Panama, den Bahamas und dem alten Tanger etc. auf einen Nenner gebracht würde. »

¹⁶¹¹ Cf. renvoi interne, chap. 8.2. Une tentative d'échange d'information est faite par la Commission bancaire belge en janvier 1967, sans succès. La CFB refuse de divulguer les renseignements voulus sur la

instances nationales de supervision commence à apparaître. C'est une autre voie, celle de mesures de protectionnisme économique national que semblent suivre les autorités suisses. Freiner l'installation de sociétés étrangères revient également à éviter les délicates questions sur le statut juridique et réglementaire des multinationales. Pour le dire autrement, les autorités helvétiques privilégient un traitement du problème des banques étrangères par des mesures protectionnistes qui rendent l'accès à la place bancaire suisse plus difficile, plutôt qu'une collaboration accrue entre autorités de surveillance à l'échelon supranational.

D'autre part, en faisant des banques étrangères le bouc émissaire des scandales financiers récents et des déséquilibres sur la place bancaire suisse, les milieux financiers helvétiques parviennent à détourner l'attention de l'administration des projets de révision de la loi sur les banques qui sont en cours. C'est ce glissement dans la hiérarchisation des priorités d'un amendement de la législation bancaire que nous allons aborder dans la section suivante.

Relevons enfin que cette réglementation anti-banques étrangères s'intègre plus largement dans un contexte politique suisse où les propositions et les discours xénophobes prennent de l'ampleur¹⁶¹². Dès 1961, la « Lex von Moos » cherche à limiter l'acquisition de biens immobiliers par des personnes domiciliées à l'étranger. Dans le domaine de la politique migratoire, la seconde moitié des années 1960 est marquée par l'accentuation de tensions autour de la place de la population étrangère, notamment des travailleurs immigrés. Une première initiative fédérale contre la surpopulation étrangère est déposée en 1965, puis retirée en mars 1968, par le Parti démocratique zurichois. En mai 1969, une seconde initiative est déposée par l'Action nationale de James Schwarzenbach, un mouvement d'extrême droite qui fait de cette question son cheval de bataille. Soumise au peuple en juin 1970, elle n'est refusée que par une petite majorité (54%) des citoyens, alors que tous les autres partis recommandent son rejet¹⁶¹³ ; des initiatives similaires subiront le même sort dans les années 1970 (1974 et 1977). A cet égard, l'arrêté fédéral de mars 1969 pour freiner l'installation des banques étrangères en Suisse s'insère dans un agenda politique plus large au sein duquel le discours xénophobe et la protection des intérêts nationaux sont particulièrement porteurs.

filiale belge concernée. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier Aufsicht der Auslandsbankbehörden über die Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen ausl. Banken in der Schweiz 1963-1977.

¹⁶¹² Sur ce point, voir par exemple : Mauro Cerutti, «La politique migratoire de la Suisse 1945-1970», in Hans Mahnig (éd.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich: Seismo, 2005, p. 89-134, Damir Skenderovic, Gianni D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren : rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*, Zürich: Chronos, 2008. Pour un contexte plus large, cf. Tanner, *op. cit.*, 2015, p. 367-368, 397-400.

¹⁶¹³ Linder, Bolliger, Rielle (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 303-304. Notons au passage la forte participation (74.7%) et l'acceptation de l'initiative Schwarzenbach par six cantons et deux demi-cantons.

9.2 Le processus de révision de la loi sur les banques (1966-1971) : une édulcoration progressive des projets de la CFB

Le temps d'une courte analepse, revenons à l'été 1965. Dans la foulée du scandale des banques Muñoz et de l'implication du président de la Commission fédérale des banques Max Hommel, un réexamen de la pertinence d'un amendement de la loi sur les banques est entrepris. Début juillet, le conseiller fédéral Roger Bonvin donne au nouveau président intérimaire de la Commission fédérale des banques, l'ancien conseiller fédéral radical zurichois Hans Streuli, le mandat d'examiner si les dispositions de la loi sur les banques suffisent encore au vu des expériences récentes¹⁶¹⁴. Ne voulant pas agir à titre individuel comme un père fouettard chargé d'administrer unilatéralement des sanctions à l'instance de surveillance des banques, Streuli étend à l'ensemble de la commission l'examen de la question. Un rapport est préparé par le chef du secrétariat Daniel Bodmer¹⁶¹⁵.

Pour l'essentiel, trois points sont préalablement retenus comme devant faire l'objet d'une réforme importante. D'une part, est évoquée l'introduction d'une procédure d'autorisation (*Bewilligungsverfahren*) capable de compliquer l'ouverture de toutes les banques et de donner un moyen d'intervention plus incisif à la CFB, sous la forme du retrait de l'autorisation d'exercer. D'autre part, une amélioration des dispositions pénales, qui avait déjà été explorée fin 1964, est considérée comme prioritaire ; l'idée qu'un administrateur officiel puisse être mandaté en cas de défaillance des dirigeants bancaires est aussi soulevée. Troisièmement, on envisage une meilleure protection des épargnants, en restreignant l'acceptation de dépôts d'épargne aux banques ayant une politique de placement adéquate (non spéculative) ; de tels dépôts ne devraient pas pouvoir être investis dans des opérations à risque. Ce rapport fait l'objet d'une discussion au sein de la Commission le 25 août 1965¹⁶¹⁶. Streuli et les quatre membres rescapés de l'affaire Muñoz (Peter Müller, Karl Etter, Jean Golay, Paul Rossy), malgré certaines divergences sur la teneur des amendements prévus, approuvent le principe de l'examen d'une révision de la loi sur les banques. Paul Rossy, en tant qu'auteur de la loi sur les banques dans les années 1930, est désigné par ses pairs pour recenser l'ensemble des points de révision. D'après les documents conservés dans les archives de la Commission fédérale des banques, un antagonisme interne se fait alors jour. Dans un rapport qu'il prépare à l'adresse des membres de la CFB, Daniel Bodmer relève que la notice préparée par Paul Rossy dénote « une conception complètement opposée » à celle du secrétariat¹⁶¹⁷. Pour le chef du secrétariat, le mémorandum de Rossy enfonce des portes ouvertes et manque de systématique. Bodmer insiste et définit toujours cinq domaines essentiels de révision : l'introduction du régime de l'autorisation pour l'ouverture de banques, une meilleure protection des épargnes, l'établissement d'une sorte de commissaire officiel pour banques en difficulté, une réforme des procédures d'assainissement, et finalement un amendement des dispositions pénales.

¹⁶¹⁴ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 30.06.1965, p. 159.

¹⁶¹⁵ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 21, dossier Revision des Bankengesetzes 1960-1965, Rapport de Daniel Bodmer aux membres CFB, « Frage einer Revision des Bankengesetzes », 20.08.1965, 8 pages.

¹⁶¹⁶ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 16, PV CFB, 25.08.1965, p. 240-244.

¹⁶¹⁷ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 21, dossier Revision des Bankengesetzes 1960-1965, Rapport de Daniel Bodmer aux membres CFB, « Kurze Stellungnahme zum Memorandum von Herrn Dr. P. Rossy », 21.09.1965.

L'Association suisse des banquiers, informée dès octobre 1965 des travaux préparatoires en vue d'une révision effectués par la CFB, se positionne d'emblée contre toute tentative de toucher à la loi sur les banques. En décembre 1965, les dirigeants de l'ASB estiment unanimement qu'il faut que l'administration fédérale fasse preuve d'une grande retenue, même si le programme de révision est étroitement circonscrit¹⁶¹⁸. Si les banquiers rejettent donc clairement le principe de la mise en chantier de la réglementation bancaire, ils font simultanément preuve de prévoyance en réfléchissant déjà aux postulats qu'ils pourraient faire valoir si un processus de révision était effectivement entrepris malgré leurs réserves. Ces considérations sont clairement exprimées dans un courrier au président de la CFB Hans Streuli :

« Il faut sérieusement s'attendre à ce que le Parlement effectue des ajouts qui seraient, tant pour l'administration que pour les banques, indésirables, et même éventuellement devraient être ressentis comme très désavantageux. Il existe indéniablement des parlementaires qui ne laisseraient pas filer l'occasion d'une révision législative pour revendiquer des pouvoirs d'intervention accrus de l'Etat dans la politique de crédit et une extension de la surveillance étatique, peut-être même dans une mesure qui ne serait plus compatible avec nos principes d'économie de marché. L'article 47 sur le devoir de confidentialité peut également facilement conduire à des discussions polémiques qui – même si les postulats n'aboutissent pas – impliqueraient des préjudices pour l'ensemble du secteur bancaire, et particulièrement pour notre position en tant que place bancaire et financière internationale »¹⁶¹⁹.

Alors que c'est l'argumentation « classique » à l'encontre d'un examen public de la législation bancaire qui est déployée ici, les banquiers préparent en réserve deux revendications qu'ils voudraient faire valoir, si, dans des circonstances futures plus favorables, une révision était tout de même entreprise. Il s'agit d'une part de l'introduction de dispositions plus restrictives pour freiner de nouveaux établissements étrangers, d'autre part une soumission à la loi sur les banques des sociétés financières à caractère industriel et commercial. Ces entreprises, en s'adressant au public pour recueillir des fonds sans pour autant être assujetties à la régulation bancaire, constituent une concurrence et, selon l'ASB, une potentielle lacune dans la protection des créanciers/investisseurs.

Malgré ce préavis défavorable, la Commission fédérale des banques poursuit ses travaux en vue d'une révision de la loi sur les banques. Un catalogue des points de révision est

¹⁶¹⁸ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 259^e séance, 08.12.1965, p. 26-27.

¹⁶¹⁹ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, dossier Bankengesetz : Korrespondenzen. 1960-1969, Lettre de Max Oetterli (ASB) à Hans Streuli (CFB), 07.01.1966. Cit. originale : « Es müsse ernsthaft damit gerechnet werden, dass das Parlament Weiterungen vornehme, die sowohl für die Verwaltung wie für die Banken unerwünscht seien, ja unter Umständen als sehr nachteilig empfunden werden müssten. Es gibt zweifellos Parlamentarier, welche sich die Gelegenheit einer Gesetzesrevision nicht entgehen lassen, um vermehrte staatliche Interventionsbefugnisse in der Kreditpolitik und vermehrte staatliche Aufsicht zu fordern, vielleicht sogar in einem Ausmasse, das mit unseren Grundsätzen der Marktwirtschaft nicht mehr in einem annehmbaren Verhältnis steht. Auch kann sehr leicht der Art. 47 über die Berufsheimhaltspflicht zu polemischen Auseinandersetzungen führen, die – selbst wenn die Postulate nicht durchdringen – mit Nachteilen für das ganze Bankgewerbe, namentlich für unsere Stellung als internationaler Bank- und Finanzplatz, verbunden wären. »

dressé le 3 février 1966¹⁶²⁰. Des exigences renforcées pour l'exploitation d'une banque (compétence des dirigeants, dont la majorité doit résider en Suisse, introduction d'un capital minimal, mise en place du retrait de l'autorisation d'exercer) sont prévues ; dans le domaine des fonds propres et de la liquidité, la CFB doit être autorisée à prévoir des exceptions non seulement dans le sens d'un allègement, mais aussi d'un renforcement des exigences ; elle doit pouvoir en outre signaler elle-même, à la place des dirigeants négligents, le surendettement d'une banque aux instances judiciaires de faillite ; elle doit enfin pouvoir déléguer un commissaire auprès d'une banque ; les crédits aux dirigeants bancaires et leurs proches doivent être irréprochablement garantis et octroyés à des taux habituels ; les dispositions pénales sont à réviser dans le sens d'une hiérarchisation des violations de la loi en trois niveaux, ce qui permet à la fois une application mieux pondérée et plus rapide. Cette énumération des changements prévus est informellement soumise à cinq banquiers : Max Iklé, membre de la direction générale de la BNS, Eberhardt Ernst Reinhardt, directeur général du Crédit Suisse, Albert Matter (1906-1992), directeur de la Banque cantonale de Bâle et président de l'Union des banques cantonales suisses, Alfred Cornaz (1904-1980), directeur de la Caisse d'Épargne et de Crédit, une banque locale lausannoise, et Alfred E. Sarasin (1922-2005), président de l'ASB et associé de la maison privée A. Sarasin & Cie. A l'exception d'Iklé et dans une moindre mesure de Cornaz, les trois autres banquiers sont plutôt réticents à entrer en matière. Ils regrettent surtout l'absence de dispositions plus tranchantes contre la prolifération des banques étrangères. Dans l'ensemble, retenons que les propositions individuelles de révision – somme toute peu révolutionnaires – ne sont sur le fond pas mal accueillies par le panel de banquiers consultés. C'est plutôt le processus même qui incite à la prudence.

Les efforts de la Commission fédérale des banques en vue d'une révision partielle de la loi sur les banques sont importants : dix séances extraordinaires, retranscrites dans plus de 200 pages de procès-verbaux, sont organisées entre octobre 1965 et juillet 1966¹⁶²¹. Elles débouchent sur la production, en juillet 1966, d'un rapport et d'un projet contenant des propositions précises d'amendement, longs de plus de 80 pages¹⁶²². Les superviseurs y arrivent à la conclusion qu'une révision s'impose, mais qu'elle doit se limiter aux points essentiels pour pouvoir être réalisée rapidement. Le constat dressé est lucide :

« Sur la base des expériences faites, il doit être considéré comme avéré que dans le secteur bancaire également – et pas uniquement chez des établissements d'importance économique tout à fait secondaire – se produisent de graves violations de la loi, couplées à des insubordinations envers l'autorité de surveillance »¹⁶²³.

¹⁶²⁰ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 21, dossier Revision des Bankengesetzes 1960-1965, Katalog der Revisionspunkte, 03.02.1966.

¹⁶²¹ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 21, dossier Sondersitzungen betr. Revision des Bankengesetzes.

¹⁶²² AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 59, dossier Bankengesetz, Vernehmlassung und Neuer Entwurf, « Bericht und Entwurf der Bankenkommision über eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen und seiner Vollziehungsverordnung vom 30. August 1961 », 18.07.1966, 81 pages.

¹⁶²³ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 59, dossier Bankengesetz, Vernehmlassung und Neuer Entwurf, « Bericht und Entwurf der Bankenkommision... », 18.07.1966, p. 6. Cit. originale : « Nach Auffassung der Bankenkommision muss auf Grund der Erfahrungen als erwiesen gelten, dass auch im Bankensektor – und

Le système d'intervention est insuffisant (*unzulänglich*) : la disposition qui autorise la CFB à « déferer le cas aux autorités administratives ou judiciaires compétentes » (art. 23, al. 3, lit. 1) ne fonctionne pas dans la pratique. Dès février, le juriste du secrétariat de la CFB Hans Manz avait procédé à un examen attentif de la genèse historique des compétences d'intervention de l'autorité de surveillance. Il était arrivé à la conclusion que « le système de mesures de la loi sur les banques n'a pas été réfléchi jusqu'au bout, et qu'il nécessite donc absolument une révision »¹⁶²⁴. L'absence de moyens d'intervention satisfaisants était vue comme un « accident de parcours » (*Betriebsunfall*) de l'élaboration de la loi dans les années 1930 qu'il fallait impérativement rectifier.

Pour corriger ces dysfonctionnements, l'autorité de surveillance, dans son projet de juillet 1966, se concentre sur une amélioration de la réglementation dans deux directions : des mesures administratives plus efficaces (avec l'introduction de la contrainte administrative) et des sanctions plus appropriées (ce qui comprend une adaptation au droit pénal administratif). Au-delà de ces deux domaines primordiaux, une série d'autres modifications sont envisagées : des exigences plus élevées à la fondation de nouvelles banques, un suivi plus intensif de ces dernières (modification des statuts sujette à autorisation CFB), une meilleure répartition des risques, une limitation des crédits aux dirigeants, et enfin quelques changements mineurs dans l'audit bancaire. En revanche, les superviseurs écartent délibérément certaines propositions de révision¹⁶²⁵ : l'assujettissement à la loi sur les banques des sociétés financières à caractère industriel ou commercial, réclamé par l'ASB, ne trouve pas grâce à leurs yeux. Une protection renforcée des dépôts d'épargne, que cela soit par l'intermédiaire d'une augmentation du montant privilégié ou par des prescriptions de placement, est également rejetée. Quant à l'épineuse question des banques étrangères, la réponse proposée par la CFB est ambivalente. Elle considère que les problèmes soulevés relèvent de l'économie politique et se situent hors de ses compétences. De plus, les critères pour déterminer une domination étrangère sont délicats. La CFB se demande donc si les dispositions prévues, à savoir un traitement équivalent entre succursales (juridiquement liées à la maison-mère) et filiales (de droit suisse, formellement indépendantes) étrangères, ont vraiment leur place dans la loi sur les banques.

L'Administration fédérale des finances accuse réception de ce rapport substantiel, et le transmet à l'Association suisse des banquiers et à la Banque nationale pour une consultation informelle ; elle en profite pour relancer auprès de la CFB sa demande de participation à une enquête sur les banques étrangères¹⁶²⁶. Le secrétariat de l'ASB informe confidentiellement les membres de son conseil d'administration de la teneur du

zwar nicht nur bei Instituten von ganz untergeordneter volkswirtschaftlicher Bedeutung – schwere Gesetzesverletzungen, verbunden mit Unbotmässigkeiten gegenüber der Aufsichtsbehörde, vorkommen ».

¹⁶²⁴ Le rapport de Manz aux membres de la CFB, daté du 22.02.1966, est reproduit dans une brochure datant de 1973. H[ans] Manz, *Mangelnde Durchsetzbarkeit eines Gesetzes. Diagnose & Heilung. Das Beispiel der Revision des Bankengesetzes*, Bern: [Eidgenössische Bankenkommission], 1973, p. 11. Cit. originale : « dass das Massnahmen-System des Bankengesetzes nicht richtig zu Ende gedacht worden ist, und dass es deshalb unbedingt überholungsbedürftig ist ».

¹⁶²⁵ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 59, dossier Bankengesetz, Vernehmlassung und Neuer Entwurf, « Bericht und Entwurf der Bankenkommission... », 18.07.1966, p. 25-31.

¹⁶²⁶ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Lettre de Roger Bonvin (DFFD) à la CFB, 15.09.1966. Sur la question des banques étrangères, cf. renvoi interne, chap. 8.2.

rapport, en leur demandant de ne pas ébruiter son contenu. Le secrétaire Oetterli précise : « Nous sommes en contact étroit avec les responsables du dossier et législateurs du Département. De telle façon nous pouvons participer à la conception du projet dès le début, une approche qui a déjà fait ses preuves pour la loi sur les fonds de placement »¹⁶²⁷.

Le 15 septembre 1966 a alors lieu une discrète rencontre qui joue un rôle crucial dans l'ensemble du processus de révision de la loi sur les banques de la fin des années 1960. Sur demande de la faïtière des banques, une entrevue entre Bernhard Müller, Paul Ehram (tous deux AFF), Max Oetterli et Markus Lusser (tous deux ASB) et Hans Huber (BNS) est organisée¹⁶²⁸. La Commission fédérale des banques est intentionnellement exclue des négociations. D'après les traces laissées par cette réunion, les trois instances présentes considèrent les réponses apportées par le projet de révision partielle de la CFB comme insuffisantes. Sur le problème de l'*Überfremdung*, la solution préconisée par la CFB est incomplète et ne contente personne. Le maintien hors du giron de la surveillance bancaire des sociétés financières à caractère industriel et commercial déçoit également les experts présents. Pour Oetterli, cette attitude de la CFB reflète « une tendance à tenir à distance les clients désagréables »¹⁶²⁹. En revanche, le renforcement des moyens d'intervention de l'autorité de surveillance n'est pas mis en cause. La conclusion est implacable:

« Comme les propositions de la Commission bancaire apparaissent comme insuffisantes aux participants à la réunion sur certains points significatifs (sociétés étrangères, sociétés financières), un accord unanime existe pour que les propositions de la Commission bancaire ne soient pas soumises à une procédure de consultation avant une révision approfondie »¹⁶³⁰.

Les représentants des banques et de l'administration fédérale enterrent en septembre 1966 la proposition de révision partielle élaborée pendant un an par la Commission fédérale des banques. La rapidité de ce processus d'abandon, ainsi que le fait que ne soit offerte aucune opportunité à la CFB de défendre son projet, sont remarquables. Par contre, au vu du rapport de force entre une petite commission d'exécution récemment discréditée et la coalition de circonstance entre trois acteurs centraux de la politique bancaire du pays, le rejet des propositions de la CFB n'est pas étonnant. En repoussant les deux seules revendications de l'ASB, à savoir une restriction de l'expansion des banques étrangères et un encadrement réglementaire de certaines sociétés financières, tout en déclenchant un chantier législatif auquel la puissante association s'opposait par principe, la Commission fédérale des banques faisait face à un défi insurmontable. La seconde dimension notable

¹⁶²⁷ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 264^e séance, 23.09.1966, p. 5. Cit. originale : « Wir stehen mit den Sachbearbeitern und Gesetzesredaktoren des Departementes in enger Verbindung. Derart können wir uns an der Gestaltung des Entwurfes von Anfang an beteiligen, ein Vorgehen, das sich beim Anlagefondsgesetz bereits bewährte ».

¹⁶²⁸ Cette audience, de caractère informel, est documentée par deux *Atkennotizen*. L'une rédigée par Ehram (service juridique de l'AFF), l'autre par Huber. AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Aktennotiz über die Besprechung vom 27.4 und 15.9.1966 mit den Sekretären der Bankiervereinigung, 23.09.1966. ABNS, 1.3/1233, SNB, Aktennotiz Teilrevision des BG über die Banken und Sparkassen, 26.09.1966.

¹⁶²⁹ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 57, Aktennotiz über die Besprechung vom 27.4 und 15.9.1966 mit den Sekretären der Bankiervereinigung, 23.09.1966. Cit. originale : « die Tendenz, sich die unangenehmen Kunden vom Leibe fernzuhalten ».

¹⁶³⁰ *Ibid.* Cit. originale : « Nachdem den Teilnehmern an der Besprechung die Vorschläge der Bankenkommision in einigen wesentlichen Punkten (ausländische Gesellschaften, Finanzgesellschaften) ungenügend erscheinen, besteht Uebereinstimmung darüber, dass die Vorschläge der Bankenkommision nicht ohne weitere Ueberarbeitung dem Vernehmlassungsverfahren unterstellt werden sollen ».

de ces négociations est la constitution d'une alliance de circonstance entre la banque centrale et les banques commerciales. En effet, dans le débat parallèle sur l'*instrumentarium* de la BNS, ces deux instances se livrent une bataille acharnée. Sur le dossier de la révision de la loi sur les banques, elles s'accordent cependant pour la simple raison que leur requête commune de brider le développement des banques étrangères n'est pas satisfaite. Pour les banquiers, la position tactique est donc claire : en raison des risques liés à une discussion parlementaire et publique des dispositions comme la protection du secret bancaire, « les banques ne doivent donner leur accord à une révision uniquement lorsqu'elles souhaitent réaliser d'importants postulats »¹⁶³¹. Voilà donc un exemple explicite d'une situation dans laquelle une industrie régulée balance les avantages et les inconvénients d'une éventuelle adaptation des normes réglementaires qui la concernent. Elle est ainsi capable de marchander son soutien à la démarche selon la prise en compte de ses préférences. De l'intégration des souhaits de cette industrie dépend donc aussi l'aboutissement de tout le projet législatif.

Entre septembre 1966 et le printemps 1968, pendant un an et demi, le dossier de la révision de la loi sur les banques semble passer au second plan. Le rapport et le projet de juillet 1966 prennent la poussière dans les bureaux de l'Administration fédérale des finances, tandis que, parallèlement, une enquête sur le degré d'influence étrangère sur le monde bancaire suisse est menée. Un groupe de travail est constitué à l'été 1967 sur la question des banques étrangères.

En mars 1968, la CFB décide de rappeler au nouveau chef du Département fédéral des finances et des douanes, Nello Celio, que son projet est toujours en attente de traitement. Au printemps 1968, les travaux semblent reprendre, mais dans une direction diamétralement opposée à celle que suivait le projet de la CFB de juillet 1966. Comme nous l'avons évoqué dans le sous-chapitre précédent, un glissement insidieux est opéré par l'Administration fédérale des finances. Les deux problèmes prioritaires de l'ASB, une régulation plus contraignante des sociétés financières et surtout des banques étrangères, deviennent également les points primordiaux dans les discussions sur la révision de la loi sur les banques menées par l'administration. « Par conséquent, il convient de noter que la question de la révision de la loi sur les banques est abordée par l'Administration des finances d'une manière qui diffère fondamentalement de la conception de la Commission des banques »¹⁶³², estime le juriste de la CFB Hans Manz dans un document interne en mai 1968. La désillusion sur le traitement réservé à son projet est telle que la CFB se demande si elle doit poursuivre sa participation au groupe de travail. Plutôt qu'un retrait unilatéral, le chef du secrétariat Daniel Bodmer décide de faire part aux autres membres du groupe de travail (représentants de l'AFF, de l'ASB et de la BNS) de l'inquiétude que

¹⁶³¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 264^e séance, 23.09.1966, p. 5. Max Oetterli. Cit. originale : « Die Banken sollten sich daher [...] nur dann mit einer Revision einverstanden erklären, wenn sie gewichtige Postulate zu realisieren wünschen ».

¹⁶³² AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 21, dossier Revision des Bankengesetzes. 1968-1970, Aktennotiz de Hans Manz à Daniel Bodmer (tous deux secrétariat CFB), 01.05.1968. Cit. originale : « Es muss deshalb festgehalten werden, dass so das Problem der Revision des Bankengesetzes bei der Finanzverwaltung in einer Art und Weise angegangen wird, die von der Konzeption der Bankenkommision grundlegend abweicht ».

suscite la façon de faire de l'Administration fédérale des finances au sein de la CFB¹⁶³³. Le 13 juin 1968, les propositions de juillet 1966 sont finalement ressorties des tiroirs de l'administration. Elles reçoivent un accueil plutôt favorable du groupe de travail restreint.

A la rentrée politique de l'automne 1968, lorsque les réunions du groupe de travail reprennent, un nouveau retardement du traitement de ce dossier semble se dessiner. En effet, comme signalé dans le sous-chapitre précédent, le groupe de travail décide de traiter prioritairement l'affaire du ralentissement de l'ouverture des banques sous domination étrangère. Un arrêté fédéral, qui pourrait entrer en vigueur plus rapidement qu'une révision d'une loi fédérale, est préconisé. C'est ainsi que l'élaboration de l'arrêté fédéral sur les banques étrangères, qui aboutit en mars 1969, signifie indirectement une nouvelle manœuvre dilatoire dans la réforme générale de la réglementation bancaire.

En octobre 1968, le secrétaire de la CFB Hans Manz déclare à ses collègues, désabusé :

« Il [le secrétariat] a en effet l'impression non seulement que la révision a été retardée de la manière que nous connaissons, mais aussi que lors des délibérations actuelles le projet de révision élaboré sous la présidence de M. l'ancien conseiller fédéral Streuli ne reçoit pas du tout l'attention qu'il mérite. Dans les faits, des projets privés provenant de toutes sources possibles sont aujourd'hui placés au centre des débats, au lieu d'un projet développé par l'instance d'expertise spécialisée et politiquement équilibrée. Il doit absolument s'agir d'imposer enfin qu'il soit dûment tenu compte du projet officiel de la Commission fédérale des banques, si nous ne voulons pas courir le risque que la révision prenne d'autres directions que celle demandée par la Commission »¹⁶³⁴.

Les « projets privés » dont parle Manz sont en fait les travaux élaborés par la BNS (Ehrsam) et l'ASB (Oetterli) sur la limitation des banques étrangères, et qui ont servi de base à l'arrêté fédéral alors en discussion parlementaire. La frustration de Manz quant au sort réservé aux travaux de révision de la CFB est d'ailleurs partagée par certains de ses collègues. Dans un courrier au président Riccardo Motta, le banquier genevois Emile Duperrex (1905-1984), membre de la CFB depuis 1967, exprime clairement son mécontentement : « Il serait hautement souhaitable que la Commission [...] fasse savoir aux organes compétents – et peut-être même à l'opinion publique, par un communiqué de presse – qu'elle n'entend pas se laisser subjugué par une sorte de sclérose politique et administrative très préjudiciable à notre pays »¹⁶³⁵. Ces menaces exprimées à l'interne de l'autorité de surveillance ne sont pas mises à exécution. Du côté du DFFD, une certaine

¹⁶³³ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 21, dossier Revision des Bankengestzes. 1968-1970, Aktennotiz sur la discussion du 10 mai 1968, Daniel Bodmer, 24.05.1968.

¹⁶³⁴ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 17, PV CFB, 23.10.1968, p. 180-181. Cit. originale : « Es [das Sekretariat] steht nämlich unter dem Eindruck, dass nicht nur die Revision in der bekannten Weise verschleppt worden ist, sondern auch, dass bei den nunmehrigen Beratungen der von der Bankenkommission unter dem Vorsitz von Herrn a. Bundesrat Streuli ausgearbeiteten Revisionsvorlage überhaupt nicht die gebührende Beachtung geschenkt wird. Tatsächlich sei es so, dass jetzt private Entwürfe von allen möglichen Seiten weit mehr im Mittelpunkt stehen, als der durch die Fachinstanz erarbeitete und politisch ausgewogene Entwurf. Es muss sich unbedingt darum handeln, nun endlich durchzusetzen, dass dem offiziellen Entwurf der Eidg. Bankenkommission das ihm gebührende Gewicht zuerkannt wird, wolle man nicht Gefahr laufen, dass die Revision ganz andere Wege geht, als dies von der Kommission gefordert worden ist ».

¹⁶³⁵ Lettre d'Emile Duperrex à Riccardo Motta, 13.11.1968, citée dans le rapport de Hans Manz, « Vernachlässigte Vorlage der Bankenkommission », 01.12.1968, p. 8. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 2, Revision Bankengesetz 1966-1971.

gêne vis-à-vis du traitement du dossier « révision de la loi sur les banques » et du projet de juillet 1966 se fait sentir. Publiquement, le retard pris est justifié en soulignant le caractère « si complexe et si délicat » de la matière traitée¹⁶³⁶. A l'interne, une notice du directeur de l'Administration fédérale des finances, Rudolf Bieri (1920-2013) au chef du service juridique de l'AFF Bernhard Müller, dévoile certaines des raisons de ce retard¹⁶³⁷. D'autres tâches ont accaparé l'attention des fonctionnaires de l'AFF : arrêté urgent sur le crédit, sanctions des infractions, loi sur les fonds de placement, *instrumentarium* de la BNS, loi sur les finances de la Confédération. Le départ de Paul Ehram du service juridique de l'AFF vers la banque centrale constitue un affaiblissement supplémentaire ; pour Bieri, « la dotation en personnel est tout simplement insuffisante ». Au sein de la Commission du Conseil national, le conseiller fédéral Nello Celio reconnaît malgré tout qu'« a posteriori, c'était une erreur de ne pas faire avancer plus énergiquement la révision »¹⁶³⁸.

Ayant fait des annonces officielles au sujet de l'avancement des travaux préparatoires, le gouvernement est cette fois-ci contraint de les relancer plus activement. En janvier et en février 1969, de nouvelles réunions du petit groupe de travail sont organisées¹⁶³⁹. En avril, la Banque nationale soumet encore des propositions de renforcement des articles qui la concernent plus particulièrement, à savoir ceux sur la transmission de données comptables à la BNS et l'exportation de capitaux. Début mai, une phase de pré-consultation entre initiés a lieu. Un avant-projet de révision partielle est soumis simultanément par le Département des finances à la CFB, la BNS et l'ASB, c'est-à-dire les trois instances déjà impliquées dans l'élaboration de ce texte. Le 16 juin 1969, le Département fédéral des finances et des douanes ouvre la procédure de consultation à un cercle plus large. Un projet de révision accompagné d'un commentaire est envoyé aux cantons, aux partis politiques et aux associations économiques¹⁶⁴⁰. Dans son commentaire, le DFFD définit sept innovations principales du projet soumis en juin 1969 : (1) les sociétés financières à caractère industriel ou commercial sont désormais assujetties à la loi, (2) les conditions d'ouverture de nouvelles banques deviennent plus exigeantes, (3) les dispositions de l'arrêté fédéral sur les banques en mains étrangères sont intégrées dans la loi, (4) le montant des dépôts d'épargne privilégiée est relevé, (5) la CFB est informée plus rapidement par la société d'audit en cas de violations légales, (6) les moyens d'interventions de la CFB sont renforcés, (7) les dispositions pénales sont adaptées à l'évolution de la législation pénale administrative¹⁶⁴¹.

¹⁶³⁶ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral urgent instituant le régime du permis pour les banques en mains étrangères, du 13 novembre 1968 », *Feuille fédérale*, 1968, vol. 2, n° 48, p. 783.

¹⁶³⁷ E6100(B-001), 1980/49, vol. 59, Notiz an Herrn Fürsprecher Müller, 09.11.1968.

¹⁶³⁸ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 61, Procès-verbal de la séance de la commission du Conseil national, 15.01.1969, p. 30. Cit. originale : « Nachträglich muss gesagt werden, dass es ein Fehler war, die Revision nicht energischer voranzutreiben ».

¹⁶³⁹ Pour rappel, ce groupe de travail formé en juillet 1967 est composé de : Anton Blatter (1926-), Bernhard Müller (1921-2006) (tous deux AFF), Hans Huber et Paul Ehram (tous deux BNS), Daniel Bodmer (CFB), Max Oetterli et Markus Lusser (tous deux ASB).

¹⁶⁴⁰ Au total, 520 exemplaires (364 en allemand et 156 en français) du projet de révision de 1969 sont envoyés à la presse, aux cantons, aux partis et aux associations.

¹⁶⁴¹ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 21, Message de Nello Celio (DFFD) accompagnant le projet de loi fédérale modifiant la loi sur les banques et les caisses d'épargne, 16.06.1969.

On constate donc que les amendements proposés par le gouvernement constituent un subtil mélange entre les requêtes initiales de la Commission fédérale des banques (points 5 à 7) et les revendications essentielles formulées par les milieux bancaires (points 1 à 3). Seconde observation : les séquelles de l'affaire Muñoz apparaissent clairement dans le projet préparé en juin 1969. Les mesures sur le rachat d'une banque suisse par un groupe étranger, celle qui impose la nécessité de dévoiler dans la raison sociale la domination étrangère, la limitation des gros risques sous la forme d'un ratio prudentiel, ou encore la prescription sur les crédits accordés aux organes dirigeants d'une banque font toutes écho aux dysfonctionnements révélés par le scandale de la BGCC et de la SSKB.

L'Association suisse des banquiers organise en août 1969 plusieurs discussions du projet du DFFD par catégorie de banque dans l'ordre suivant : grandes banques, banques cantonales, banquiers privés et banques locales¹⁶⁴². Cette hiérarchie exerce une influence sur le résultat des négociations, étant donné que les groupes consultés ultérieurement prennent position non seulement sur le projet du DFFD, mais également sur les changements proposés par leurs préopinants. Ainsi, l'avis des grandes banques, qui sont les premières consultées, est prépondérant dans la définition de l'opinion générale de l'ASB, même si elles prêtent ainsi le flanc aux critiques des autres catégories de banques. Pour les grandes banques, les changements apportés à ce qu'elles considèrent comme « la législation la plus libérale » du monde sont jugés « dans l'ensemble appropriés »¹⁶⁴³. Malgré cette appréciation globale positive, au moins quatre points font l'objet de vives critiques de la part des représentants des grandes banques.

Premièrement, dans l'article qui pose le principe du respect d'un ratio de fonds propres, ils cherchent à réaliser un postulat pour lequel ils se battent depuis près d'une décennie. Il s'agit d'inscrire dans la loi, et non uniquement dans l'ordonnance d'exécution ou dans une circulaire de la CFB, que les réserves latentes (*stille Reserven*) doivent être incluses dans le calcul des fonds propres. Evidemment, la prise en compte de ces réserves qui n'apparaissent pas au bilan et sont traitées de manière très confidentielle par les directions signifierait un allègement considérable des exigences prudentielles. Cette prise en compte ne devrait cependant pas remettre en question le caractère strictement confidentiel du montant des réserves latentes.

Il nous faut ici ouvrir une courte parenthèse pour comprendre toute l'actualité de ce problème à l'été 1969. En effet, en novembre 1967, sur demande de la Société de Banque Suisse et du Crédit Suisse, l'ASB s'était adressée à la Commission fédérale des banques, pour demander une modification de la circulaire datant de 1961, qui autorise les banques à prendre en compte les réserves latentes jusqu'à concurrence de 15% du total des fonds propres¹⁶⁴⁴. L'ASB demande alors d'augmenter ce plafond de 15 à 30%. Cette requête trouve son origine dans l'extraordinaire développement des actifs bancaires (en particulier les opérations sur les euromarchés), qui rend la couverture par les fonds propres de plus en plus difficile. Fin 1966, 114 banques font usage de la possibilité offerte en 1961 et

¹⁶⁴² AASB, Dossier J.4 Bankengesetz 1967-1969.

¹⁶⁴³ AASB, Dossier J.4 Bankengesetz 1967-1969, Protokoll-Notiz, « Stellungnahme der Vertreter der Grossbanken zum Entwurf... », 12.08.1969.

¹⁶⁴⁴ Cette circulaire, étroitement liée à la modification de l'ordonnance de 1961, avait fait l'objet d'un intense travail de lobbying des milieux bancaires entre 1955-1961, cf. renvoi interne, chap. 7.5.

comptabilisent des réserves latentes dans leurs fonds propres ; parmi celles-ci, 34 banques atteignent les maxima légaux de 15%, dont deux grandes banques¹⁶⁴⁵.

Selon les calculs du membre de la CFB et professeur d'économie Jean Golay, les grandes banques ont fait usage de la possibilité d'intégrer des réserves latentes à hauteur de 15% dans les fonds propres dans la mesure suivante :

Tableau 9.2 : Composition des fonds propres des trois grandes banques fin 1967 (en millions de francs)

	Capital social	Réserves ouvertes	Total sans le report de profits et pertes	Réserves latentes
SBS	270	326	596	105
UBS	260	700	960	170
Crédit Suisse	260	285	545	96

Source : AFB, E6520B, 1980/39, vol. 21, Plenarsitzungen 1967-1974, séance du 20.12.1967, p. 36.

D'entente avec la BNS, la CFB décide d'entrer en matière et d'accepter une augmentation du plafond à 25%. Elle ajoute cependant une seconde clause à cette modification, sous la forme d'un double plafonnement : les réserves latentes pourront compter pour 25% des fonds propres, à condition que le montant comptabilisé ne dépasse pas 70% du volume total des réserves latentes. En plus de la banque centrale, les superviseurs consultent aussi les deux grandes banques qui étaient à l'origine de toute l'affaire, qui approuvent sans recourir à l'ASB. La modification de la circulaire de la CFB est décidée et annoncée en janvier 1968.

Ce procédé d'une prise de décision qu'elle considère comme unilatérale irrite vivement l'Association suisse des banquiers. Ce d'autant plus que la solution prévue suscite un triple mécontentement de la part de certains de ses membres. D'une part, le plafonnement à 70% remettrait en question une des vertus cardinales des réserves latentes, à savoir leur caractère strictement confidentiel. Comme l'indique dans un courrier adressé au secrétariat de l'ASB le directeur général de l'UBS Philippe de Weck (1919-2009) :

« Avec le système de plafonnement à 70% [...], il serait en effet possible de déduire, à partir du montant utilisé, quel est le montant total de ces réserves internes [...]. Il y a parmi les membres de la Commission fédérale des banques d'anciens banquiers, qui ont souvent – et c'est parfaitement normal – conservé des relations étroites avec leurs instituts. Il nous serait extrêmement désagréable que, par ce canal, d'autres instituts soient orientés indirectement le cas échéant sur les problèmes de nos réserves internes, problèmes que nous ne soumettons par discrétion même pas aux organes de notre banque »¹⁶⁴⁶.

Le scénario esquissé ci-dessus par le dirigeant de l'UBS n'a rien d'abstrait. Il fait sans doute référence à la présence au sein de la CFB de Rudolf Pfenninger (1902-1984), récemment élu à la CFB en janvier 1967, après avoir été directeur (1950-1955), puis directeur général (1956-1966) de la SBS.

Le second problème du nouveau système de double plafonnement imposé par l'autorité de surveillance est que pour un certain nombre de banques locales, le nouveau mode de

¹⁶⁴⁵ ABNS, 1.3/1220, Lettre du Rechtsbüro de la BNS (Huber) à la CFB, 28.12.1967.

¹⁶⁴⁶ AASB, J.4 Bankengesetz 1967-1969, Lettre de Philippe de Weck (DG UBS) au secrétariat de l'ASB, 22.02.1968.

calcul signifie une détérioration du niveau de fonds propres¹⁶⁴⁷. Face à ces deux objections, l'ASB décide d'intervenir auprès de la CFB pour lui demander de faire machine arrière, ou au moins d'autoriser les banques à choisir celui des deux modes de calcul qui leur est le plus favorable. Troisième incidence fâcheuse pour les banques : en incitant les banques à diminuer le niveau de leurs réserves latentes, le nouveau système provoque pour certains établissements une péjoration de leur « optimisation » fiscale ; car les réserves latentes intégrées dans le calcul des fonds propres doivent être comptabilisées sous un poste à part et imposées. En effet, comme l'avoue un représentant des banques locales, la constitution de réserves latentes représente dans de nombreux cantons un moyen efficace de réduire le bénéfice net imposable¹⁶⁴⁸.

Au moins autant que les problèmes créés par les modifications de ce calcul, l'ASB critique également le comportement peu conciliant de l'instance de surveillance. Pour le banquier privé genevois Marcel Odier (1917-2016), la CFB « a eu une attitude tout à fait inadmissible », et il propose de « marquer le coup en ne discutant plus de cette question avec la commission »¹⁶⁴⁹. Le président de l'ASB Alfred E. Sarasin le suit en estimant que la décision de la CFB est « tout sauf élégante » et envisage « une déclaration de guerre »¹⁶⁵⁰. Après des échanges épistolaires intenses – et à la tonalité parfois peu cordiale – entre février 1968 et février 1969, cette altercation se résout sans clair vainqueur. La CFB refuse de retirer la circulaire édictée en 1968, et propose aux banques lésées par le nouveau mode de calcul de demander une dérogation particulière. Pour l'ASB, l'essentiel – à savoir les intérêts des grandes banques – est sauvegardé. En effet, elle obtient que la CFB se contente d'une déclaration de principes non chiffrée sur le respect du plafond de 70%, au lieu de l'articulation d'un montant exact ; l'opacité et la confidentialité des réserves latentes sont maintenues. On comprend mieux pourquoi les banques, encore ébranlées par ce contentieux à l'été 1969, cherchent à le résoudre en leur faveur pendant la révision de la loi sur les banques. A ce titre, la question de la comptabilisation des réserves latentes représente également une seconde pierre d'achoppement, en plus du problème des banques étrangères, dans les relations en règle générale harmonieuses entre l'ASB et la CFB.

Reprenons le fil de notre récit et revenons à la réception par les milieux bancaires du projet de révision de la loi sur les banques soumis en juin 1969. Leur seconde critique a trait à l'ajout de deux dispositions qui représentent selon les grandes banques consultées « une trop grande atteinte à la liberté de commerce »¹⁶⁵¹. Il s'agit de la prescription qui exige que les prêts à un seul client ou les participations à une seule société restent dans une proportion adéquate avec les fonds propres, et de celle qui demande une limitation des crédits aux membres des organes dirigeants d'une banque.

¹⁶⁴⁷ En effet, certaines banques locales obtiennent un total de fonds propres plus élevé en comptabilisant la totalité de leurs réserves latentes à hauteur de 15% qu'en tenant compte de seulement 70% de ces réserves, mais à hauteur de 25% des fonds propres.

¹⁶⁴⁸ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 17, PV CFB, 28.08.1968, p. 144. Déclaration de Fritz Wahlen (Gewerbekasse in Bern) lors d'une réunion entre la CFB et un groupe de banquiers.

¹⁶⁴⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 270^e séance, 03.04.1968, p. 22.

¹⁶⁵⁰ *Ibid.*, p. 22. Cit. originale : « alles andere als elegant, [...] eine Kriegserklärung abgeben ».

¹⁶⁵¹ AASB, Dossier J.4 Bankengesetz 1967-1969, Protokoll-Notiz, « Stellungnahme der Vertreter der Grossbanken zum Entwurf... », 12.08.1969.

Troisièmement, les grandes banques s'opposent à l'extension de la capacité de la Banque nationale à demander des informations comptables complémentaires (en plus des bilans intermédiaires et de la comptabilité annuelle) aux banques commerciales. Elles considèrent cette nouvelle disposition comme une procuration en blanc (*Blankovollmacht*) qui ouvrirait la voie à un devoir de renseignement illimité.

La quatrième modification désapprouvée par les grandes banques concerne les critères d'admissibilité à la nomination dans la Commission fédérale des banques. Le projet du Département des finances, notamment suite à la prise en charge par la CFB de la surveillance des fonds de placement, a prévu une simplification des compétences exigées des superviseurs fédéraux : le terme « experts » remplace l'expression « experts en matière bancaire de technique bancaire ou de technique de révision bancaire ». Cet assouplissement est rejeté par les banquiers, qui y voient « le risque que la Commission des banques ne soit plus composée de spécialistes qualifiés, mais de politiciens, ce qui doit être évité par tous les moyens »¹⁶⁵².

Crédits aux organes dirigeants, gros débiteurs, devoir de renseignement à la BNS, composition de la CFB et surtout comptabilisation des réserves latentes, voilà les quelques accrocs identifiés par les acteurs dominants de la place bancaire suisse dans le projet de révision de la loi auquel ils ont eux-mêmes collaboré. Là aussi, il s'agit pour les grandes banques de limiter la portée des modifications introduites dans le texte qui sera bientôt soumis au parlement.

Sur la base des différents avis recueillis auprès des groupes de banques, l'Association suisse des banquiers tente d'agrèger les tendances divergentes pour améliorer sa position tactique dans la négociation et présenter un front commun face à l'administration fédérale et à la banque centrale. Comme l'admet le secrétaire de l'ASB Max Oetterli, « en mentionnant deux points de vue, notre position est affaiblie, car nous renonçons à notre propre avis et laissons la décision définitive à l'administration »¹⁶⁵³. Il incite donc les membres du Conseil d'administration de l'ASB à se mettre d'accord sur une position unitaire. Ce vœu ne sera que partiellement exaucé. Quelques divergences de vues, surtout entre les grandes banques et les banquiers privés d'une part, et les banques cantonales d'autre part, subsistent dans la prise de position officielle de l'ASB transmise au DFFD le 20 octobre 1969. La plus importante de ces différences est relative à la légère extension des compétences de la Banque nationale prévue. Les grandes banques et les banquiers privés revendiquent plus précisément de ne pas donner des pleins pouvoirs à la banque centrale en matière de demande de renseignements aux banques commerciales ; elles s'opposent aussi à un développement des données publiées par la BNS. Elles estiment en outre que les prescriptions sur l'exportation de capitaux nécessitent des ajustements dans le sens d'un assouplissement. Sur tous ces points, les banques cantonales expriment au contraire leur soutien appuyé aux pouvoirs accordés à la Banque nationale. Le constat

¹⁶⁵² *Ibid.*, p. 6. Cit. originale : « die Gefahr, dass sich die Bankenkommision nicht mehr aus qualifizierten Fachleuten, sondern aus Politikern zusammensetzt, was mit allen Mitteln zu verhindern ist ».

¹⁶⁵³ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 277^e séance, 26.09.1969, p. 15. Cit. originale : « Durch die Erwähnung beider Standpunkte unsere Position geschwächt wird, indem wir eigentlich auf eine eigene Auffassung verzichten und den letzten Entscheid der Verwaltung überlassen müssten ».

général de la prise de position de l'ASB demeure cependant favorable, et souligne la faible portée fondamentale des changements prévus :

« Le projet de loi se limite à l'ajustement de certaines dispositions devant être complétées ou révisées aux expériences qui ont pu être acquises récemment lors des crises de certaines banques. Les modifications proposées semblent dans l'ensemble judicieuses et appropriées »¹⁶⁵⁴.

Ce jugement bienveillant n'est guère étonnant, au vu du long travail d'influence mené par l'ASB, qui a officieusement et très activement collaboré à la rédaction du projet qui lui est dans un second temps soumis pour une prise de position dans le cadre de la procédure officielle. Au fond, l'une des seules questions qui inquiètent les milieux bancaires à l'automne 1969 n'est pas liée au contenu des divers amendements prévus, elle concerne plutôt la forme et l'ampleur que doit prendre la révision de la loi. En effet, en raison de la complexité de la matière, le DFFD et le CFB laissent de côté les dispositions sur l'assainissement et la faillite des banques et privilégient une révision partielle, suivie d'une révision totale dans quelques années lorsque les projets sur ce domaine seront prêts. L'ASB, au contraire, aurait préféré inclure tous les chapitres de la loi sur les banques dans une unique procédure de révision. Comme l'exprime son secrétaire Max Oetterli, il est difficile de prévoir si une révision future se fera « dans les mêmes conditions favorables » et il aurait été plus stratégique d'obtenir un ajustement complet « pour de nouveau avoir la paix pendant des décennies sur cette question importante pour nous »¹⁶⁵⁵.

Nous n'entrerons pas dans le détail de la quarantaine de prises de position émises par les diverses instances consultées par le Département des finances. Le spectre très large des opinants va de multiples gouvernements cantonaux à de nombreuses associations économiques, en passant par les principaux partis politiques nationaux¹⁶⁵⁶. L'immense majorité des intervenants approuve le projet de révision dans son ensemble. Tandis que les dispositions prévoyant une amélioration de l'intervention de la Commission fédérale des banques ne sont presque pas du tout commentées, les modifications sur la protection des dépôts d'épargne et celles qui touchent au devoir d'information envers la BNS donnent lieu à de nombreuses remarques et critiques¹⁶⁵⁷. La principale association de l'économie suisse, le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie rapporte que le projet a reçu un bon accueil dans les nombreuses Chambres de Commerce consultées. « Le fait que le caractère libéral du droit bancaire suisse soit maintenu et que la révision

¹⁶⁵⁴ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 58, dossier Bankengesetz : Vernehmlassung und neuer Entwurf, Lettre de l'ASB au conseiller fédéral Nello Celio (DFFD), 20.10.1969, p. 3. Cit. originale : « [Der Gesetzesentwurf] beschränkt sich auf die Anpassung einiger überholungs- und ergänzungsbedürftiger Vorschriften an die Erfahrungen, die in letzter Zeit aus Krisen bei einzelnen Banken gesammelt werden konnten. Die vorgeschlagenen Neuerungen erscheinen im grossen und ganzen sinnvoll und zweckmässig ».

¹⁶⁵⁵ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 277^e séance, 26.09.1969, p. 14. Cit. originale : « unter ähnlich günstigen Verhältnissen [...] in dieser für uns wichtigen Frage [...] wiederum auf Jahrzehnte Ruhe zu haben ». Il est difficile de savoir si Max Oetterli fait ici référence à la couleur politique du Parlement en 1969. Pendant la législature 1967-1971, la répartition des sièges au Conseil national est la suivante : PSS 50, PRD 49, PCCS 45, PAB 21, AdI 16, divers 19. Au Conseil des Etats, la majorité bourgeoise est encore plus nette : PCCS 18, PRD 14, PAB 3, Lib. 3, Dém. 3, PSS 2, AdI 1.

¹⁶⁵⁶ Cf. ABNS, 1.3/1233, Ausarbeitung des revidierten Bankengesetzes vom 11. März 1971, Interessierte Organisationen ; AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 58, Vernehmlassung Revision 1969.

¹⁶⁵⁷ Pour un bilan des diverses consultations, cf. AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 21, PV CFB (séances plénières), 31.10.1969, p. 93-98.

proposée se limite à une adaptation des points qui, à la lumière des expériences, se sont avérés dignes d'être complétés ou révisés, est salué », estime le secrétariat du Vorort¹⁶⁵⁸. Quant aux partis politiques, leur réception du projet est également favorable. La social-démocratie, tant dans l'envoi du Parti Socialiste Suisse que dans celui de l'Union syndicale suisse, fait preuve de grande modération. Elle se déclare d'accord avec la révision de la loi. Parmi les propositions et remarques faites, les représentants du mouvement ouvrier réclament l'introduction d'un ratio qui limiterait les placements à l'étranger en fonction des fonds propres et la publication des statistiques détaillées par pays dans le rapport annuel. L'USS et le PSS demandent tous deux un renforcement des exigences de liquidité, par différents moyens¹⁶⁵⁹. En revanche, ils n'émettent aucune critique au sujet de l'article 47 qui condamne pénalement la violation du secret bancaire, qui ne connaît aucune altération majeure par rapport au texte de 1934, mais uniquement des retouches formelles. La prise de position du Parti radical-démocratique suisse, pour sa part, si elle accepte le texte défendu par l'un de ses deux représentants au gouvernement, reprend pour l'essentiel les critiques émises par l'Association suisse des banquiers¹⁶⁶⁰.

Au fond, l'une des uniques prises de position qui propose des changements d'ampleur est celle du Département politique fédéral (le ministère des Affaires étrangères) du socialiste Willy Spühler (1902-1990). Deux points en particulier méritent d'être soulevés¹⁶⁶¹. D'une part, le DPF demande que l'article sur le droit de regard et de veto de la BNS sur l'exportation de capitaux soit modifié dans le sens suivant. Lors de l'examen des demandes, la Banque nationale devrait tenir compte non plus de « la protection des intérêts économiques du pays » comme jusqu'alors, mais plutôt de « la protection des intérêts généraux du pays ». La requête est justifiée par une adaptation à la loi sur la BNS de décembre 1953, qui fait appel à cette notion. De plus, pour le DPF, « l'octroi de crédits revêt une importance de plus en plus grande dans nos rapports avec l'étranger. Qu'il suffise ici de mentionner nos relations avec le tiers-monde. Et quant à celles que nous entretenons avec les pays de l'Est, n'est-il pas admis que l'aspect économique ne doit pas seul entrer en considération ? »¹⁶⁶². Le second amendement majeur proposé par Spühler concerne le secret bancaire. Le DPF voudrait examiner une question qui « se pose avec acuité dans nos relations avec l'étranger », celle de l'échange d'informations sur des tiers impliqués dans une enquête pénale. « Une solution devrait, à notre avis, être trouvée pour qu'une banque ne puisse, en se retranchant derrière cet article, refuser de donner des renseignements indispensables sur des tiers »¹⁶⁶³. Willy Spühler, qui démissionne du

¹⁶⁵⁸ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 58, Vernehmlassung Revision 1969, Lettre du Vorort au chef du DFFD, 01.10.1969. Cit. originale : « Namentlich wird begrüsst, dass der freiheitliche Charakter der schweizerischen Bankengesetzgebung beibehalten wird und die vorgeschlagene Revision sich auf eine Anpassung jener Punkte beschränkt, die sich im Lichte der Erfahrungen als überholungs- oder ergänzungsbedürftig erwiesen haben ».

¹⁶⁵⁹ Notamment par une augmentation des coefficients fixés dans l'ordonnance, en comptabilisant désormais les réserves en or comme des actifs facilement mobilisables et non des disponibilités, ou encore en accordant à la CFB le droit de renforcer provisoirement les exigences (et non seulement celui de les alléger).

¹⁶⁶⁰ ABNS, 1.3/1233, Ausarbeitung des revidierten Bankengesetzes vom 11. März 1971, Interessierte Organisationen, Lettre du secrétariat général du Parti radical-démocratique suisse au conseiller fédéral Nello Celio, 15.10.1969.

¹⁶⁶¹ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 58, Vernehmlassung Revision 1969, Lettre de Willy Spühler (DPF) au DFFD, 30.09.1969.

¹⁶⁶² *Ibid.*

¹⁶⁶³ *Ibid.*

Conseil fédéral avec effet au 31 janvier 1970, n'obtiendra gain de cause sur aucun des deux points. Son successeur, Pierre Graber, reprend ce postulat et soutient, en mai 1970, une proposition du DFJP du conservateur Ludwig von Moos allant dans le même sens. Il s'agirait d'ajouter un alinéa à l'article 47, pour autoriser un juge à lever le secret bancaire dans une procédure pénale à l'étranger, pour éviter des difficultés dans le domaine de l'entraide judiciaire¹⁶⁶⁴. Mais la proposition est refusée par le DFFD de Nello Celio.

A l'issue de la procédure de consultation, de nouvelles réunions d'un petit groupe de travail (Müller et Blatter de l'AFF, Ehram de la BNS et Bodmer de la CFB), dont l'Association suisse des banquiers est cette fois exclue, ont lieu pendant les mois de décembre 1969 et janvier 1970, dans le but de corriger le projet de révision¹⁶⁶⁵. Ces séances ne sont malheureusement pas consignées par écrit. Des réunions entre l'ASB et la BNS se déroulent en parallèle, sur demande de l'association, avec pour but d'aplanir les divergences entre les deux instances quant aux articles de la loi sur les banques qui concernent directement la Banque nationale (exportation de capitaux, transmission et publication des comptes, etc.). Le 11 mars 1970, la banque centrale transmet à l'administration une version remaniée des articles 7 à 9, avec laquelle les représentants des banques se déclarent d'accord¹⁶⁶⁶. Elle en profite pour prendre position sur la proposition du Département politique fédéral citée plus haut, consistant à faire dépendre l'octroi d'une opération d'exportation de capitaux des intérêts généraux du pays et non plus seulement de ses intérêts économiques. La BNS demande de ne pas donner suite à cette suggestion. Faire de l'exportation de capitaux un enjeu de politique extérieure remettrait en question la politique de neutralité, selon les dirigeants de la banque centrale :

« L'extension des possibilités de recours contre l'exportation de capitaux permettrait d'interdire des opérations d'exportation de capitaux pour des considérations purement politiques (par exemple, contre l'Afrique du Sud ou la Rhodésie). Un tel élargissement apporterait à notre avis plus d'inconvénients que d'avantages : en faisant aussi dépendre l'exportation de capitaux de critères de politique extérieure, l'Etat entre en contradiction avec la politique de neutralité. Un abandon de la stricte neutralité nuirait sans aucun doute à la position de notre pays en tant que place financière internationale. Si l'autorisation de l'exportation de capitaux dépendait aussi de raisons purement politiques, non seulement le refus, mais implicitement également l'approbation de l'exportation de capitaux deviendrait une prise de position politique (parfois épineuse). [...] On peut même considérer comme un avantage du système actuel que le Conseil fédéral puisse se prévaloir du fait que la loi ne l'autorise pas à faire opposition à l'exportation de capitaux pour de simples raisons de politique extérieure »¹⁶⁶⁷.

¹⁶⁶⁴ AFB, E6100(B-01), 1983/72, vol. 37, Divers, Mitbericht zum Antrag des Finanz- & Zolldepartement vom 13. April 1970, EJPD, 08.05.1970.

¹⁶⁶⁵ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 17, PV CFB, 27.01.1970, p. 4-7.

¹⁶⁶⁶ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 58, Vernehmlassung Revision 1969, Lettre de Paul Ehram (BNS) au service juridique de l'AFF, 11.03.1970.

¹⁶⁶⁷ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 58, Vernehmlassung Revision 1969, Lettre de Paul Ehram (BNS) au service juridique de l'AFF, 11.03.1970. Cit. originale : « Die angeregte Erweiterung der Einspruchsmöglichkeiten gegen einen Kapitalexport würde es ermöglichen, Kapitalexporte aus rein politischen Gesichtspunkten (zum Beispiel gegenüber Südafrika oder Rhodesien) zu verbieten. Eine solche Erweiterung würde nach unserer Auffassung mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringen: Macht der Staat den Kapitalexport auch von aussenpolitischen Gesichtspunkten abhängig, so setzt er sich leicht in einen gewissen Widerspruch zur ständigen Neutralitätspolitik. Ein Abgehen von der streng aufgefassten Neutralität wäre ohne Zweifel der Stellung unseres Landes als internationaler Finanzplatz abträglich. Hängt

Pour les dirigeants de la banque centrale, le système en vigueur depuis 1934, qui prévoit que les questions de politique internationale n'entrent pas en compte dans l'examen de l'opportunité des opérations d'exportation de capitaux, ne doit pas être modifié, car il a fait ses preuves. Pour le dire autrement, les éventuels reproches qui pourraient être adressés au gouvernement et aux banques suisses au sujet de l'intensité des relations financières avec les régimes d'apartheid, et de la non-application des sanctions internationales, peuvent être en partie repoussés en avançant des arguments sur la portée limitée de l'article 8 de la loi sur les banques. Ce qui est vrai pour l'Afrique du Sud et la Rhodésie s'appliquerait également, par extension, aux régimes dictatoriaux d'Amérique latine ou aux pays du Bloc de l'Est.

Délibérations parlementaires sur la révision de la loi sur les banques (mai 1970 - mars 1971)

En mai 1970, le Département fédéral des finances et des douanes achève la rédaction du projet de loi, accompagné de son message, qui est soumis à l'Assemblée fédérale¹⁶⁶⁸. Deux changements importants sont à signaler par rapport au texte en discussion à l'automne 1969. D'une part, le Conseil fédéral décide de réintégrer la proposition du DFJP et DPF sur la prise en considération des intérêts généraux du pays, plutôt que les intérêts économiques, dans l'examen des opérations d'exportation de capitaux. Cette variation va à l'encontre des intérêts des banques et de la Banque nationale. D'autre part, le projet contient cette fois une refonte partielle des dispositions sur l'assainissement, la faillite et le concordat des banques. Le DFFD a en fait repris une proposition de révision du Tribunal de commerce de Zurich. S'il ne précise pas la portée du secret bancaire en cas de procédure concordataire ou de faillite comme le souhaitait depuis une dizaine d'années l'ASB (cf. chap. 7.4), cet ajout satisfait néanmoins les milieux bancaires, en ce sens qu'une nouvelle révision de la loi sur les banques, qui aurait justement eu pour but de traiter ces points, peut être évitée à court terme.

Le traitement parlementaire du projet se fait d'abord par la Chambre haute, en commission entre fin août et fin septembre 1970, suivie d'une unique séance plénière. Le Conseil national, quant à lui, y consacre une double séance en commission début novembre, puis deux séances plénières en décembre 1970. L'élimination des divergences entre les deux conseils a lieu fin janvier 1971, avant que le texte final ne soit adopté le 11 mars 1971 ; il entre en vigueur au 1^{er} juin de la même année.

La composition exacte des élus nommés dans les commissions ad hoc du Conseil des Etats et du Conseil national figure dans le tableau A.8 en annexe (cf. p. 697). Relevons ici qu'une quinzaine des 36 parlementaires choisis pour discuter de la révision de la loi sur les banques sont proches des banques par leurs fonctions extra-parlementaires. Onze d'entre eux figuraient même en décembre 1967 sur une liste dressée par l'ASB, recensant les

sodann die Bewilligung von Kapitalexporten auch von rein politischen Gesichtspunkten ab, so ist nicht nur die Ablehnung, sondern implicite auch die Bewilligung des Kapitalexportes eine (mitunter heikle) politische Stellungnahme. [...] Man kann es sogar als Vorteil der bisherigen Ordnung betrachten, dass der Bundesrat sich darauf berufen kann, das Gesetz erlaube ihm nicht, aus rein aussenpolitischen Gesichtspunkten Einspruch gegen Kapitalexporte zu erheben ».

¹⁶⁶⁸ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi sur les banques (Du 13 mai 1970) », *Feuille fédérale*, 1970, vol. 1, n° 24, 19.06.1970, p. 1157-1218.

membres de l'Assemblée fédérale proches des banques¹⁶⁶⁹. A l'instar de leurs prédécesseurs dans les années 1930, les dirigeants de l'Association suisse des banquiers identifient d'évidence le Conseil des Etats comme la chambre à influencer en priorité. Avant même la première réunion de la commission des sénateurs, ses membres se voient adresser un courrier de dix pages par l'ASB¹⁶⁷⁰. Les milieux bancaires y plaident pour des retouches dans cinq domaines. Sur la régulation des banques étrangères, l'ASB demande que la compétence de statuer sur la réciprocité revienne à la CFB plutôt qu'au Conseil fédéral et que la raison sociale doive clairement indiquer l'origine étrangère de la banque. Deuxièmement, dans le domaine des mesures prudentielles sur les fonds propres et la liquidité, les banquiers demandent que soient rejetées les revendications du Parti socialiste et de l'Union syndicale suisse en faveur d'un coefficient maximal de placements à l'étranger ; ils réitèrent aussi leur volonté de reconnaître les réserves latentes comme fonds propres. Troisièmement, sur la question de l'exportation de capitaux, l'ASB exhorte les sénateurs à refuser la nouvelle formulation qui mentionne les « intérêts généraux du pays », pour ne pas faire de la loi sur les banques un instrument de politique étrangère. Quatrième requête : la disposition qui autorise la Commission fédérale des banques à exiger d'une société d'audit toutes les informations dont elle a besoin doit être limitée à « des cas particuliers ». Enfin, les banquiers intiment aux Conseillers aux Etats le mot d'ordre d'approuver sans amendements la version proposée par le Conseil fédéral de l'art. 47 sur le secret bancaire. Il est remarquable que cet argumentaire de l'ASB prenne la peine de mentionner explicitement la simple acceptation d'une disposition du projet de révision – et non sa modification. Cela témoigne du caractère très sensible de cette prescription pour les milieux bancaires.

Comme le relève avec une pointe d'orgueil le secrétaire Max Oetterli, sur quatre des cinq points soulevés, la commission du Conseil des Etats a suivi les recommandations de l'ASB. Seule la disposition qui autorise la CFB à élever exceptionnellement les exigences des fonds propres et de liquidité n'a pas été supprimée par les sénateurs. Pour Oetterli, « nos postulats ont globalement rencontré un très bon écho, [...] les délibérations dans la commission du Conseil des Etats ont connu un déroulement très favorable pour les banques »¹⁶⁷¹. En effet, au cours des délibérations des sénateurs le 26 août 1970, celui qui se fait le porte-parole des propositions de l'ASB, le radical saint-gallois Willi Rohner, obtient un franc succès. Sur la question de l'exportation de capitaux et du débat entre « intérêts économiques » et « intérêts généraux » du pays, il faut préciser qu'il ne rencontre pas de forte opposition, puisque même le conseiller fédéral Nello Celio, censé en principe défendre le texte soumis, se désolidarise de la version du Conseil fédéral et annonce sa préférence personnelle pour la proposition de l'ASB/Rohner¹⁶⁷². Sur un autre point, celui des pouvoirs de renseignement de la CFB que l'ASB voudrait voir limiter, on

¹⁶⁶⁹ AASB, « Liste der eidgenössischen Parlamentarier, die Banken nahestehen » annexée au procès-verbal de la 269^e séance du Conseil d'administration de l'ASB, 13.12.1967.

¹⁶⁷⁰ AfZG, IB Vorort-Archiv 72.2.1 (Revision 1971), Lettre de l'ASB aux membres de la commission du Conseil des Etats pour la révision de la loi sur les banques, 12.08.1970.

¹⁶⁷¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 281^e séance, 25.09.1970, p. 11 et 13. Cit. originale : « unsere Postulate stiessen gesamthaft gesehen auf ein sehr gutes Echo. [...] Die Beratung der Revisionsvorlage hat in der ständerätlichen Kommission einen für die Banken sehr günstigen Verlauf genommen ».

¹⁶⁷² AFB, E6100(B-01), 1983/72, vol. 37, Procès-verbal de la commission du Conseil des Etats pour la révision de la loi sur les banques, 26.08.1970, p. 62.

assiste à une scène saisissante qui témoigne du poids considérable que confère les sénateurs aux demandes de changement intimés par les milieux bancaires. Le président de la commission, le radical Blaise Clerc rappelle alors à ses pairs que le point en question est contesté par la faïtière des banquiers et les interpelle pour savoir si l'un d'entre eux veut reprendre ce postulat¹⁶⁷³. Malgré cette piqure de rappel, aucun conseiller aux Etats ne se réapproprie l'amendement suggéré par l'ASB, au grand étonnement du président de la commission.

Le renforcement opéré par le Conseil des Etats, sur demande de l'ASB, au sujet de la raison sociale des banques étrangères, fait rapidement réagir l'industrie de la chimie helvétique, qui s'était déjà mobilisée en 1968-1969 lors de l'élaboration de l'arrêté fédéral sur les banques étrangères. Le directeur de la grande société bâloise Sandoz AG, Heinrich Glättli, écrit au conseiller fédéral Nello Celio pour lui demander de revenir sur la prescription qui exige des banques étrangères d'indiquer clairement leur origine étrangère dans leur raison sociale¹⁶⁷⁴. Reprenant une métaphore hardie déjà utilisée deux ans plus tôt, il y voit « une sorte d'étoile jaune, à effet dissuasif », qui risque de faire école ailleurs, et d'inciter les gouvernements étrangers à introduire davantage de mesures protectionnistes dont souffriraient les sociétés multinationales suisses.

La commission ad hoc du Conseil national, même si elle ne modifie pas fondamentalement le caractère très restreint des amendements effectués dans la révision, apporte quelques changements moins conformes aux intérêts bancaires. Sur deux points, les corrections effectuées par les sénateurs sur demande de l'ASB sont annulées. D'une part, la compétence sur l'examen de la réciprocité pour les banques étrangères est de nouveau confiée au Conseil fédéral au lieu de la Commission fédérale des banques. D'autre part, la clause discriminatoire qui exigeait des banques étrangères qu'elles fassent apparaître leur caractère allochtone dans leur raison sociale est atténuée ; les conseillers nationaux, sensibles aux arguments de l'industrie chimique, reviennent à la formulation qui demande simplement de ne pas laisser présumer un caractère suisse. En outre, les députés socialistes et, dans une moindre mesure, agrariens, avancent un certain nombre de propositions qui ne débouchent cependant pas sur un changement effectif (soit parce qu'elles sont rejetées par la majorité, soit qu'elles sont retirées avant de passer au vote). Max Weber, l'ancien conseiller fédéral socialiste, doyen de la commission et qui avait activement participé à l'élaboration de la législation dans les années 1930, suggère par exemple que les avoirs en or ne soient plus considérés comme des disponibilités. Son collègue de parti Otto Stich poursuit sur la même lancée, en exigeant que les placements à l'étranger soient restreints, ou au moins explicitement publiés de manière détaillée dans les bilans bancaires, et que les opérations fiduciaires figurent également au bilan des banques. Sur tous ces points, le conseiller fédéral Celio et la majorité de la commission rejettent les propositions en estimant qu'il s'agit de problèmes techniques à régler dans l'ordonnance et non dans la loi. Stich soulève encore la question de l'indépendance des sociétés d'audit, et s'engage dans une discussion curieuse à ce sujet (sorte de gesticulation,

¹⁶⁷³ *Ibid.*, p. 66. Cit. originale de Clerc : « Je rappelle que l'Association suisse des banquiers propose de donner un caractère plus restrictif à la disposition [...]. La proposition est-elle reprise par un membre de la Commission ? ».

¹⁶⁷⁴ AFB, E6100(B-01), 1983/72, vol. 37, Lettre de Heinrich Glättli (Sandoz AG) à Nello Celio (DFFD), 04.09.1970.

selon l'observateur de la BNS) avec le vice-président de la CFB Karl Etter ; le débat est étouffé par le président de la commission, le radical Hummler, qui conclut en déclarant que le problème est « très délicat »¹⁶⁷⁵. Otto Stich connaît en revanche plus de succès avec son amendement sur les dispositions pénales, consistant à alourdir la peine prévue pour une falsification de bilan. Quant aux agrariens, leur représentant Hanspeter Fischer tente d'introduire dans la loi sur les banques une disposition obligeant celles-ci à investir une partie de leurs avoirs, fixée en pourcentage selon le type de banques, en placements hypothécaires. Alors que le socialiste Jean Riesen soutient cette démarche, Nello Celio et la majorité de la commission s'y opposent avec succès. Pour en terminer avec ces délibérations, relevons encore que l'article 47 sur le secret bancaire ne donne lieu à aucune discussion. Aucun des six représentants socialistes (Hermann Leuenberger, Jean Riesen, Emil Schaffer, Otto Stich, Max Weber et Edmund Wyss) ne juge bon de briser l'omerta voulue par l'ASB sur cette disposition et de soumettre une proposition.

Le débat au plénum de la Chambre du peuple, en décembre 1970, ne donne pas non plus lieu à une réforme radicale du projet de révision. A quelques nuances près, les députés valident le projet tel qu'élaboré par leur commission. Mais cette fois-ci l'article sur le secret bancaire est tout de même discuté, malgré les avertissements du libéral genevois Raymond Deonna, rapporteur francophone, qui estime que ce serait « une erreur totale » de s'occuper dans le cadre de cette révision législative du « problème du secret des banques, qui a l'air de tarabuster singulièrement M. Ziegler, ce serpent de mer dont on peut facilement s'emparer lorsqu'on a envie de faire un petit peu de battage »¹⁶⁷⁶. Ces attaques personnelles ne suffisent pas à décourager le professeur de sociologie genevois. Il soumet en effet une proposition, consistant à supprimer l'article 47, ou, subsidiairement, à revenir à l'ancien texte de 1934. Jean Ziegler justifie son amendement par trois faisceaux d'arguments. Premièrement, il considère que les peines extrêmement lourdes prévues suscitent des critiques en Suisse comme à l'étranger. Deuxièmement, il met en évidence les difficultés pratiques, dans le régime actuel, de lever le secret bancaire dans une procédure pénale (le nom du titulaire du compte, le lieu de dépôt et le montant approximatif doivent être connus). Enfin, en s'inscrivant dans la continuité des positions prises récemment par la conférence des églises suisses, Ziegler insiste sur la façon dont le secret bancaire favorise l'évasion de capitaux depuis les pays du Tiers-monde et sape les efforts faits dans l'aide au développement. L'unique soutien explicite que reçoit la proposition Ziegler provient du député d'extrême-droite de l'Action nationale, James Schwarzenbach (1911-1994), qui présente son geste comme un vote de défiance (dont il sait d'avance qu'il ne portera pas à conséquence) à l'égard de l'éthique du monde de la finance. Cette alliance contre-nature entre l'unique député du mouvement populiste xénophobe et l'un des socialistes les plus marqués à gauche de l'hémicycle n'obtient qu'un

¹⁶⁷⁵ Cette altercation entre Otto Stich et Karl Etter n'est étonnamment pas retranscrite dans le procès-verbal de la commission du Conseil national : AFB, E6100(B-01), 1983/72, vol. 37, Procès-verbal de la commission du Conseil national pour la révision de la loi sur les banques, 06.11.1970, p. 70. Elle est en revanche rapportée dans le compte-rendu des délibérations rédigé par Paul Ehrsam (BNS) à l'adresse de la direction générale de la BNS : ABNS, 1.3/1234, Parlement, Nationalratskommission, Notiz betreffend Bankengesetzrevision, signée Ehrsam, 12.11.1970.

¹⁶⁷⁶ « Loi sur les banques. Révision », *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1970, vol. IV, 10.12.1970, p. 745.

score modeste au moment du vote. La suppression de l'article sur le secret bancaire est rejetée par 85 contre 27 voix¹⁶⁷⁷.

Relevons encore, pour clore sur ce sujet, que Jean Ziegler reprend dans ses déclarations au Parlement l'explication erronée sur les origines de l'article qu'il conteste, façonnée par les milieux bancaires dans les années 1960. Le secret bancaire aurait été inscrit dans la loi sur les banques en 1934 pour protéger les citoyens allemands, en particulier ceux de religion juive, pour les protéger des persécutions des autorités hitlériennes¹⁶⁷⁸. Cette contre-vérité est sans doute répétée naïvement par le sociologue genevois, car elle figure déjà dans le message du Conseil fédéral de mai 1970¹⁶⁷⁹. Il reste cependant piquant que l'un des plus grands pourfendeurs du secret bancaire prenne à son compte une explication historique incorrecte, échafaudée par les milieux bancaires, et servant de légitimation pour en consolider la valeur morale.

En dernière analyse, le traitement parlementaire du projet de révision de la loi sur les banques qui aboutit en mars 1971 se distingue par sa rapidité. Il faut à peine plus de six mois pour mettre sous toit la réforme. De plus, on constate que très peu de modifications significatives sont apportées par les députés au texte soumis par le gouvernement. Des pans entiers de la réglementation demeurent inchangés. Les principes fondamentaux sur lesquels repose le système de surveillance des banques, à savoir le rôle prépondérant des sociétés d'audit privées et la faiblesse structurelle de l'instance étatique, ne sont pas remis en question.

En ce sens, le bilan de toute l'affaire est très positif pour les représentants des banques. Ceux-ci n'avaient-ils pas, à de nombreuses reprises, exprimé des craintes à l'égard d'une discussion parlementaire et publique des dispositions de la loi sur les banques ? Si l'intervention Ziegler sur le secret des banques a bien eu lieu, elle ne porte pas à conséquence. Aussi, au lendemain de l'adoption du texte par le Conseil national, le 16 décembre 1970, Max Oetterli déclare avec soulagement et une pointe de fierté : « Nous aurons aussi à l'avenir en Suisse une loi sur les banques libérale, qui n'entravera pas inutilement le développement des banques »¹⁶⁸⁰. Les banquiers se réjouissent en particulier du rejet très marqué par les parlementaires de la proposition Ziegler¹⁶⁸¹. Alfred

¹⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 781.

¹⁶⁷⁸ Ziegler : « Le secret bancaire, comme on le sait, a été institué en 1935 par la loi aujourd'hui en révision dans une situation historique qui justifiait une telle mesure: il s'agissait de protéger des citoyens allemands, de religion israélite pour la plupart, contre les persécutions de la police d'Hitler. Cette mesure se justifiait à l'époque ». *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1970, vol. IV, 10.12.1970, p. 750. Pour une déconstruction de la légende du secret bancaire présenté comme un rempart contre les spoliations nazies à l'égard des juifs allemands, voir Guex, *art. cit.*, 1999.

¹⁶⁷⁹ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi sur les banques (Du 13 mai 1970) », *Feuille fédérale*, 1970, vol. 1, n° 24, 19.06.1970, p. 1175 : « Il s'agissait en fait de lutter contre les multiples tentatives des régimes totalitaires de l'époque d'appliquer en Suisse leur législation sur les changes, qui aboutissait souvent à une expropriation, et de s'approprier la fortune déposée dans nos banques par des personnes poursuivies pour des motifs politiques ou racistes ».

¹⁶⁸⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 282^e séance, 16.12.1970, p. 15. Cit. originale : « Wir werden auch in Zukunft in der Schweiz ein freiheitliches Bankengesetz haben, das die Entwicklung der Banken nicht unnötig hemmt ».

¹⁶⁸¹ On apprend par ce biais que les 27 voix qui ont accepté la suppression du secret bancaire proviennent d'une partie du groupe socialiste, d'une partie de l'Alliance des Indépendants et de James Schwarzenbach.

E. Sarasin conclut ce rapport enthousiaste par les mots suivants : « du point de vue des banques, l'affaire est passée comme une lettre à la poste »¹⁶⁸².

¹⁶⁸² AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 282^e séance, 16.12.1970, p. 16-17. Cit. originale : « Von den Banken aus gesehen ist die Sache sehr gut über die Bühne gegangen ».

9.3 La loi sur les banques révisée du 11 mars 1971 et l'ordonnance du 17 mai 1972 : un ajustement mineur sans réforme profonde

Le 13 mars 1971, la dernière divergence subsistant entre le Conseil des Etats et le Conseil national est résolue. Les deux chambres approuvent le texte, presque à l'unanimité (une opposition au Conseil national)¹⁶⁸³. Mais les négociations sans doute les plus lourdes de conséquences n'étaient pas encore bouclées. En effet, en plus d'une révision de la loi même, le gouvernement s'attèle à une adaptation de son ordonnance d'exécution. Nous l'avions déjà souligné plus bas, l'ordonnance – ou règlement d'exécution – constitue la norme précise qui règle dans le détail les modalités d'application des principes généraux inscrits dans la loi fédérale. Elle est du ressort du Conseil fédéral et ne requiert pas l'approbation du parlement. Souvenons-nous encore que cette ordonnance, dont la première mouture date de février 1935, avait connu une première révision à la fin des années 1950, qui aboutit en août 1961 (cf. chap. 7.5). Les milieux bancaires étaient alors parvenus à obtenir un assouplissement des exigences de fonds propres – combiné à un léger renforcement de celles de liquidité –, qui leur permettait de poursuivre leur impétueuse croissance sans recourir à des augmentations de capital fréquentes. En 1970 également, l'Association suisse des banquiers identifie rapidement la signification importante des points négociés dans l'ordonnance. « Lors de la révision du règlement d'exécution, nous devons accorder une attention particulière à la définition des dispositions sur les fonds propres et la liquidité »¹⁶⁸⁴, estime son secrétaire Max Oetterli en septembre 1970.

9.3.1 L'ordonnance d'exécution de mai 1972 : fonds propres, liquidité, opérations fiduciaires, *bis repetita non placent*

Dès février 1971, les travaux en vue de l'ajustement de l'ordonnance débutent. Au total, huit séances de la commission d'experts mise sur pied par le DFFD pour l'occasion sont nécessaires pour trouver un accord sur les prescriptions « techniques » de ce règlement¹⁶⁸⁵. Il faut donc souligner que la durée des délibérations de l'ordonnance dépasse celle des réunions organisées pour préparer la législation à proprement parler. Le groupe de travail informel créé en février 1971 est composé de dix experts.

¹⁶⁸³ Pour un résumé des principales modifications : Schütz, *op. cit.*, 1974 ; Riniker, *op. cit.*, 1974, p. 31-47.

¹⁶⁸⁴ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 281^e séance, 25.09.1970, p. 13. Cit. originale : « Wir müssen bei der Revision der Vollziehungsverordnung der Umschreibung der Vorschriften über die eigenen Mittel und die Liquidität unsere volle Aufmerksamkeit zuwenden ».

¹⁶⁸⁵ Les huit séances se déroulent aux dates suivantes : 1^{ère} séance 05.02.1971, 2^e 19.02.1971, 3^e 05.03.1971, 4^e 19.03.1971, 5^e 02.04.1971, 6^e 23.04.1971, 7^e 14-15.05.1971, séances finales 17-19.11.1971.

Tableau 9.3 : Composition de la commission d'experts chargée d'élaborer l'ordonnance d'exécution de mai 1972 (février-novembre 1971)

Bernhard Müller (1921-2006), président	Chef du service jur. de l'Administration fédérale des finances
Emilio Albisetti (1909-1998)	Directeur de la Spar- und Leihkasse Bern. Professeur de droit
Benno Lutz (1923-2002)	Prof. de gestion d'entreprise à la Haute école de Saint-Gall, directeur de la société fiduciaire Neutra
Robert Gautier	Directeur de la société fiduciaire OFOR
Max Oetterli (1916-2000)	Secrétaire ASB
Markus Lusser (1931-1998)	Secrétaire ASB
Paul Ehram (1917-2008)	Consultant juridique BNS
Daniel Bodmer (1917-1980)	Chef du secrétariat de la CFB
Jacques Bergün Schuster	Secrétariat CFB
Heinz Portmann (1930-1999)	Journaliste à la <i>Neue Zürcher Zeitung</i>

Source : ABNS, 1.3/1235, Vollziehungsverordnung 1972, Expertenkommission.

Le directeur général de l'UBS, Philippe de Weck, malgré la présence de deux secrétaires de l'ASB, regrette l'absence de banquiers : « la composition de cette commission montre qu'elle n'est pas formée de personnes qui connaissent véritablement les problèmes traités dans l'ordonnance »¹⁶⁸⁶. Il est vrai que, par rapport aux groupes de travail constitués dans les années 1930, et, dans une moindre mesure, même en 1959-1960, la commission d'experts de 1970 laisse une place moindre aux dirigeants bancaires¹⁶⁸⁷.

Le premier avant-projet discuté est l'œuvre du secrétariat de la CFB : il reprend un projet de 1966 retravaillé. A l'issue de sept séances de délibérations de la commission d'experts, un projet d'ordonnance révisée entre en procédure de consultation. Le cercle des instances entendues à l'occasion reste très réduit : il se limite aux organisations faîtières des banques et des sociétés fiduciaires. Sans entrer dans les détails des modifications apportées par la commission d'experts au printemps 1971, relevons que les deux représentants de l'ASB sont régulièrement désavoués dans leurs interventions par une majorité de commissaires. Sur plusieurs points, le texte élaboré par le groupe de travail ne convient pas entièrement aux milieux bancaires.

L'affaire semble assez importante pour justifier la création par l'organisation faîtière, en septembre 1971, d'une commission ad hoc de 14 banquiers représentant les différents groupes de banques¹⁶⁸⁸. Pour le secrétariat de l'Association suisse des banquiers, la création de ce comité vise aussi à prévenir les risques de dissensions internes aux milieux bancaires, qui risqueraient d'affaiblir leur position face aux autorités publiques. « Nous obtiendrons le plus probablement des solutions qui correspondent aux besoins des banques, si nous représentons nos intérêts de manière unie et cohérente »¹⁶⁸⁹, avertit le secrétariat. Cet appel à la discipline unitaire ne sera pas respecté par tous. L'Union des banques cantonales suisses décide de transmettre au DFFD sa propre prise de position sur le projet d'ordonnance, qui diverge sur certains points de l'opinion défendue par l'ASB.

¹⁶⁸⁶ AASB, Procès-verbaux du Comité de l'ASB, 130^e séance, 22.02.1971, p. 14.

¹⁶⁸⁷ Pour la commission de 1933, cf. renvoi interne, chap. 5.1, tableau 5.1 ; pour celle de la révision de l'ordonnance qui aboutit en 1961, cf. renvoi interne, chap. 7.5, note 1344.

¹⁶⁸⁸ AASB, J.4 Bankengesetz 1971-1974, Lettre du secrétariat de l'ASB aux membres du CdA ASB, 03.09.1971.

¹⁶⁸⁹ *Ibid.* Cit. originale : « Bei diesen Aenderungen werden wir dann am ehesten Lösungen erreichen, die den Bedürfnissen der Banken entsprechen, wenn wir unsere Interessen gemeinsam und geschlossen vertreten ».

Cette façon de faire suscite de vives remontrances, non seulement du secrétaire de l'ASB, Max Oetterli, qui se dit surpris et pense que les banques cantonales auraient dû se tenir aux accords passés, mais également des représentants des grandes banques. Philippe de Weck y voit un « incident qui pourrait remettre en question les relations et le climat de confiance existant entre nos banques »¹⁶⁹⁰, tandis que son rival Hugo Grob (1922-1982), directeur général de la SBS, considère l'affaire comme « très grave » (*sehr gravierend*). Quant au représentant de la troisième grande banque, le Crédit Suisse, Heinz R. Wuffli, il exprime ouvertement son irritation par une expression euphémique : « Nous sommes étonnés ». Toutes ces admonestations donnent lieu à de plates excuses de la part d'Albert Matter, le président de l'UBCS, qui qualifie cette indiscipline d' « accident de parcours » (*Betriebsunfall*).

Au-delà de ces divergences, sur quels points précis les milieux bancaires remettaient-ils en question le projet d'ordonnance de mai 1971 ? Distinguons trois objets de critique¹⁶⁹¹. Premièrement, l'article de l'ordonnance qui définit la notion de réciprocité, centrale dans l'octroi d'une autorisation d'ouverture à une banque étrangère, ne convient pas aux banquiers. Ils souhaiteraient une définition plus précise, qui soit à même d'empêcher l'expansion des banques étrangères en Suisse. Deuxièmement, les nouvelles dispositions visant à limiter la concentration de gros risques, à savoir la fixation d'un plafond de crédits à un seul client en fonction des fonds propres, sont jugées trop restrictives. Pour éviter des difficultés aux plus petites banques, l'ASB réclame un assouplissement des coefficients.

La troisième et principale critique des banquiers porte de près ou de loin sur le domaine des exigences de fonds propres et de liquidité et la façon de porter au bilan un certain nombre d'opérations. Plus précisément, l'ASB conteste dans ce domaine quatre modifications introduites dans le projet d'ordonnance de mai 1971 : la détermination d'un ratio de fonds propres plus élevé pour les actifs étrangers (c'est-à-dire une forme de limitation des placements à l'étranger des banques), la comptabilisation des réserves d'or non plus comme disponibilités, mais comme actifs facilement mobilisables, le durcissement des exigences de liquidité générale, et enfin l'adaptation de la façon de comptabiliser les opérations fiduciaires. Ces quatre questions, qui peuvent sembler de prime abord d'ordre technique et d'importance secondaire, touchent en fait des enjeux cruciaux pour les banques. Elles méritent donc d'être présentées plus en détail ici.

Le problème de la couverture en fonds propres des placements étrangers des banques ne date pas du début des années 1970. Souvenons-nous que lors de l'élaboration de la législation bancaire dans les années 1930, un ratio fondamentalement similaire à celui qui est discuté dans l'ordonnance de 1971 avait vu le jour dans les projets de loi, puis avait disparu sous l'effet d'une fine tactique mise au point par l'ASB (cf. chap. 4.3 et 5.1). En 1971, ses efforts visant à « rejeter de manière résolue la pénalisation des placements étrangers » sont sapés par l'opinion divergente des banques cantonales, qui, elles, soutiennent la disposition. De quoi en retourne-t-il ? Les autorités fédérales voudraient en

¹⁶⁹⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 285^e séance, 24.09.1971, p. 11.

¹⁶⁹¹ Cette analyse repose sur la prise de position de l'ASB, longue de 27 pages, de septembre 1971. ABNS, 1.3/1236 Vollziehungsverordnung 1972, Interessierte Organisationen, Lettre de l'ASB à Nello Celio, 29.09.1971.

fait, dans la foulée des promesses faites aux parlementaires socialistes, introduire une disposition qui exige une couverture des actifs étrangers par les fonds propres plus élevée, en partant du principe qu'ils représentent des risques accrus. D'après le projet de mai 1971, les banques auraient dû fournir des fonds propres à hauteur de 15% au lieu des 10% habituels pour couvrir leurs avoirs à l'étranger. Selon les calculs de la BNS, cette modification aurait nécessité, pour les cinq grandes banques – principales concernées –, un surplus de fonds propres de l'ordre de 1.7 milliard de francs¹⁶⁹². Dans son exposé adressé au DFFD, l'ASB fait valoir trois arguments pour refuser cet amendement. Le risque pour les créanciers sur les positions étrangères ne serait pas plus élevé. Cette modification « nuirait très considérablement à la position de la Suisse en tant que place financière internationale »¹⁶⁹³. Enfin, elle laisse planer la menace d'une augmentation significative du taux d'intérêt domestique, qui résulterait à la fois de la forte sollicitation du marché des capitaux national et de la nécessité de fournir (et de rétribuer) les fonds propres additionnels. Lors de la réunion finale de la commission d'experts de novembre 1971, l'ASB obtient sur ce point une première victoire. En partie grâce au soutien de la BNS, le taux de couverture pour actifs étrangers est réduit de 15 à 12%. Ce changement est exigé de manière autoritaire par les représentants des banques ; Oetterli déclare alors : « L'ASB n'est pas disposée à faire des concessions sur ce point »¹⁶⁹⁴. Avec le coefficient de 12%, la « facture » pour les grandes banques passe de 1.7 milliard à environ 600 millions de francs. La Commission fédérale des banques compte dans ce cas parmi les partisans d'une limitation des placements étrangers. Elle considère que le triplement en l'espace de quatre ans (1968-1971) des investissements étrangers des banques qui atteignent la somme colossale de 40 milliards de francs, n'a en aucune façon été compensée par un renforcement adéquat des fonds propres¹⁶⁹⁵. Mais la réduction de 15 à 12% ne satisfait toujours pas les banquiers. Profitant d'une lettre adressée à Nello Celio pour le féliciter de son élection brillante en tant que président de la Confédération, l'ASB y glisse quelques compliments sur la façon dont les relations avec le DFFD se sont intensifiées depuis qu'il est dirigé par lui :

« C'est essentiellement grâce à vous personnellement que dans la réalisation des principales tâches qui nous préoccupent mutuellement – par exemple dans la politique monétaire ou conjoncturelle, dans la révision de la loi sur les banques et dans les nouvelles codifications du droit fiscal à venir – des solutions, qui prennent en compte de manière bien pesée à la fois le plein respect des intérêts de l'Etat et de la collectivité, les intérêts légitimes des banques et la position si importante pour notre pays de centre financier international, ont été recherchées et trouvées »¹⁶⁹⁶.

¹⁶⁹² ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 11.11.1971, p. 1636.

¹⁶⁹³ ABNS, 1.3/1236 Vollziehungsverordnung 1972, Interessierte Organisationen, Lettre de l'ASB à Nello Celio, 29.09.1971. Cit. originale: „Die Einführung besonders hoher Deckungssätze für Auslandsanlagen würde das Auslandsgeschäft der schweizerischen Banken und damit die Stellung der Schweiz als internationaler Finanzplatz ganz erheblich beeinträchtigen“.

¹⁶⁹⁴ ABNS, 1.3/1235, Vollziehungsverordnung 1972, Expertenkommission, Procès-verbal des séances de la commission d'experts pour la révision de l'ordonnance de la loi sur les banques, 17.11.1971, p. 12. Cit. originale : « Die SBV ist nicht gewillt, in diesem Punkt Eingeständnisse zu machen ».

¹⁶⁹⁵ Selon le rapport du DFFD au CF du 27.03.1972. ABNS, 1.3/1235, Vollziehungsverordnung 1972, Bundesstellen.

¹⁶⁹⁶ AASB, J.4 Bankengesetz 1971-1974, Lettre de l'ASB à Nello Celio, 27.12.1971. Cit. originale : « Es ist zu einem wesentlichen Teil Ihr persönliches Verdienst, dass bei der Verwirklichung der wichtigsten, uns

Après les courbettes viennent les sollicitations. Les banquiers demandent l'organisation de réunions pour discuter certaines dispositions de l'ordonnance qui entraînent des modifications de la plus haute importance. Ces démarches portent leurs fruits. Dans son rapport au Conseil fédéral, le DFFD de Celio décide d'accorder de nouvelles concessions aux banquiers sur la question des actifs étrangers. Le taux de couverture sera non seulement de 12%, au lieu des 15 réclamés par la Commission fédérale des banques, mais ce ratio ne s'appliquera que si les placements étrangers dépassent 50% du bilan total. Comme le relève le DFFD, cette nouvelle clause signifie que la disposition ne s'appliquera, dans les faits, qu'aux banques étrangères actives en Suisse¹⁶⁹⁷. Pour la grande majorité des banques suisses, et essentiellement pour les grandes banques, le taux de couverture des actifs étrangers reste le même que pour les autres avoirs (10%). La seule justification apportée par Celio pour motiver ce recul consiste à le considérer comme une première étape dans un domaine où il faut agir avec grande précaution. Retenons donc que l'ASB, au terme de ce processus, est parvenue à transformer une disposition menaçante – et introduite sous la pression de parlementaires socialistes –, qui aurait permis d'exiger plus de fonds propres à mesure que grandissaient les placements étrangers, en une mesure qui affecte uniquement les banques étrangères.

Le second point remis en question par les banquiers concerne la comptabilisation des avoirs en or. Selon le projet d'ordonnance, et là aussi, à la suite d'une intervention d'un député socialiste, l'or ne doit plus être considéré comme des disponibilités au même titre que les montants déposés en compte de virement auprès de la BNS, mais comme actifs facilement mobilisables, à savoir l'équivalent de bons du Trésor, par exemple. Ce changement est lié à la dissolution du Pool de l'or en mars 1968, qui a notamment pour conséquence la création d'un marché libre de l'or¹⁶⁹⁸. Tout l'enjeu de cette affaire est de savoir à quel titre les avoirs en or sont comptabilisés dans le calcul de deux ratios de liquidité. Selon la BNS, fin 1970, l'or ne représente pourtant que 600 millions de francs sur des avoirs en caisse d'un total de 7.1 milliards chez les cinq grandes banques, soit 8.5%¹⁶⁹⁹. A l'automne 1971, l'ASB réclame donc une solution de compromis, en proposant que les avoirs en or puissent faire partie des disponibilités, à condition que celles-ci dépassent déjà les minimas légaux sans tenir compte de l'or. Cette proposition est rejetée par la commission d'experts. Comme l'indique le spécialiste de la *NZZ* Heinz Portmann, l'or n'est plus un moyen de paiement ; en cas de dévaluation du dollar, les actifs en or feraient l'objet d'une vive spéculation¹⁷⁰⁰. En mars 1972, le DFFD décide de suivre la commission d'experts sur ce point et de désavouer l'ASB.

gemeinsam berührenden Aufgaben – so etwa in der Währungs- und Konjunkturpolitik, bei der Revision der Bankengesetzgebung und in den bevorstehenden Neukodifikationen im Steuerrecht – Lösungen angestrebt und gefunden wurden, die bei voller Wahrung der Interessen des Staates und der Allgemeinheit in wohlabgewogener Weise auch die legitimen Belange der Banken und der für unser Land wichtigen Stellung als internationaler Finanzplatz berücksichtigten. »

¹⁶⁹⁷ ABNS, 1.3/1235, Vollziehungsverordnung 1972, Bundesstellen, rapport du DFFD au Conseil fédéral, 27.03.1972.

¹⁶⁹⁸ Sur la réorganisation du marché international de l'or entre 1968 et 1971 : Bott, *op. cit.*, 2013, p. 317-350.

¹⁶⁹⁹ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 11.11.1971, p. 1639.

¹⁷⁰⁰ ABNS, 1.3/1235, Vollziehungsverordnung 1972, Expertenkommission, Procès-verbal des séances de la commission d'experts pour la révision de l'ordonnance de la loi sur les banques, 17.11.1971, p.18.

Cette question de la comptabilisation de l'or s'inscrit plus généralement dans la troisième préoccupation majeure des banquiers sur le projet d'ordonnance de mai 1971 : le renforcement des exigences de liquidité générale. En plus de la modification dans la prise en compte de l'or, deux autres renforcements sont prévus. D'une part, les prêts interbancaires (sous le poste « avoirs en banque à vue ») réalisés à courte échéance pour « repolir » la liquidité affichée en fin d'année, une pratique dite de toilettage de bilan, ne doivent plus être pris en compte dans le calcul de la liquidité. D'autre part, les coefficients minimaux exigés sont relevés d'environ 30%, malgré l'opposition initiale de l'ASB qui fait pression en présageant que la hausse des exigences de liquidités induira une limitation de l'octroi de crédits, ce qui provoquera successivement une augmentation des taux d'intérêt intérieurs, un renchérissement du coût de la construction et finalement une poussée des loyers¹⁷⁰¹. Ces menaces catastrophistes ne suffisent pas à convaincre le Département des finances. Dans le projet transmis au Conseil fédéral, il suit l'avis de la commission d'experts et propose un durcissement des exigences de liquidité.

Le quatrième et dernier domaine litigieux concerne la façon de porter au bilan les opérations fiduciaires. Les opérations et dépôts fiduciaires (*Treuhandgeschäfte*) constituent une particularité du système financier suisse¹⁷⁰². Il s'agit de transactions effectuées par les banques, mais pour le compte et au risque du client. Elles ne sont en principe pas comptabilisées au bilan et, dans les faits, prennent la forme de placements sur le marché des Eurodollars et échappent à l'impôt anticipé de 30% perçu sur les intérêts en Suisse¹⁷⁰³. En grande partie, ces fonds proviennent de l'étranger et sont placés à l'étranger. Pour le client, l'avantage essentiel consiste à permettre le contournement de l'impôt anticipé, qui depuis 1969 est également perçu sur les intérêts bancaires des comptes de clients étrangers¹⁷⁰⁴ ; les rémunérations supérieures de l'euro-marché rendent également ce type d'investissement attractif. Quant aux banques, elles trouvent dans la perception de commissions sur les opérations fiduciaires une source de revenus non négligeable¹⁷⁰⁵. En outre, le statut « hors-bilan » de cette activité permet de ne pas gonfler la couverture en fonds propres et en liquidité exigée.

¹⁷⁰¹ ABNS, 1.3/1236 Vollziehungsverordnung 1972, Interessierte Organisationen, Lettre de l'ASB à Nello Celio, 29.09.1971, p. 14-16.

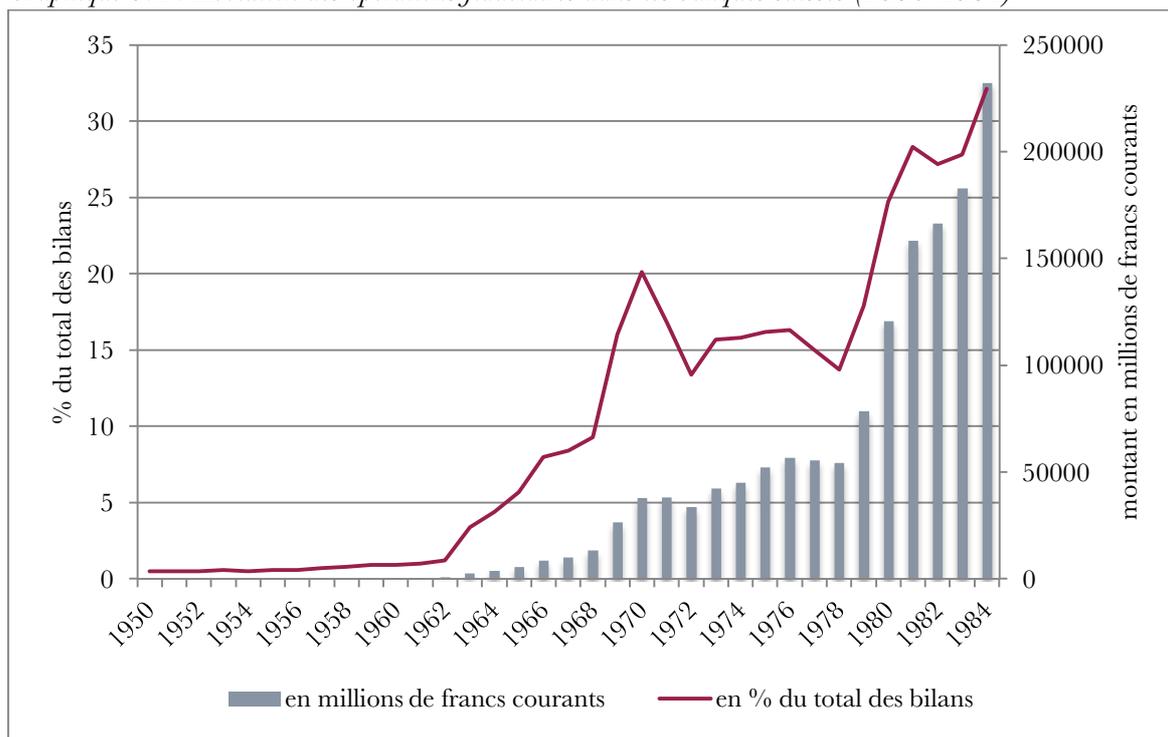
¹⁷⁰² Pour une étude juridique complète sur le phénomène : Pierre Helg, «Le placement et le crédit fiduciaires en droit suisse», Faculté de Droit de l'Université de Genève, Université de Genève, 1982.

¹⁷⁰³ Les concepts d'euro-dollars et d'euro-marchés renvoient à l'explosion des transactions libellés en dollars américains sur les places financières européennes (et en particulier à Londres). Cf. notamment Catherine R. Schenk, «The Origins of the Eurodollar Market in London: 1955-1963», *Explorations in Economic History*, vol. 35, n° 2, 1998, p. 221-238. Sur les raisons qui ont incité la Suisse et la RFA à ne pas accueillir ces marchés, voir : Tobias Straumann, «Finanzplatz und Pfadabhängigkeit: Die Bundesrepublik, die Schweiz und die Vertreibung der Euromärkte (1955-1980)», in Christoph Maria Merki (éd.), *Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert*, Frankfurt; New York: Campus Verlag, 2005, p. 245-268.

¹⁷⁰⁴ Leo Schuster, «Das Treuhandgeschäft der Banken in der Schweiz», in Oswald Hahn, Leo Schuster (éd.), *Mut zur Kritik. Hans Linhardt zum 80. Geburtstag*, Bern ; Stuttgart: Paul Haupt, 1981, p. 225-255, p. 228.

¹⁷⁰⁵ La commission oscille entre 0.25% et 1% de la somme investie, 0.5% étant le taux usuel dans la plupart des banques. Helg, *op. cit.*, 1982, p. 38.

Graphique 9.1 : Evolution des opérations fiduciaires dans les banques suisses (1950-1984)



Source : Banque nationale suisse, *Les banques en Suisse en 1984*, Zurich : Orell Füssli, 1985, p. 46.

Alors que les opérations fiduciaires représentent moins de 1% des bilans totaux en 1960 (527 millions de francs), cette proportion passe à 20% en 1970 (37.9 milliards de francs). Cet accroissement phénoménal était aussi lié à la pratique de l'Administration fédérale des contributions consistant à considérer que les intérêts produits par des placements fiduciaires ne sont pas soumis à l'impôt anticipé (loi fédérale sur l'impôt anticipé du 13 octobre 1965)¹⁷⁰⁶. Un client ressortissant d'un pays avec lequel la Suisse n'a pas signé d'accord de double imposition privilégié donc cette forme de placement pour échapper à la taxe mentionnée. Plus précisément, il convertit à la fin des années 1960, au moment où l'AFC modifie sa pratique sur l'impôt anticipé sur les intérêts bancaires, les avoirs qu'il avait jusqu'alors déposés sur des comptes de dépôts à terme (*Festgeldkonti*) en avoirs sur des comptes fiduciaires, qui eux sont exonérés. Quant aux groupes bancaires concernés, il faut souligner que les grandes banques et les banques étrangères se taillent la part du lion du marché des opérations fiduciaires ; fin juillet 1971, sur 40 milliards de dépôts fiduciaires, 20 milliards sont confiés aux grandes banques et 15 milliards aux banques en mains étrangères¹⁷⁰⁷. Certaines banques privées en ont également fait leur spécialité : ainsi le directeur de la fiduciaire genevoise OFOR, Robert Gautier, affirme qu'il connaît des établissements au sein desquels le volume des opérations fiduciaires représente l'équivalent de 10 à 12 fois la somme du bilan (!)¹⁷⁰⁸.

¹⁷⁰⁶ Sur ce point, voir Walter Robert Pfund, Bernhard Zwahlen, *Die eidgenössische Verrechnungssteuer*, Basel: Verlag für Recht und Gesellschaft, 1971 ; sur le rôle des dépôts fiduciaires dans le développement du marché de l'évasion fiscale dans les années 1970, voir aussi Farquet, *op. cit.*, 2015.

¹⁷⁰⁷ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 11.11.1971, p. 1641.

¹⁷⁰⁸ AFB, E6100(B-01), 1983/72, vol. 37, Treuhandgeschäfte, PV de la Commission d'experts pour la révision de l'ordonnance de la loi sur les banques, 05.02.1971, p. 22.

Entre 1968 et 1970, au moment où explosent les placements des grandes banques suisses sur les euro-marchés, une divergence dans la façon d'inscrire au bilan les opérations fiduciaires apparaît¹⁷⁰⁹. Alors que l'UBS choisit de ne pas les faire apparaître au bilan, le Crédit Suisse et la SBS prennent le parti inverse et les comptabilisent au bilan, sans doute aussi pour ne pas se laisser décrocher par leur concurrente dans la course à la croissance bilancielle. A l'été 1970, des négociations entre les grandes banques pour parvenir à une pratique cohérente échouent. En décembre 1970, la CFB intervient, après avoir constaté l'incapacité de l'ASB à régler cette question, en promulguant une circulaire qui prescrit l'inscription au bilan des opérations fiduciaires, officialisant ainsi la pratique de la SBS et du CS¹⁷¹⁰. Cette décision suscite également l'irritation de Nello Celio, qui craint que le gonflement des bilans engendré complique la négociation de conventions de double imposition avec les gouvernements étrangers, les opérations fiduciaires étant considérées comme un instrument d'évasion fiscale¹⁷¹¹. Au printemps 1971, la petite commission d'experts chargée de la révision de l'ordonnance de la loi sur les banques décide, après de longs débats, de revenir en arrière et de ne pas faire figurer les opérations fiduciaires au bilan. Même si cela signifie une modification de l'approche utilisée jusque-là par le Crédit Suisse et la Société de Banque Suisse, l'ASB se satisfait globalement de la solution trouvée. Une lettre du président de la direction générale du Crédit Suisse, Ernst Eberhard Reinhardt, adressée au conseiller fédéral Nello Celio en employant la formule « Mein Lieber », exprime bien l'enjeu essentiel pour les banquiers :

« Il est pour nous très important d'obtenir de votre part une réponse claire qui confirme que les opérations fiduciaires, indépendamment du fait qu'elles figurent au bilan ou non, ne doivent pas être couvertes par des fonds propres, comme les mêmes postes se retrouvent des deux côtés du bilan, et en outre que ces opérations, indépendamment de leur inscription ou non au bilan, continuent de ne pas être soumises à l'impôt anticipé, dans le sens d'une pratique constante »¹⁷¹².

En définitive, ces deux demandes principales seront respectées par le Conseil fédéral. Selon l'ordonnance de 1972, les opérations fiduciaires « doivent être dûment comptabilisées sans toutefois être portées au bilan »¹⁷¹³. Les pratiques divergentes de comptabilisation entre établissements sont surmontées en exigeant du Département des finances l'allongement de la période transitoire d'adaptation à cinq ans. Ce souhait est également exaucé ; les banques qui s'étaient déjà mises en conformité avec la circulaire de la CFB de décembre 1970 auront donc l'occasion de discrètement supprimer les opérations fiduciaires de leurs bilans jusqu'à fin 1974. En fin de compte, la réglementation promulguée en 1972, en entérinant l'exonération fiscale des dépôts fiduciaires et en approuvant leur comptabilisation hors-bilan – et ainsi leur exemption de couverture par

¹⁷⁰⁹ Cf. aussi Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 255.

¹⁷¹⁰ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 4, Rundschreiben nr. 30 an die Revisionsstellen vom 2. Dezember 1970.

¹⁷¹¹ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 257.

¹⁷¹² AFB, E6100(B-01), 1983/72, vol. 37, Treuhandgeschäfte, Lettre d'E. Reinhardt (CS) à Nello Celio (DFFD), 22.06.1971. Cit. originale : « Es ist für uns wirklich sehr wichtig, von Ihnen klaren Bescheid darüber zu bekommen, dass wir nach wie vor diese Treuhandgeschäfte, unabhängig davon, ob sie in der Bilanz sind oder nicht, nicht mit eigenen Mittel zu unterlegen brauchen, befinden sich doch die gleichen Posten auf beiden Seiten der Bilanz, und ferner, dass diese Geschäfte unabhängig von der Aufnahme oder Nichtaufnahme in die Bilanz, im Sinne ständiger Praxis weiterhin nicht unter die Verrechnungssteuer fallen ».

¹⁷¹³ « Ordonnance d'exécution de la loi sur les banques et les caisses d'épargne (du 17 mai 1972) », p. 40.

les fonds propres, a laissé le champ libre aux banques pour poursuivre le développement accéléré de cet instrument financier particulier. Les notions de sincérité du bilan et de protection des créanciers bancaires étaient alors reléguées au second plan.

Ce passage en revue des principaux points de discordance subsistant dans l'élaboration de l'ordonnance de la loi sur les banques qui aboutit en 1972 fait apparaître la conclusion d'un marché entre l'ASB et le DFFD. Sommairement, les banquiers sont prêts à faire quelques concessions en acceptant un léger renforcement des dispositions sur la liquidité (mesures contre le *window-dressing*, dégradation de l'or, et augmentation des taux de couverture), en échange d'un abandon des prescriptions visant à limiter les placements étrangers et d'une prise en compte accentuée des réserves latentes dans le calcul des fonds propres. En effet, alors que la réglementation en vigueur, qui reposait sur une circulaire de la CFB de janvier 1968, prévoyait une inclusion des réserves latentes jusqu'à concurrence de 70% dans les fonds propres, ce plafonnement est supprimé dans l'ordonnance de 1972 (cf. chap. 9.2). Cette modification, qui signifie de fait un affaiblissement des exigences de fonds propres, suscite l'irritation de la Commission fédérale des banques, qui intervient en vain auprès du DFFD¹⁷¹⁴.

Ce *deal* – liquidité légèrement renforcée contre fonds propres moins exigeants – est explicitement exprimé dans le rapport du DFFD au Conseil fédéral¹⁷¹⁵. Pour le dire autrement, on assiste en 1970-1972 à la reproduction, à plusieurs nuances près, du schéma déjà à l'œuvre lors de la révision de l'ordonnance en 1958-1961. Les exigences de fonds propres, considérées par les grandes banques comme une entrave à l'expansion de leurs affaires, sont réduites, tandis que les mesures sur la liquidité, qui affectent en premier lieu les plus petits instituts, connaissent un certain renforcement.

Pour l'Association suisse des banquiers, les difficultés initiales rencontrées dans une commission d'experts où ils ne disposaient pas d'une majorité aussi claire que dans les phases d'élaboration précédentes (1933-1935 et 1958-1961) ont pu être surmontées. Philippe de Weck, le directeur général de l'UBS, se plaignait encore en février 1971 de la façon dont le DFFD concevait la préparation du règlement d'exécution :

« Une tendance dangereuse me paraît se faire jour au Département des finances. Celui-ci prépare la révision de l'ordonnance en se laissant guider par les opinions manifestées au Parlement. C'est une attitude tout à fait fautive : les questions politiques sont maintenant tranchées. L'ordonnance ne doit traiter que des problèmes purement techniques, raison pour laquelle elle doit être préparée par des spécialistes »¹⁷¹⁶.

Tout en révélant une dichotomie trompeuse – mais chère aux banquiers – entre questions « techniques » et questions « politiques », cette citation témoigne de certaines appréhensions préalables. Au terme du processus d'élaboration, en mai 1972, ces craintes se sont dissipées. Sur une question aussi centrale que la couverture en fonds propres des placements à l'étranger par exemple, le Conseil fédéral est effectivement revenu sur la promesse faite au Parlement et n'introduit dans l'ordonnance qu'une disposition

¹⁷¹⁴ AASB, J.4 Bankengesetz 1971-1974, Lettre de la CFB à Bernhard Müller (DFFD), 06.01.1972.

¹⁷¹⁵ ABNS, 1.3/1235, Vollziehungsverordnung 1972, Bundesstellen, rapport du DFFD au Conseil fédéral, 27.03.1972, p. 7.

¹⁷¹⁶ AASB, Procès-verbaux du Comité de l'ASB, 130^e séance, 22.02.1971, p. 14.

édulcorée ne s'appliquant qu'aux banques étrangères. Le nouveau règlement d'exécution entre en vigueur au 1^{er} juillet 1972 et abroge celui d'août 1961. Il est présenté de la manière suivante dans le rapport annuel de l'ASB 1971-1972 : « On peut dans l'ensemble considérer comme satisfaisante la nouvelle ordonnance d'exécution, qui constitue avec la loi sur les banques le véritable statut de la profession bancaire »¹⁷¹⁷.

9.3.2 Le régime de réglementation bancaire de 1971-1972 : les amendements principaux

En guise de conclusion intermédiaire de ce chapitre sur le long chemin qui mène à la révision de la loi sur les banques et de son ordonnance en 1971-1972, il est utile de récapituler les principales modifications apportées à l'occasion. On peut distinguer sept domaines dans lesquels des amendements significatifs sont apportés. Cette énumération, qui se base non seulement sur la loi à proprement parler, mais également sur l'ordonnance révisée de mai 1972, diverge légèrement du programme initial qui avait été établi par le Conseil fédéral en juin 1969 (cf. renvoi interne chap. 9.2, figure 9.1).

Elargissement du champ d'application de la loi aux sociétés financières faisant appel au public pour recevoir des dépôts

L'extension du champ d'application aux sociétés financières de type industriel ou commercial signifie que certaines entreprises, qui étaient depuis 1934 non-assujetties à la loi sur les banques car considérées comme non-bancaires du fait qu'elles finançaient les activités d'un groupe de sociétés restreint, souvent actives dans le même secteur, tombent désormais sous le coup de la législation bancaire. Cette modification est motivée par l'apparition d'une sorte de secteur bancaire parallèle (*shadow banking*, *Scheinbanken*) constitué de petites sociétés financières, jusqu'alors non-soumises à la loi sur les banques qui s'adressent aux épargnants pour recueillir des fonds. Il s'agit là d'un phénomène quasiment universel lors de l'introduction d'une régulation : la création d'un système alternatif dérégulé visant à échapper aux restrictions de la réglementation¹⁷¹⁸. Parmi les sociétés visées par la modification, le Schweizerischer Creditorenverband, qui s'écroule en 1969, la Deggo AG, Profinanz AG, AG für Industriefinanzierung, l'AG für Ertragswerte, ou encore le Comptoir Hypothécaire et Industriel¹⁷¹⁹. Les incidents comme ceux du Schweizerischer Creditorenverband, les pertes qui en résultent pour les créanciers, ainsi que le dommage réputationnel pour tout le secteur bancaire motivent, selon les autorités fédérales, un assujettissement de ce type de sociétés financières. Souvenons-nous que l'ASB était intervenue pour encourager les autorités à soumettre ces instituts à la loi sur les

¹⁷¹⁷ Association Suisse des Banquiers, « Rapport sur le 60^e exercice du 1^{er} avril 1971 au 31 mars 1972 », Bâle : Frobenius, 1972, p. 60.

¹⁷¹⁸ On retrouve ici l'idée de *regulatory arbitrage*, selon laquelle les entreprises soumises à une régulation répondent à cette réglementation en exploitant les failles pour y échapper. Dans cette logique, la régulation ne peut jamais être véritablement proactive, puisque ceux qui établissent les règles auront toujours un temps de retard sur ceux qui cherchent à y échapper et bénéficient de plus d'informations. Voir par exemple Jill M. Hendrickson, *Regulation and Instability in U.S. Commercial Banking. A History of Crises*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p. 246 ; White, *art. cit.*, 2011 ; Joseph E. Stiglitz, « Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation », in Edward J. Balleisen, David A. Moss (éd.), *Government and Markets. Toward a New Theory of Regulation*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010, p. 13-51 ; Carpenter, Moss (éd.), *op. cit.*, 2014, p. 18.

¹⁷¹⁹ Schütz, *op. cit.*, 1974, p. 83-85.

banques. Le DFFD s'était laissé facilement convaincre, comme en témoigne cet extrait du Message aux Chambres de juin 1970 :

« La protection des créanciers telle que la conçoit la loi sur les banques ne saurait en effet se limiter aux créanciers des banques de premier ordre, prudemment gérées, mais doit aussi s'étendre à ceux qui, par ignorance ou par embarras, s'adressent à des établissements qui 'mettent tous leurs oeufs dans le même panier' et dont les investissements sont, par conséquent, hasardeux »¹⁷²⁰.

Malgré cet élargissement du champ d'application de la loi bancaire, les expressions « banque » et « banquier » restent réservées aux sociétés qui sont pleinement soumises à la loi. A l'échelon politique fédéral, cet amendement n'est remis en cause par aucun groupe parlementaire.

Conditions d'ouverture de banques moins faciles (capital minimal, procédure d'autorisation, organisation interne)

La seconde modification concerne les conditions d'ouverture d'une nouvelle banque. Sous le régime de la loi de 1934, un établissement pouvait entamer son activité bancaire dès le moment où la Commission fédérale des banques, en examinant uniquement les statuts et règlements, avait constaté que l'organisation interne de l'établissement était adéquate. Une fois cette attestation obtenue, la banque était autorisée à être inscrite au registre du commerce. Il n'y avait donc ni capital minimal, ni examen des compétences et qualifications des fondateurs, ni clause du besoin. Comme le rapporte le secrétaire de la CFB Daniel Bodmer en octobre 1965 :

« Dans le contexte des récentes affaires bancaires [il fait référence au scandale Muñoz-Hommel], il a été écrit à l'étranger qu'il était pour ainsi dire plus simple, en Suisse, d'ouvrir une banque qu'un salon de coiffure ou un café. Cela ne doit pas rester vrai »¹⁷²¹.

En effet, entre 1935 et 1971, la Commission fédérale des banques opte pour une politique très timide en la matière. En l'absence d'une base légale solide, les superviseurs n'osent pas refuser les demandes d'ouverture émanant de personnalités qu'ils jugent pourtant incompetentes, voire dangereuses ; par exemple, lorsque le directeur de banque prévu est connu pour avoir des antécédents judiciaires pour escroquerie¹⁷²². Le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral ouvert contre une telle décision effarouche la CFB, qui préfère ne pas s'aventurer sur un terrain juridique instable. Il est donc peu étonnant qu'elle cherche à remédier à cette lacune flagrante dans le processus de révision de la loi sur les banques entre 1965 et 1971. Les propositions de la CFB sur ce point,

¹⁷²⁰ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision de la loi sur les banques (Du 13 mai 1970) », *Feuille fédérale*, 1970, vol. 1, n° 24, 19.06.1970, p. 1162.

¹⁷²¹ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 21, dossier Sondersitzungen 1965-1966, 21.10.1965, p. 16. Cit. originale : « Im Zusammenhang mit den Bankaffären der jüngsten Zeit ist im Ausland geradezu geschrieben worden, es sei in der Schweiz leichter, eine Bank zu eröffnen, als einen Coiffeurladen oder ein Café. Das darf nicht wahr bleiben ». Bodmer fait ici référence à deux articles de presse parus aux Etats-Unis à la suite du scandale Muñoz. Le premier qui date du 14 juin 1965, est une adaptation d'un article de *The Economist* publié dans le *New York Herald Tribune* et intitulé « Switzerland: Banks Easier to Open Than Barber Shops ». Dans le second, rédigé par Barry Edgar dans le *Christian Science Monitor* du 31 juillet 1965 et intitulé « Still wary of regulation », on peut notamment lire : « It is a wry joke in Switzerland that it is easier to open a bank than a restaurant. In fact, there are remarkably few regulations governing the opening of banks ».

¹⁷²² Sur ce point, cf. Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 176-181.

datant de l'été 1966, ne subissent que peu de modifications fondamentales. Les prescriptions de la loi révisée posent trois conditions supplémentaires à remplir avant d'obtenir le sésame de l'autorité de surveillance. Un capital minimal, fixé dans l'ordonnance à 2 millions de francs, entièrement versés, doit être fourni. Cette disposition ne s'applique ni aux banques cantonales, ni aux banquiers privés, ni aux caisses Raiffeisen. Deuxièmement, la loi stipule désormais que «les personnes chargées d'administrer et de gérer la banque jouissent d'une bonne réputation et présentent toutes garanties d'activité irréprochable ». C'est à la CFB que revient la tâche de statuer sur ce point. Même si la loi ne précise pas sur quelle base exacte cette décision se fera, la présentation d'un certificat de bonnes mœurs constitue une exigence minimale¹⁷²³. En intégrant cette condition supplémentaire, les autorités choisissent également d'étendre à toutes les nouvelles banques une disposition qu'elles avaient introduite pour les banques en mains étrangères dans l'arrêté de 1969, mettant ainsi un terme, sur ce point, à une discrimination évidente. La troisième exigence additionnelle impose que les membres de la direction aient majoritairement leur domicile en Suisse. Il s'agit là de faciliter la communication et le contact avec les instances dirigeantes ; en outre, en cas de difficultés, les responsables sont censés devoir rendre des comptes à la justice locale. De plus, on retrouve ici un premier élément de l'arsenal réglementaire anti-étrangers introduit dans la loi en 1971, que nous exposons dans la section suivante. Interdire un membre de la direction étranger rendait plus difficile la création de sociétés boîte aux lettres et permettait de justifier juridiquement le refus d'un permis de travail par la police fédérale des étrangers.

L'instauration d'une procédure d'autorisation (*Bewilligungsverfahren*) a pour corollaire l'introduction d'un nouvel instrument d'intervention pour la Commission fédérale des banques, celui de retirer l'autorisation en cas de violations graves. Nous y reviendrons plus bas.

Dans l'ensemble, ces conditions d'autorisation légèrement renforcées demeurent très libérales. Il n'y a pas de véritable système de concessions (licences délivrées limitées dans le temps), ou de *numerus clausus* qui limite le nombre de banques autorisées selon des critères de nécessité ou d'opportunité économique. Le régime s'inscrit donc toujours dans la continuité des principes qui dominaient dans les années 1930 : libéralisme étendu et responsabilité étatique très limitée.

Intégration dans la loi des mesures contre les banques étrangères

En respectant le programme de révision voulu par l'Association suisse des banquiers, le texte de 1971 s'attèle à intégrer dans la loi ordinaire les dispositions prises à l'encontre des banques en mains étrangères dans l'arrêté fédéral de mars 1969¹⁷²⁴. Ce transfert législatif était d'ailleurs prévu dès la conception de l'arrêté en question, dont la validité était limitée à trois ans. Rappelons que l'objectif de cette réglementation était de freiner l'expansion des banques en mains étrangères en Suisse, à savoir des établissements indépendants formellement de droit suisse mais dominés par des intérêts étrangers.

¹⁷²³ Sur ce point, cf. Bernhard Müller, «Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz», *Société anonyme suisse. Revue de droit commercial et économique*, vol. 49, 1977, p. 1-13, p. 6-7.

¹⁷²⁴ Sur cet arrêté : cf. renvoi interne, chap. 9.1. Voir également : Giddey, *art. cit.*, in Aspey, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2013.

La loi sur les banques révisée du 11 mars 1971 reprend de façon mimétique les dispositions prises dans l'urgence en 1968-1969. Une banque étrangère, quel que soit son statut juridique (succursale, filiale, société indépendante, ou même une simple représentation), doit remplir trois conditions supplémentaires pour obtenir l'autorisation de la Commission fédérale des banques. Sa raison sociale ne doit pas permettre de conclure ou laisser présumer un caractère suisse. Elle doit fournir à la Banque nationale une attestation stipulant qu'elle « adhérera » à sa politique monétaire et de crédit. Enfin, la Commission fédérale des banques doit statuer si le pays d'origine (domicile ou siège social) des fondateurs octroie la réciprocité aux banques suisses. Le choix de l'instance compétente pour évaluer la clause de réciprocité a longtemps fait débat au parlement. Tandis que le Conseil national, sous l'impulsion d'une minorité socialiste, aurait initialement voulu confier cette tâche au Conseil fédéral, qui est mieux renseigné et peut mener des négociations par la voie diplomatique, le Conseil des Etats penchait en faveur d'une attribution de cette tâche à la Commission fédérale des banques, pour éviter que la décision ne se transforme en enjeu politique. Les sénateurs obtiendront gain de cause au stade de l'élimination des divergences et la CFB devient responsable de la réciprocité. Quant aux deux conditions supplémentaires contenues dans l'arrêté fédéral de 1969, à savoir l'interdiction de faire de la publicité intempestive avec le siège en Suisse et la garantie d'une gestion irréprochable, elles s'appliquent dès 1971 à l'ensemble des banques helvétiques.

En pratique, l'efficacité de ces mesures discriminatoires et censées avoir un effet dissuasif est très relative. En mars 1972, la Commission fédérale des banques rédige un rapport à l'intention du Département des finances sur l'état d' « *Überfremdung* » du secteur bancaire suisse. Ce document revient notamment de manière synthétique sur les facteurs d'attractivité de la place bancaire suisse. Les superviseurs helvétiques en dénombrent quatre. Les fondateurs étrangers cherchent à contourner les prescriptions de contrôle de crédit de leurs propres autorités de surveillance depuis la Suisse, « où ils jouissent d'un degré de liberté économique presque insurpassable ailleurs »¹⁷²⁵. Les conditions d'admission, malgré l'arrêté de 1969 et la loi de 1971, y restent plus ouvertes qu'ailleurs et il n'existe aucune restriction dans les activités bancaires. Enfin, les avantages de la stabilité politique, d'une monnaie forte et d'une charge fiscale légère sont soulignés. Quant aux mesures pour freiner l'arrivée de nouvelles banques étrangères, elles sont jugées peu appropriées et n'ont pas répondu aux attentes. La clause de réciprocité est souvent évacuée par le biais d'accords intergouvernementaux. De plus, de récents cas de

¹⁷²⁵ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, dossier « Ausländische Banken 1959-1975 », Rapport de la CFB au DFFD über die Gefahren der Ueberfremdung des schweizerischen Bankwesens, 10.03.1972, p. 3. Cit. originale. « Die Gründe für diese starke Anziehungskraft der Schweiz auf ausländische Bankengründer sind mannigfaltig und nicht immer leicht zu durchschauen. Einesteils ist diese Erscheinung die Frucht der internationalen Währungsunsicherheit und Kapitalflucht. Andererseits kommt es gar nicht so selten vor, dass ausländische Banken vor den allzustrengen kreditpolitischen Vorschriften ihrer eigenen Aufsichtsbehörden in die Schweiz ausweichen, wo sie ein fast nirgends anzutreffendes Mass wirtschaftlicher Freiheit geniessen. Leider sind es auch internationale Finanzabenteurer, die hier einen Stützpunkt oder eine Drehscheibe suche, um vom guten Namen der Schweiz zu profitieren oder ihn gar zu missbrauchen. Nicht zuletzt dürfte für die Niederlassung ausländischer neben den bekannten Vorzügen politischer Stabilität und einer harten Währung die im internationalen Vergleich bescheidene Steuerbelastung massgebend sein. Auch heute sind noch die Zulassungsbedingungen leichter als im Ausland und vor allem bestehen, im Gegensatz zum Ausland, keinerlei Einschränkung in der Geschäftstätigkeit ».

contournements par l'intermédiaire d'hommes de paille de nationalité suisse détenant 51% de la participation de manière fiduciaire sont à déplorer, mais difficilement prouvables juridiquement. Tout en reconnaissant qu'il est « très difficile de dresser un barrage efficace contre cette invasion », la Commission fédérale des banques exprime le souhait de prendre provisoirement des mesures supplémentaires. Ce vœu ne sera cependant pas exaucé. Rappelons encore qu'une seconde mesure, plus insidieuse, est prise à l'encontre des banques étrangères dans l'ordonnance révisée de 1972. En effet, la disposition qui prévoit que la couverture en fonds propres des placements à l'étranger passe de 10 à 12% du moment que ces actifs dépassent le 50% du bilan, même si elle s'applique théoriquement à toutes les banques actives en Suisse, ne vise concrètement que les banques étrangères.

Fonds propres, liquidité, répartition des risques et crédits aux organes

Le quatrième paquet de mesures qui connaît une modification significative est celui qui concerne les règles prudentielles des ratios de fonds propres et de liquidité, ainsi que les deux nouvelles dispositions limitant les gros risques et l'octroi de crédits aux organes dirigeants. Plus haut, nous avons déjà mentionné le deal conclu entre les milieux bancaires et les autorités fédérales lors de la révision de l'ordonnance en 1972. Pour rappel, l'Association suisse des banquiers obtient alors que les exigences de fonds propres soient assouplies, au lieu du durcissement initialement prévu, en échange d'un renforcement des prescriptions sur la liquidité. Quant aux deux autres nouvelles dispositions (risques et crédits aux organes), elles sont d'une moindre importance pour les acteurs dominants de la place bancaire suisse, à savoir les grandes banques et les banques cantonales.

La première de ces mesures consiste à déterminer un plafond sur les crédits qu'un établissement peut accorder à un seul client. La limite maximale est fixée par une proportion en fonction des fonds propres, qui varie selon la nature et la sécurité du crédit, entre 20% (crédits en blanc) et 160% (emprunt d'une collectivité suisse de droit public) avec des taux intermédiaires. Le dépassement de ce plafond ne constitue cependant pas une infraction légale, mais implique uniquement l'obligation pour la banque d'annoncer ce crédit surdimensionné au conseil d'administration et à la Commission fédérale des banques. Seconde disposition atténuante : les crédits inférieurs à 200'000 francs ne sont pas visés par ce plafonnement.

La deuxième mesure cherche à limiter l'octroi abusif de crédits à des personnes proches de la banque. Les membres des organes dirigeants d'un établissement, ses principaux actionnaires et « les personnes et sociétés qui leur sont proches » ne peuvent se voir accorder des crédits « qu'en vertu des principes généralement reconnus dans la branche » (art. 4 ter). Il s'agit là de lutter contre les situations où un actionnaire influent profite de sa position pour obtenir des prêts sans répondre à toutes les exigences de solvabilité. L'affaire Muñoz en représente un exemple flagrant. En officialisant explicitement un principe d'usage, et en omettant de prévoir des mesures de contrôle efficaces, cet article enfonce une porte ouverte. La formulation vague rend d'ailleurs la mesure fort peu contraignante.

Elargissement des devoirs de publicité (positions étrangères dans les bilans remis à la BNS, opérations fiduciaires)

En plus d'une simple adaptation formelle du schéma type de la comptabilité bancaire annuelle, la révision de l'ordonnance de 1972 implique quelques changements plus importants dans la façon de porter au bilan les activités financières. Relevons notamment qu'un nouveau poste dénommé « participations permanentes » est créé dans le bilan et le compte profits et pertes pour recenser les placements permanents visant une prise d'intérêts ou d'influence. Une majorité de la commission d'experts refuse en revanche que les participations soient énumérées nommément dans la comptabilité.

Deuxièmement, l'ordonnance de 1972 stipule que le montant total des actifs étrangers doit être affiché séparément comme complément au bilan annuel. Cette disposition constitue en fait une réponse à une proposition du député socialiste Stich en vue d'une publication distincte des opérations étrangères¹⁷²⁶. Cette proposition n'avait été retirée qu'après la promesse du conseiller fédéral Celio que cette question serait réglée dans l'ordonnance. Dans la commission d'experts, le spécialiste de la *NZZ* Heinz Portmann se fait le relais des revendications du socialiste soleurois. Il déclare alors : « Nous devons être conscients du fait que nous sommes actuellement assis sur une poudrière, raison pour laquelle l'épargnant a le droit de savoir s'il confie son argent à une banque qui possède 90% d'engagements intérieurs ou à une banque qui possède tout autant d'engagements étrangers »¹⁷²⁷. Portmann est d'abord minorisé de justesse, mais la disposition se réalise finalement sous la forme d'un complément au bilan. Il faut tout de même relativiser l'impact de cette mesure visant à améliorer la transparence de la comptabilité bancaire : il existe en effet de nombreux moyens de la contourner légalement, et de dissimuler certains engagements très élevés, par exemple par le biais de sociétés filiales ou en manipulant les échéances¹⁷²⁸.

Troisièmement, nous l'avons déjà évoqué, l'ordonnance de 1972 apporte une clarification dans les pratiques divergentes des banques quant à la comptabilisation des opérations fiduciaires. La disposition à laquelle aboutissent les longues négociations est emblématique d'une certaine ambivalence dont la langue juridique suisse a le secret : « Les opérations à titre fiduciaire doivent être dûment comptabilisées sans toutefois être portées au bilan »¹⁷²⁹. Les montants colossaux qui sont investis sous cette forme ne doivent ainsi pas être couverts par des fonds propres.

Enfin, la Banque nationale obtient une compétence de renseignement élargie, puisqu'elle peut exiger des banques « toute autre information se rapportant au bilan »¹⁷³⁰. Ce renforcement devrait en principe permettre à la BNS d'affiner ses connaissances

¹⁷²⁶ « Loi sur les banques. Révision », *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1970, vol. IV, 15.12.1970, p. 766-769.

¹⁷²⁷ ABNS, 1.3/1235, Vollziehungsverordnung 1972, Expertenkommission, Procès-verbal des séances de la commission d'experts pour la révision de l'ordonnance de la loi sur les banques, 05.03.1971, p. 17. Cit. originale : « Doch wir müssen uns bewusst sein, dass wir gegenwärtig auf einem Pulverfass [sic] sitzen, weshalb der Sparer ein Anrecht hat zu wissen, ob er sein Geld einer Bank mit 90% Inlandengagements oder einer Bank mit ebensovielen Auslandengagements anvertraut ».

¹⁷²⁸ Cf. Schütz, *op. cit.*, 1974, p. 152-153.

¹⁷²⁹ « Ordonnance d'exécution de la loi sur les banques et les caisses d'épargne (du 17 mai 1972) », p. 40.

¹⁷³⁰ Art. 7, al. 3 de la loi sur les banques révisée du 11 mars 1971.

statistiques à des échéances plus rapprochées que les remises de bilan annuelles, semestrielles, et des bilans intermédiaires trimestriels ou mensuels.

Protection des dépôts d'épargne

Nous nous souvenons que le montant des dépôts d'épargne privilégié en cas de faillite avait fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires dans l'après-guerre (motion Rosset, transformée en postulat 1958-1959, postulat Guntern 1965). Il s'agissait alors d'adapter le montant, fixé depuis 1934 à 5'000 francs par épargnant, au renchérissement du coût de la vie intervenu depuis. Le Conseil fédéral, en conformité avec les avis exprimés par la CFB, l'ASB et en partie la BNS, avait refusé ces motions en estimant qu'un relèvement du montant privilégié en cas de faillite se ferait au détriment de la majorité des autres créanciers et que la plupart des épargnes étaient gérées par des établissements bénéficiant de la garantie d'Etat (cf. chap. 8.2). Avec un dépôt d'épargne moyen s'élevant fin 1968 à 3554 francs, 81% de tous les carnets d'épargne restent privilégiés, selon les calculs du DFFD¹⁷³¹. Le Conseil fédéral refuse également d'entrer en matière sur des mesures qui restreindraient la politique de placement des banques qui recueillent les épargnes – on aurait pu imaginer une obligation d'investir ces montants dans des placements particulièrement sûrs. Si l'objectif principal était vraiment de sauvegarder les bas de laine des couches populaires les plus défavorisées, un privilège des épargnes dépendant du revenu imposable aurait sans doute été socialement mieux adapté à cette volonté. Rien de tout cela dans la révision de la loi sur les banques. Les dispositions sur la protection des dépôts d'épargne connaissent de fait une modification minimale en 1971. La réglementation introduit en effet, en plus de la collocation de 5'000 francs dans la troisième classe, un montant supplémentaire de 5'000 francs également, consigné lui dans la quatrième classe. Ce faisant, les épargnants disposant de montants s'échelonnant entre 5'000 et 10'000 francs sont mieux protégés, sans pour autant défavoriser les plus petits épargnants.

Au-delà de ce changement de faible portée, les législateurs ont négligé de remettre en question plus fondamentalement le système de protection des dépôts bancaires. L'introduction d'une assurance des dépôts n'est alors pas évoquée. Comme le montre le politologue Roy Gava, la période postérieure à celle que nous avons étudiée confirme en grande partie les tendances esquissées ici¹⁷³². Entre 1977 et 2013, malgré plusieurs scandales bancaires importants (scandale de Chiasso en 1977, fermeture de la Spar- und Leihkasse Thun en 1991, sauvetage d'UBS en 2008), la politique suisse en matière de protection des dépôts est caractérisée par des ajustements minimaux, souvent dans une orientation favorisant l'autorégulation, plutôt que des réformes majeures.

Cette situation est également provoquée par l'absence, en Suisse, d'une organisation collective des épargnants ou des petits actionnaires qui soit à même de défendre politiquement les intérêts de cette catégorie sociale très hétérogène¹⁷³³. Dans les années

¹⁷³¹ « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi sur les banques (Du 13 mai 1970) », *Feuille fédérale*, 1970, vol. 1, n° 24, 19.06.1970, p. 1168-1170.

¹⁷³² Cf. Gava, *op. cit.*, 2014, p. 179-209.

¹⁷³³ La situation helvétique contraste à cet égard avec celle de la France, où l'Association nationale des porteurs français de valeurs mobilières existe depuis 1898. Cf. Pierre-Cyrille Hautcoeur, Angelo Riva, «The

1930 il n'existe pas d'association de défense des petits investisseurs, et ceux-ci ne disposent pas d'un grand capital de soutien parmi les partis politiques nationaux, comme le montre Martin Lüpold dans son étude sur la gouvernance d'entreprise¹⁷³⁴. Dans l'après-guerre, quelques petites organisations voient le jour, comme le *Sparer-Schutzverband der Inflations-Geschädigten* ou la *Schweizerische Vereinigung zum Schutze der Sparer und Rentner*, mais leur poids politique demeure modeste. Il résulte de cet état de fait que les épargnants et les déposants bancaires ou encore les petits investisseurs (par exemple dans les fonds de placement) constituent des acteurs effectivement importants des débats de régulation bancaire, mais qu'ils ne sont pas activement impliqués dans les négociations, notamment en raison de leur faiblesse organisationnelle. La focale adoptée dans cette thèse, qui analyse les rapports de force entre les acteurs centraux de la politique bancaire (ASB, BNS, CFB, DFFD, etc.), maintient donc dans l'ombre les protagonistes pourtant importants que sont les épargnants bancaires. Leur situation contraste avec celle des consommateurs, qui s'organisent au cours des années 1950 et 1960 au sein d'associations et de fédérations disposant d'une influence politique croissante¹⁷³⁵.

Contrôle bancaire et moyens d'action de la CFB

Le système de contrôle des banques reposant sur le travail d'audit externe des sociétés fiduciaires privées choisies par les établissements financiers n'est à aucun moment remis en cause durant la procédure de révision de 1971. Revenant sur les conditions historiques d'émergence du modèle suisse de régulation bancaire, le membre de la Commission fédérale des banques Karl Etter justifie, au sein de la commission parlementaire du Conseil national, le long délai qui s'écoule avant que l'autorité ne puisse intervenir :

« Alors qu'à l'étranger le contrôle bancaire à proprement parler est la plupart du temps étatique, chez nous la révision externe auprès de la banque concernée est effectuée par une société privée, comme conséquence de la philosophie libérale de notre législation »¹⁷³⁶.

Implicitement, le vice-président de la CFB avoue ici que ce système de surveillance étatique indirecte provoque une grande lenteur de mise au courant, et donc d'action de l'organe de supervision, qui n'est informé par la société d'audit que dans certains cas graves, et si les délais fixés à la banque pour corriger les manquements n'ont pas été respectés. Dès le début des années 1960, sous l'effet des expériences de l'intervention désastreuse de la Commission fédérale des banques auprès de la Kredit- und Verwaltungsbank Zug, puis, a fortiori, après le choc de l'effondrement des banques Muñoz en 1965, l'amélioration des moyens d'action de l'autorité de surveillance fait partie des préoccupations principales dans le cadre d'un amendement de la législation

Paris financial market in the nineteenth century: complementarities and competition in microstructures», *The Economic History Review*, vol. 65, n° 4, 2012, p. 1326-1353.

¹⁷³⁴ Lüpold, *op. cit.*, 2010, p. 573.

¹⁷³⁵ Cf. Jakob Tanner, Brigitte Studer, «Konsum und Distribution», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 637-702, en part. p. 692-695.

¹⁷³⁶ ABNS, 1.3/1234, Parlement, Nationalratskommission, Procès-verbal des séances de la commission du Conseil national sur la révision de la loi sur les banques, 05.11.1970, p. 32. Cit. originale : « Während im Ausland meistens auch die eigentliche Bankkontrolle eine staatliche ist, erfolgt bei uns als Ausfluss der liberalen Grundhaltung unseres Gesetzes die Revision durch eine private Gesellschaft am Platz der betreffenden Bank ».

bancaire. De son rapport de juillet 1966 préparé sous l'influence décisive de Hans Streuli à l'attention du Conseil fédéral, la Commission fédérale des banques estimait déjà que le « système de mesures » (*Massnahmensystem*) était insuffisant (*unzulänglich*) et que cette lacune ne pouvait pas être justifiée par le caractère libéral de la loi : « Même une loi de surveillance libérale ne peut pas être dépourvue des moyens nécessaires pour qu'elle soit mise en application »¹⁷³⁷. Cet état de fait avait notamment pour conséquence qu'au moment où la Commission fédérale des banques était informée de la mise en danger des créanciers par la société fiduciaire chargée de l'audit externe, il était déjà souvent trop tard pour corriger l'évolution avant l'effondrement de la banque.

La loi sur les banques révisée de 1971 propose quelques aménagements mineurs censés rectifier ces lacunes¹⁷³⁸. Ces amendements peuvent être regroupés en deux catégories. Ils concernent d'une part les devoirs et les critères d'admission des sociétés d'audit. D'autre part, les moyens d'intervention de la CFB sont revus à la hausse.

Les « instituts de revision » ou « réviseurs » (*Revisionsstellen*) sont soumis à des exigences de sélection légèrement plus élevées¹⁷³⁹. Alors que la forme de l'expert-comptable indépendant est désormais également reconnue à côté de la société fiduciaire et du syndicat de révision, un réviseur doit dorénavant pouvoir prouver qu'il obtiendra des mandats de révision d'au moins cinq banques totalisant un bilan d'au moins 300 millions de francs ; un seul des mandats ne peut pas dépasser 10% des honoraires annuels de la société. De plus, la nouvelle ordonnance prescrit que les réviseurs responsables doivent être de nationalité helvétique et habiter en Suisse ; selon les membres de la commission d'experts, cette clause discriminatoire sert à renforcer la garantie du secret bancaire¹⁷⁴⁰. Dans l'ensemble, ces dispositions favorisent la concentration cartellaire du secteur de la révision bancaire, renforçant ainsi la tendance d'une forte continuité dans la répartition des mandats que nous avons aperçue plus haut (cf. chap. 5.2.3). En plus de ces conditions d'admission renforcées, les sociétés d'audit voient leur champ d'investigation légèrement augmenté. Elles doivent désormais s'assurer que les exigences nécessaires à l'autorisation d'ouverture d'une banque sont respectées, ce qui signifie aussi théoriquement évaluer annuellement la délicate question des garanties morales offertes par les dirigeants bancaires. Ce renforcement de l'indépendance des réviseurs à l'égard des banques contrôlées, sous la forme de la clause du plafond de 10% d'honoraires pour un seul mandat, ne met cependant pas un terme aux débats sur cette question. En mai-juin 1972, le conseiller national socialiste Helmut Hubacher (1926-) prend contact avec la CFB pour évoquer le cas de la Gesellschaft für Bankrevisionen, proche du Crédit Suisse et de la Société de Banque Suisse, et qui occupe la fonction de réviseur bancaire officiel pour ces

¹⁷³⁷ AFB, E6100(B-001), 1980/49, vol. 59, dossier Bankengesetz, Vernehmlassung und Neuer Entwurf, « Bericht und Entwurf der Bankenkommission über eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen und seiner Vollziehungsverordnung vom 30. August 1961 », 18.07.1966, p. 7. Cit. originale : « Auch ein liberales Aufsichtsgesetz kann der Mittel, die erforderlich sind, damit es durchgesetzt werden kann, nicht entbehren ».

¹⁷³⁸ Sur ce point, voir également Riniker, *op. cit.*, 1974, p. 89-106.

¹⁷³⁹ Pour un résumé synthétique de l'état de la révision bancaire selon le chef du secrétariat de la CFB Daniel Bodmer en 1976 : cf. Daniel Bodmer, « Aktuelle Probleme der Bankrevision aus der Sicht der Eidgenössischen Bankenkommission », in Theo Keller (éd.), *Revision und Sicherheit im Bankbetrieb*, Bern ; Stuttgart : P. Haupt Verlag, 1976, p. 21-30.

¹⁷⁴⁰ ABNS, 1.3/1235, Vollziehungsverordnung 1972, Expertenkommission, Procès-verbal des séances de la commission d'experts pour la révision de l'ordonnance de la loi sur les banques, 05.03.1971, p. 28.

deux banques¹⁷⁴¹. Sous cette impulsion, la Commission fédérale des banques décide d'ordonner un rapport juridique d'experts sur la question et mandate le professeur de droit à l'Université de Genève Herbert Schönle (1929-)¹⁷⁴². En mars 1973, Hubacher dépose un postulat invitant le Conseil fédéral à examiner les relations d'indépendance financière, en particulier entre les grandes sociétés fiduciaires et les grandes banques¹⁷⁴³. Tout en rejetant l'idée d'une instance de contrôle de droit public, le conseiller fédéral Nello Celio accepte le postulat Hubacher, dans un sens cependant peu contraignant, en assurant simplement que le Conseil fédéral, la BNS et la CFB se préoccupent constamment de ces questions. En août 1974, la Commission fédérale des banques poursuit l'enquête sur les rapports d'indépendance en lançant un sondage auprès des instituts de révision, tout en refusant d'édicter des directives contraignantes¹⁷⁴⁴. Ces nombreuses démarches ne débouchent finalement pas sur une réforme du cadre réglementaire. Des modifications dans la répartition du capital-actions sont certes menées par les sociétés fiduciaires pour mieux dissimuler les liens étroits qui les unissent aux grandes banques. Le secrétaire de la CFB Daniel Bodmer regrette ainsi dans un article paru en 1976 la position parfois trop unilatérale des sociétés de révision :

« Oui, parfois la Commission des banques a le sentiment que [les institutions de révision] jouent le rôle d'avocat de la banque contre la Commission des banques. Il n'est pas facile de trouver le juste milieu entre deux maîtres, et cela exige des valeurs personnelles et caractérielles considérables, que l'on ne peut pas inoculer à chaque réviseur »¹⁷⁴⁵.

En plus de ces changements dans les conditions d'admission des réviseurs, la réforme de 1971-1972 donne des responsabilités supplémentaires aux sociétés d'audit. Celles-ci obtiennent le droit de consulter en tout temps les livres et pièces comptables des banques et peuvent leur demander les renseignements jugés nécessaires. Enfin, elles reçoivent l'obligation d'avertir plus rapidement la Commission fédérale des banques, lorsqu'elles « jugent inutile de fixer un délai de régularisation, qu'elles décèlent des infractions pénales, de graves irrégularités, la perte de la moitié des fonds propres ou d'autres faits de nature à compromettre la sécurité des créanciers » (art. 21, al. 4).

Quant à l'*instrumentarium* de la Commission fédérale des banques, il subit également un développement. Il s'agissait là de corriger les dysfonctionnements profonds détectés par la CFB dans ses outils d'intervention en cas de non-coopération d'un établissement délictueux (cf. chap. 7.5). Cette amélioration s'est faite par analogie avec les nouveaux outils dont elle dispose dans le cadre de la régulation des fonds de placement depuis 1967. De nouvelles compétences lui sont donc attribuées dans la loi révisée de 1971, en

¹⁷⁴¹ AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 24, Unabhängigkeit Revisionsstellen, Lettre de Helmut Hubacher à la CFB, 30.05.1972.

¹⁷⁴² Ce rapport sera ultérieurement publié sous une forme remaniée : Schönle, Dohm, *op. cit.*, 1974.

¹⁷⁴³ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, réponse du conseiller fédéral Nello Celio du 20.09.1973, p. 1122-1124.

¹⁷⁴⁴ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 4, Circulaires CFB, Circulaire confidentielle n° 43 du 12 août 1974 au conseil d'administration des institutions de révision bancaire.

¹⁷⁴⁵ Bodmer, *art. cit.*, in Keller (éd.), *op. cit.*, 1976, p. 26. Cit. originale : « Ja, manchmal hat die Bankenkommision das Gefühl, sie [die Revisionsstellen] begäben sich geradezu in die Rolle des Anwalts der Bank gegen die Bankenkommision. Zwischen zwei Herren die richtige Mitte zu halten, ist nicht leicht und erfordert erhebliche charakterliche Persönlichkeitswerte, die man nicht jedem Revisor einimpfen kann ».

procédant par gradation, de la mesure la plus anodine à la plus lourde de conséquences. Elle peut exiger des sociétés fiduciaires comme des banques tous les renseignements dont elle a besoin dans l'exécution de sa tâche. Lorsqu'elle est informée d'infractions ou d'irrégularités, elle est autorisée à « prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal » (art. 23 ter). La Commission fédérale des banques peut encore déléguer un observateur officiel, qui surveille de près l'activité des dirigeants de la banque et possède un droit de regard illimité dans ses affaires. Il sert aussi de relais pour informer promptement la CFB. Troisièmement, lorsque la banque ne répond toujours pas aux injonctions de l'autorité de surveillance malgré une sommation préalable, cette dernière peut faire exécuter elle-même les mesures qu'elle avait prescrites. Elle peut dans ce cas également rendre cette décision publique, par exemple par le biais de la *Feuille officielle suisse du commerce*. Enfin, arme la plus tranchante dont elle dispose désormais, elle peut retirer à une banque l'autorisation d'exercer, ce qui a pour conséquence la dissolution et la liquidation de l'établissement. Ce retrait de l'autorisation est limité aux violations graves, ou lorsque la banque ne répond plus aux conditions requises.

Il est difficile d'émettre un jugement détaillé sur l'efficacité de ces nouvelles mesures d'intervention. Selon un membre de la CFB, le professeur genevois de droit commercial Alain Hirsch (1934-), qui s'exprime en 1975 :

« La Commission a reçu de nombreux pouvoirs nouveaux, qu'elle n'a utilisés jusqu'ici qu'avec réserve. D'ailleurs, pour pouvoir les utiliser il faudrait que le secrétariat de la Commission soit sensiblement augmenté, ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici. On peut donc dire que l'application des nouvelles dispositions légales en est encore au stade expérimental »¹⁷⁴⁶.

Enfin, le système de sanction de la loi sur les banques connaît aussi un ajustement. Les infractions sont désormais classées dans trois catégories de gradation, selon la gravité de la transgression. Il y a d'abord les contraventions légères passibles d'une amende de 5'000 francs au maximum (au lieu de 1'000 francs selon la loi de 1934) (art. 50). Puis viennent les contraventions – établissement d'un bilan non-conforme, refus d'obtempérer à une injonction de la CFB, etc. – punies par une amende maximale 20'000 francs (art. 49). Enfin, les délits sont désormais passibles de six mois d'emprisonnement et d'une amende jusqu'à concurrence de 50'000 francs (art. 46-48). Parmi ces délits figurent notamment l'ouverture non-autorisée d'une banque, le recours à une publicité abusive se prévalant du siège suisse, la conclusion d'une opération d'exportation de capitaux interdite, la transmission de faux renseignements à la CFB ou à la BNS, la violation du secret bancaire, ou encore l'atteinte au crédit d'une banque par de fausses allégations. L'exécution de cet arsenal de sanctions a également été adaptée. Mises à part la violation du secret bancaire et l'atteinte au crédit d'une banque (art. 47 et 48) qui restent du ressort unique des instances judiciaires cantonales, les autres délits et contraventions, du moment qu'ils n'impliquent pas une peine privative de liberté, sont désormais poursuivis directement par le Département fédéral des finances et des douanes. On cherche ainsi à lutter contre l'incurie de certaines autorités pénales cantonales dans la répression des délits mis à jour par la Commission fédérale des banques. Notons encore au passage que

¹⁷⁴⁶ Alain Hirsch, «La surveillance des banques en Suisse», in Marcus Lutter, Helmut Kollhosser, Winfried Trusen (éd.), *Recht und Wirtschaft in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Johannes Bärmann zum 70. Geburtstag*, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1975, p. 461-469, p. 469.

la CFB est désormais autorisée à percevoir des émoluments pour les décisions qu'elle prend, dont le montant varie entre 1'000 et 20'000 francs.

Dans l'ensemble, cet arsenal disciplinaire reste clément. Qu'une infraction comme une falsification de bilan soit simplement punissable d'une contravention maximale de 20'000 francs, infligée à une banque en tant que personne morale, a sans doute un effet fort peu dissuasif.

Quelle que soit la sévérité de sanctions pénales, la plupart des acteurs, même ceux qui sont ouvertement en faveur d'une augmentation des amendes, sont conscients de la faible portée de ces changements. Dans le domaine de la surveillance bancaire, les mesures préventives – devoir de transparence, contrôles inopinés, etc. – fonctionneraient en principe mieux que les sanctions disciplinaires prises *ex post*, au moment où les pertes sont déjà subies. L'effet dissuasif des sanctions disciplinaires dans le domaine de la criminalité économique est d'ailleurs dissipé par les nombreux moyens dont disposent les délinquants en col blanc pour échapper à une condamnation¹⁷⁴⁷. Comme le déclare en décembre 1971 l'ancien conseiller fédéral socialiste Max Weber au sein du Conseil national : « Il n'existe pas de pilules contre la bêtise des conseillers d'administration ni de remède infaillible contre l'irresponsabilité des banquiers »¹⁷⁴⁸.

La loi sur les banques révisée de 1971 : des ajustements plutôt qu'une réforme systémique profonde

En février 1971, le correspondant à Zurich du *Financial Times* David Egli dressait un tableau prometteur des ambitions de changement dans la réglementation bancaire suisse :

« Nettled by much international criticism which has earned their banks the 'gnome' image, the Swiss are tightening up on banking practice to make life more difficult for shady elements taking advantage of the proverbial taciturnity of Swiss bankers [...] Just as Swiss women have got the vote, Swiss banking practices are being streamlined to cope both with the growing demands of a financial centre, reputed to be only second to London and New York and with the dangers of organised crime »¹⁷⁴⁹.

S'il est vrai que le propos de l'article se concentre sur les aspects relatifs au secret bancaire à l'échelon international, le programme exposé ici est bien ambitieux. Dans les faits, le résultat auquel aboutit la procédure de révision de la loi sur les banques en 1971 ne modifie pas fondamentalement le système de régulation bancaire introduit en 1934. Il serait très difficile d'affirmer que les autorités helvétiques ont vraiment cherché à adapter leur capacité de surveillance du secteur bancaire à la croissance phénoménale et l'importance internationale que celui-ci a connues durant les Trente Glorieuses. En ce qui concerne l'évaluation des risques pris par la place bancaire dans ses placements étrangers, nous avons vu que la révision de 1971 accouche d'une souris. A l'exception d'un devoir de publication à l'égard de la BNS légèrement plus détaillé, la loi sur les banques de 1971 ne

¹⁷⁴⁷ Pour une recherche récente en sociologie sur les illégalismes dans les marchés financiers : Arjan Reurink, « "White-Collar Crime": The concept and its potential for the analysis of financial crime », *European Journal of Sociology*, vol. 57, n° 3, 2016, p. 385-415.

¹⁷⁴⁸ « Loi sur les banques. Révision », *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 1970, vol. IV, 10.12.1970, p. 747. Cit. originale : « Es gibt eben keine Pillen gegen die Dummheit von Verwaltungsräten und auch kein untrügliches Mittel gegen Verantwortungslosigkeit von Bankdirektoren ».

¹⁷⁴⁹ David Egli, « Swiss Bank Secrecy. Lifting the veil a little to fight organised crime », *Financial Times*, 18.02.1971, p. 7.

fixe aucune restriction sur les opérations internationales. La disproportion évidente entre une place financière à l'expansion fulgurante et l'appareil bureaucratique et administratif chargé de son contrôle minimal s'est encore creusée en l'espace des 37 ans qui séparent les deux versions de la législation (cf. chap. 10.3). Mais les amendements proposés au début des années 1970 ne cherchent aucunement à combler cet écart. Dans un pays qui compte fin 1968 plus de livrets d'épargne (8.1 millions) que d'habitants¹⁷⁵⁰ et où le bilan cumulé des quatre plus grandes banques (CS, SBS, UBS et BPS) équivalait au produit intérieur brut¹⁷⁵¹, le cadre réglementaire demeure libéral et peu restrictif.

Si la révision de 1971 fournit de nouveaux outils à la Commission fédérale des banques pour lui permettre d'intervenir plus rapidement et de façon plus incisive en cas de manquements, l'accroissement nécessaire de l'appareil administratif nécessaire à la mise en application de ces nouvelles compétences fera encore longtemps défaut¹⁷⁵². Ce n'est qu'à partir de 1976, puis de manière accélérée après le scandale de Chiasso de 1977 que l'autorité de surveillance verra la taille de son secrétariat augmenter progressivement.

Dans ce chapitre, nous avons pu exposer la façon dont la stratégie de l'Association suisse des banquiers face au dossier « législation bancaire » au cours des années 1960 se révèle payante. Jusqu'à l'affaire Muñoz qui éclate en 1965, les banquiers pratiquent une politique d'obstruction quasiment systématique. Celle-ci consiste à rejeter toute modification de la loi fédérale sur les banques de 1934, et ce, quel que soit le bien-fondé ou l'orientation des amendements désirés. Pour les milieux bancaires, il s'agit alors d'éviter à tout prix l'ouverture d'un chantier législatif et d'un débat public sur des questions sensibles comme la protection du secret bancaire, et les pratiques moralement douteuses qu'il facilite, ou sur des propositions d'un contrôle officiel de l'octroi des crédits, par exemple pour favoriser les crédits hypothécaires au détriment des placements internationaux. Après quelques tentatives successivement avortées en 1960-1961 et en 1964, la farouche résistance de l'ASB s'effrite avec le scandale de l'effondrement des banques Muñoz en 1965. Elle accepte désormais de collaborer à contrecœur aux travaux d'élaboration d'un avant-projet de révision. Entre 1965 et 1969, les banquiers parviennent ensuite à modifier considérablement la hiérarchie de priorisation des points de révision. Tandis que les moyens d'intervention et de sanction de la Commission fédérale des banques constituaient jusqu'alors la question névralgique des discussions de réforme, l'Association suisse des banquiers réussit à imposer le problème des banques étrangères et celui des sociétés financières à caractère commercial et industriel comme les priorités immédiates d'un amendement de la loi sur les banques. Ce glissement implique également un retardement de toute la procédure, puisque les avant-projets rédigés par la CFB sont alors considérés comme insuffisants pour constituer une base de travail. Une fois le travail législatif arrivé au stade parlementaire, les milieux bancaires pratiquent une politique d'influence similaire à celle mise en œuvre par leurs prédécesseurs des années

¹⁷⁵⁰ Le chiffre sur les livrets d'épargne est tiré du « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de la loi sur les banques (Du 13 mai 1970) », *Feuille fédérale*, 1970, vol. 1, n° 24, 19.06.1970, p. 1168. La Suisse compte 6.2 millions d'habitants en 1970.

¹⁷⁵¹ Bilans des quatre grandes banques fin 1970 : SBS : 28 milliards de francs, CS : 28 milliards, UBS : 26 milliards, BPS : 6 milliards. Total : 88 milliards de francs. PIB fin 1970 : 90 milliards de francs. Sources : bilans bancaires : rapports de gestion correspondants. PIB : Statistique historique de la Suisse en ligne, tableau Q.15. (<http://www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php>, consulté le 14.12.2016).

¹⁷⁵² Cf. la conclusion de Müller, *art. cit.*, 1977.

1930. Pour mettre en avant leurs postulats, ils mettent l'accent sur le Conseil des Etats, dont la coloration politique leur est a priori plus favorable. D'autre part, ils cherchent à réduire la marge de manœuvre générale de l'arène politique, en encourageant le traitement de nombreux points centraux dans l'ordonnance d'exécution plutôt que dans la loi même. Cette double tactique porte ses fruits. La loi sur les banques révisée de 1971 aboutit sans qu'un débat public délicat pour les banquiers ne s'ouvre véritablement. A aucun moment un préjudice d'image pour la place financière suisse, même à l'échelon international, n'est subi.

Quant à la question de savoir si les insuffisances détectées dans le système de surveillance bancaire tel qu'il s'est développé depuis 1935 sont résorbées par la révision de 1971, nous serons pour notre part moins optimistes que l'historien Hugo Bänziger, qui estime que les lacunes ont été comblées¹⁷⁵³. Si les ajustements apportés par l'amendement de 1971 constituent sans doute un progrès dans certains domaines, il faut souligner que sur des points cruciaux comme l'assouplissement des exigences de fonds propres, la (non-) comptabilisation des opérations fiduciaires, ou encore la consolidation du secret bancaire, la réglementation finale favorise *de facto* la poursuite du même modèle d'expansion des grandes banques helvétiques, sans prévoir parallèlement des garde-fous capables de rééquilibrer la disproportion de pouvoir entre le secteur régulé et les instances de supervision (cf. chap. 12 Conclusions).

¹⁷⁵³ Bänziger, *op. cit.*, 1986, p. 212. Cit. originale : « Die im Bankengesetz vorhandenen Mängel [...] konnten mit der Teilrevision des Bankengesetzes 1971 und dem Ausbau des Sekretariates der Bankenkommision 1976 behoben werden ».

9.4 Epilogue : la loi sur les banques dans les années 1970-1980

Dans la conclusion de sa thèse sur le développement historique de la surveillance bancaire, l'historien Hugo Bänziger dresse en 1986 un bilan résolument optimiste de l'évolution récente. « Les lacunes présentes dans la législation bancaire [...] ont pu être comblées par la révision partielle de 1971 et l'extension du secrétariat de 1976 »¹⁷⁵⁴, écrit-il. Ce constat nous semble inexact. Un examen superficiel de l'évolution des discussions autour de la surveillance bancaire helvétique entre 1974 et 1986 montre au contraire que d'importants dysfonctionnements subsistent au-delà des années 1970 et que le régime de contrôle bancaire est même remis en question de manière plus profonde au tournant des années 1980. Les quelques développements qui suivent seront nécessairement sommaires, et nécessiteraient sans aucun doute une étude plus approfondie.

A peine le régime de surveillance bancaire révisé entre-t-il en vigueur en 1971-1972 que de nouvelles interventions parlementaires relancent le débat sur la pertinence de la réforme adoptée. Une motion déposée par le conseiller national Jean Ziegler le 4 juin 1971, contresignée par vingt autres députés socialistes, invite le gouvernement à examiner « les différentes solutions légales possibles permettant l'instauration d'un contrôle public minimum sur la politique d'investissement et de gestion des grandes banques d'affaires de Suisse »¹⁷⁵⁵. Cette proposition est toutefois balayée par la majorité de la Chambre du peuple. Deux ans plus tard, en mars 1973, le député socialiste bâlois Helmut Hubacher (1926-) revient à la charge en présentant un postulat demandant au Conseil fédéral d'examiner la question de l'indépendance financière des sociétés de révision à l'égard des banques qu'elles contrôlent, et évoque l'idée de confier la révision bancaire à un organe de contrôle de droit public¹⁷⁵⁶. Hubacher cite nommément les deux fiduciaires qui révisent les trois grandes banques suisses, à savoir la Gesellschaft für Bankrevisionen et la Schweizerische Revisionsgesellschaft. Cette intervention avait été précédée, au cours du printemps 1972, d'un échange direct entre Hubacher et la Commission fédérale des banques¹⁷⁵⁷. A l'automne 1972, le Crédit Suisse et la Société de Banque Suisse avaient accepté de se défaire d'une partie de leurs participations majoritaires à la Gesellschaft für Bankrevisionen et d'élargir son conseil d'administration à des personnalités jugées indépendantes¹⁷⁵⁸. Un an plus tard, le Conseil fédéral accepte le postulat, qui ne débouche cependant pas sur des mesures concrètes.

¹⁷⁵⁴ *Ibid.*, p. 212. Cit. originale : « Die im Bankengesetz vorhandenen Mängel [...] konnten mit der Teilrevision des Bankengesetzes 1971 und dem Ausbau des Sekretariates der Bankenkommission 1976 behoben werden ».

¹⁷⁵⁵ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, séance du 13.12.1971, p. 1588-1595.

¹⁷⁵⁶ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, séance du 20.09.1973, p. 1122-1124.

¹⁷⁵⁷ La CFB répond à Hubacher qu'une indépendance financière n'est pas requise par la loi, mais accepte de mandater un rapport d'experts sur la question. Cf. E6520(A), 1983/50, vol. 24, dossier Unabhängigkeit Revisionsstellen.

¹⁷⁵⁸ E6520(A), 1983/50, vol. 24, dossier Unabhängigkeit Revisionsstellen, lettre de la direction générale du CS (E. Reinhardt, H. R. Wuffli) à Nello Celio (chef du DFFD), 23.08.1972. A partir de mai 1972, le CdA de la Gesellschaft für Bankrevisionen est composé des personnalités suivantes : Alfred Schaller (1908-1985) (CN, PRD, BS, adm.-dél. de Schweizerische Reederei AG, pdt), Max Karrer (dir. Rentenanstalt, v-pdt), Paul Gygli (commandant de corps, Berne), Ludwig von Moos (1910-1990) (ex-CF, PDC), Raoul de Perrot (1909-1980) (avocat, Neuchâtel), Robert Reimann (1911-1987) (CE, PDC, AG), Willy Staehelin (1897-1972) (avocat, Feldmeilen, PDC).

A ces pressions politiques s'ajoute dès 1974 le déclenchement d'une crise bancaire qui affecte certains établissements. Fondamentalement liée à la fin du système de Bretton Woods et l'adoption du régime de taux de changes flottants en 1973, elle atteint par exemple l'UBS, qui subit au printemps 1974 une perte importante, chiffrée à 142 millions de francs suisses – ce qui correspond à 8% de ses réserves ouvertes –, sur le marché des changes¹⁷⁵⁹. En juin 1974, la débâcle de la banque privée allemande Herstatt, basée à Cologne, fait des vagues en Suisse. La chute de cet institut, également lourdement affecté par une perte de change, constitue la plus importante faillite bancaire allemande depuis les années 1930, et entraîne également de lourdes conséquences à l'échelon international. Elle donne le coup d'envoi des premières velléités de coordonner la surveillance bancaire au plan supranational, avec la création du Comité de Bâle (*Basel Committee on Banking Supervision*)¹⁷⁶⁰. En Suisse, une série de crises bancaires éclatent au cours de l'été et de l'automne 1974, sans qu'un lien direct avec la maison Herstatt puisse être systématiquement établi : la filiale zurichoise de la Seattle First National Bank, la Cosmos Bank (Zurich), la filiale de Lugano de la Lloyds Bank, la Firestone Bank (Zurich), la Banque de Crédit International (Genève), la Banque de Financement S.A. (Finabank, Genève), l'Amincor-Bank (Zurich) et la Metro-Bank (Zurich) éprouvent des difficultés de liquidité ; certaines d'entre elles entrent en liquidation¹⁷⁶¹. La juxtaposition de ces huit cas est trompeuse : parfois les pertes ne sont que passagères et peuvent être compensées, par exemple par la maison-mère, dans d'autres situations, comme pour la Cosmos-Bank, la Banque de Crédit International et la Metro-Bank, elles débouchent sur une procédure de sursis bancaire et la fermeture des guichets.

Les effondrements de ces banques de taille modeste provoquent de nombreuses réactions chez les responsables de la politique bancaire en Suisse. Dès août 1974, la direction générale de la Banque nationale suisse estime que « la surveillance bancaire sous sa forme actuelle – composition de la Commission, petit secrétariat – n'est plus à même de donner satisfaction »¹⁷⁶². Comme possibilités d'amélioration, le service juridique de la BNS envisage plusieurs solutions : revenir sur sa position traditionnelle de rejet de la tâche de surveillance et assumer une plus grande responsabilité dans le domaine, faire de la présidence de la Commission fédérale des banques une fonction à plein temps, ou encore la doter d'une équipe de réviseurs qui mènerait des inspections directement auprès des banques¹⁷⁶³. Parallèlement, en août 1974, le nouveau chef du Département fédéral des finances et des douanes, le radical vaudois Georges-André Chevallaz (1915-2002),

¹⁷⁵⁹ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 392. Pour les réserves ouvertes : Union des banques suisses, Rapport de gestion annuel 1974, p. 43 (Fonds de réserve général: 826 millions, fonds de réserve spécial: 930 millions). Le rapport annuel précise (p. 24) que la perte a été « occasionnée par des opérations de change d'un client » et qu'elle a été « entièrement couverte par la réalisation de réserves internes d'évaluation ».

¹⁷⁶⁰ Cf. Schenk, *art. cit.*, 2014; Emmanuel Mourlon-Druol, «'Trust is good, control is better': The 1974 Herstatt Bank Crisis and its Implications for International Regulatory Reform», *Business History*, vol. 57, n° 2, 2015, p. 311-334.

¹⁷⁶¹ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 395-400. ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 10.10.1974, p. 1463-1464.

¹⁷⁶² ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 29.08.1974, p. 1211. Cit. originale : « Das Direktorium ist der Auffassung, dass die Bankenaufsicht in der gegenwärtigen Form – Zusammensetzung der Kommission, kleines Sekretariat – nicht mehr zu genügen vermag ».

¹⁷⁶³ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 14.11.1974, p. 1786-1787. Les propositions d'amélioration de la BNS sont également formulées dans une lettre de 11 pages adressées au DFFD. AFB, E6520B, 2007/62, vol. 18, lettre de la Direction générale de la BNS au DFFD, 29.11.1974.

s'inquiète également des conséquences de la crise Herstatt et demande à la BNS son avis sur l'efficacité du régime de surveillance des banques en Suisse¹⁷⁶⁴. Du côté parlementaire aussi, le débat est soulevé. Le cas de la faillite de la Metro-Bank en particulier, qui engendre des pertes pour les déposants, suscite le dépôt de trois interventions parlementaires : la petite question du socialiste Rudolf Welter (1911-2000), la motion du socialiste Hans Schmid et l'interpellation du membre de l'Alliance des Indépendants Sigmund Widmer (1919-2003)¹⁷⁶⁵. Toutes trois réclament une amélioration de la surveillance des banques et plus précisément une meilleure protection des petits épargnants.

Face à cette pression politique, qui émane à la fois d'interventions parlementaires et de propositions de la direction de la BNS, le Département fédéral des finances et des douanes décide en janvier 1975 d'établir un groupe d'étude chargé d'examiner l'opportunité d'une révision de la loi sur les banques. Composé d'une demi-douzaine d'experts provenant de l'administration fédérale, de la banque centrale, de la Commission fédérale des banques, de l'Association suisse des banquiers et du monde académique, ce comité a pour objectif d'examiner de potentielles améliorations dans l'organisation de la surveillance bancaire¹⁷⁶⁶. A l'issue de six séances, le groupe de travail remet en novembre 1975 un rapport au DFFD¹⁷⁶⁷. Il y préconise plusieurs modifications : un agrandissement immédiat du secrétariat de la CFB, un accroissement de ses compétences, la transmission obligatoire de tous les rapports de révision bancaire (et non plus seulement ceux des établissements qui posent problème), une participation des banques au financement de la CFB par le biais d'émoluments, et la transformation de la présidence de la CFB en un poste à plein temps. En somme, des changements mineurs qui ne nécessitent pas une révision formelle de la législation. Des réformes plus ambitieuses sont discutées, mais rejetées, comme la transformation du système d'audit par des sociétés privées, l'idée de créer un véritable Office fédéral des banques sur le modèle du secteur des assurances ou encore un transfert de la surveillance vers la BNS. Le Conseil fédéral avalise les propositions du groupe de travail en décembre 1975, et entreprend une simple réorganisation administrative de la Commission fédérale des banques. Des changements de têtes, avec l'arrivée au nouveau poste de directeur de la CFB de l'ancien chef du service juridique de l'Administration fédérale des finances Bernhard Müller, ainsi que l'augmentation du personnel d'une dizaine à une vingtaine d'employés sont décidés (cf. annexe 12.1.3). Mais la loi sur les banques, dans sa mouture insatisfaisante de 1971, reste « intact », et l'absence de collaboration formalisée entre la CFB et la BNS demeure.

¹⁷⁶⁴ AFB, E6100B-02, 1989/75, vol. 26, Bankenaufsicht in der Schweiz, lettre de G.-A. Chevallaz à Fritz Leutwiler, 15.08.1974. Chevallaz précise à cette occasion que l'idée d'une présidence à plein temps pour la Commission fédérale des banques « s'est heurtée à l'opposition des banques et a été finalement abandonnée par le Conseil fédéral ».

¹⁷⁶⁵ Petite question Welter du 11.12.1974, surveillance des banques ; motion Schmid (SG) du 27.01.1975, protection des petits épargnants et investisseurs ; interpellation Widmer du 28.01.1975, protection des petits épargnants.

¹⁷⁶⁶ AFB, E6100(B-02), 1989/75, vol. 26, dossier Studiengruppe zur Überprüfung des Bankengesetzes. La composition exacte : Bernhard Müller (pdt, DFFD), Dr. Paul Ehrsam (BNS), Dr. Markus Lusser (ASB), Prof. Emilio Albisetti (Dir. de Spar- und Leihkasse Bern), Prof. Alain Hirsch (CFB), Dr. Daniel Bodmer (CFB), Prof. Benno Lutz, remplacé par René Prodoliet, directeur de la SBS.

¹⁷⁶⁷ AFB, E6520B, 2007/62, vol. 18, Studiengruppe zur Überprüfung des Bankengesetzes, Bericht zuhanden des Eidg. Finanz- und Zolldepartement, 28.11.1975.

La « fenêtre d'opportunité » en faveur d'un renforcement de la surveillance bancaire ouverte par plusieurs débâcles bancaires essentiellement dues à des crises de change en 1974 semblait donc se refermer sans véritable réforme fin 1975. Ce dénouement convenait parfaitement aux milieux bancaires, qui avaient insisté au cours des délibérations du groupe de travail pour que les rares mesures proposées fussent réalisées sans une révision formelle de la loi sur les banques, ce afin d'éviter une politisation de la thématique¹⁷⁶⁸. Or, au printemps 1977, une affaire retentissante vient perturber cette situation. Le scandale de Chiasso éclate en avril 1977¹⁷⁶⁹. On apprend alors que les dirigeants de la succursale de Chiasso du Crédit Suisse ont mis en place depuis le début des années 1960 un montage financier pour faciliter l'évasion fiscale depuis l'Italie, par le biais d'une société basée au Liechtenstein (Texon, fondée en 1961). Les pertes de change et les mauvais investissements opérés par les responsables de la succursale tessinoise occasionnent un préjudice colossal de 1,4 milliard de francs pour le Crédit Suisse ; certains banquiers locaux sont arrêtés et poursuivis en justice, une partie des dirigeants du siège central sont poussés à la démission. L'affaire connaît un retentissement international. Pour de nombreux observateurs, elle symbolise l'ampleur des mouvements illicites de capitaux vers les banques suisses et les liens étroits avec les pratiques d'évasion fiscale que ces établissements favorisent. Mais l'affaire de Chiasso met aussi en évidence le laxisme de l'environnement réglementaire en Suisse : elle révèle de graves dysfonctionnements dans les systèmes de contrôle à la fois interne (inspectorat) et externe (révision par la société fiduciaire).

Le scandale de Chiasso provoque aussi des répercussions politiques immédiates. Non moins de 17 (!) interventions parlementaires sont déposées au Conseil national. Toutes les fractions parlementaires (PRD, PDC, UDC, AdI, PSS) interpellent le gouvernement pour connaître les tenants et aboutissants des agissements et réclamer, avec des modalités qui varient selon les tendances politiques, une modification du système de surveillance pour éviter la reproduction d'un tel scandale. Un long débat a lieu au Conseil national le 4 mai 1977, au cours duquel le conseiller fédéral Chevallaz, acculé par les questions des parlementaires, doit louvoyer en renvoyant la balle aux tribunaux dont les « enquêtes sont en cours ». En dehors du parlement, la pression politique augmente également. Le Parti socialiste suisse annonce, avec une certaine précipitation, le lancement d'une initiative populaire sur le sujet. Celle-ci aboutit en octobre 1979, mais ne sera soumise au peuple qu'en mai 1984.

Du côté des acteurs centraux impliqués dans la régulation bancaire, la réaction ne se fait pas non plus attendre. Elle comporte deux volets. L'ASB favorise dans un premier temps la signature d'un accord avec la BNS. La « convention relative à l'obligation de diligence lors de l'acceptation de fonds et à l'usage du secret bancaire » est conclue le 2 juin 1977,

¹⁷⁶⁸ AFB, E6100(B-02), 1989/75, vol. 26, dossier Studiengruppe zur Überprüfung des Bankengesetzes, lettre de Markus Lüscher (ASB) à Bernhard Müller (AFF), 21.11.1975.

¹⁷⁶⁹ Sur le scandale de Chiasso, voir Max Mabillard, Roger de Weck, *Scandale au Crédit Suisse*, Genève: Tribune éditions, 1977 ; Jung, *op. cit.*, 2000, p. 245-287 ; Joseph Jung, *Rainer E. Gut : die kritische Grösse*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2007, p. 15-57 ; Emilie Pasquier, «Le parti socialiste suisse et l'initiative populaire "contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques" (1977-1984)», Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne, 2009 ; Lorena Quintas, «Le scandale de Chiasso : secret bancaire et opinion publique en Suisse romande», Mémoire de maîtrise en histoire économique, Département d'histoire économique, Université de Genève, 2010.

moins de deux mois après l'éclatement du scandale. Elle met en place un mécanisme d'autorégulation visant à assurer l'identification des clients par les banques et empêcher la facilitation de l'accueil de capitaux acquis par des actes délictueux ou l'assistance active en matière de fuite des capitaux et de fraude fiscale. Quant à la seconde réaction, elle consiste en la réactivation du groupe d'étude chargé d'examiner la loi sur les banques. Au point mort depuis fin 1975, les travaux de la commission d'experts reprennent et donnent lieu à 19 séances entre 1977 et 1980. Ils aboutissent à la conclusion, en mai 1980, que la loi sur les banques mérite une révision totale. Au fond, entre 1977 et 1982, le groupe de travail du DFF élabore des projets de révision de la loi sur les banques qui font office de contre-projets informels aux revendications socialistes formulées dans l'initiative populaire. Certains points de convergence concrets entre les deux propositions existent d'ailleurs. Les associations économiques, consultées en 1983 à propos du projet de révision de la loi sur les banques, lui réservent un accueil très froid : l'ensemble de l'entreprise est jugée inutile.

Le rejet massif de l'initiative populaire socialiste sur les banques par 73% des votants en mai 1984 sonne finalement le glas de la révision prévue de la loi sur les banques. Il provoque un infléchissement de la volonté et de la capacité du DFFD à mener à bien son projet. L'ASB interprète le résultat des urnes comme un plébiscite en faveur du secret bancaire et du cadre réglementaire en vigueur. L'abandon du projet se décide ensuite en trois temps : le Conseil fédéral choisit d'abord de transformer le projet de révision totale en une révision partielle de la loi sur les banques. Puis, en décembre 1985, l'ASB cherche à empêcher même une révision partielle ; elle propose un simple ajout dans la Convention de diligence, renouvelée à l'occasion. Enfin, un an plus tard, en décembre 1986, le Conseil fédéral avoue publiquement qu'il ne considère plus une révision, même partielle, de la loi sur les banques comme nécessaire. Les motivations de ce revirement complet sont exposées de manière plus précise par la Conseillère fédérale radicale Elisabeth Kopp (1936-) à la journée annuelle de l'ASB :

« Dans l'euphorie des années septante un projet de révision totale de la loi sur les banques avait été mis sur pied. Après le rejet de l'initiative sur les banques en 1984, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à la révision totale pour ne préparer qu'une révision partielle de la loi sur les banques. Actuellement, se pose la question de savoir si les principaux buts de la révision peuvent être atteints sur la base du droit en vigueur – au moyen d'un changement de pratique ou tout simplement par ordonnance – sans trop forcer l'esprit de la loi. Une telle manière de procéder permettrait aux autorités fédérales d'attendre la fin de la vague de changements qui déferle actuellement sur le secteur des banques et des marchés des capitaux, afin de juger des forces régulatrices que l'économie est en mesure de produire par elle-même. Toute action prématurée dans ce domaine est susceptible de perturber la dynamique propre à ce cycle économique. Certains spécialistes de la branche estiment par conséquent aujourd'hui déjà qu'il serait maladroit de réviser la loi sur les banques à l'heure actuelle et que *s'il n'est pas nécessaire d'édicter une loi, c'est qu'il est nécessaire de ne pas en édicter une* »¹⁷⁷⁰.

Les projets de révision, entamés en 1975, puis réactivés et considérablement renforcés sous l'effet du scandale de Chiasso et de l'initiative socialiste sur les banques, sont enterrés par le gouvernement fin 1986. Cet épilogue qui ouvre notre recherche vers la période

¹⁷⁷⁰ Propos cités (et soulignés) dans le rapport annuel de l'ASB 1986/1987, p. 44-45.

ultérieure des années 1970 et 1980 confirme plusieurs tendances identifiées pour la période précédente. La préférence marquée des dirigeants bancaires pour le statu quo réglementaire apparaît de manière saisissante. Même éclaboussés par l'un des plus graves scandales de leur histoire, les banquiers suisses parviennent à sortir indemnes d'une phase, au tournant des années 1980, qui aurait pu accoucher d'une réforme significative du cadre réglementaire. La coalition des acteurs politiques en faveur d'un renforcement du contrôle public sur les activités bancaires s'était en effet nettement élargie à la fin des années 1970. Sous l'effet du contraste entre une place bancaire florissante et certains secteurs industriels lourdement affectés par la crise des années 1970, une partie de la majorité bourgeoise n'est plus totalement imperméable aux jugements critiques à l'encontre du « pouvoir des banques ». Même une personnalité comme Fritz Leutwiler, président de la BNS, ose évoquer publiquement en 1975 qu'un redimensionnement de la place financière suisse ne serait pas malvenu¹⁷⁷¹.

Or, cet état d'esprit ouvert à une certaine régulation se dissipe sous le double effet de la reprise conjoncturelle des années 1980 et de l'initiative socialiste sur les banques. Paradoxalement, la formulation de propositions de réforme par un acteur politique traditionnellement opposé à la puissance des grandes banques et tenu à l'écart de lieux de décision de la politique bancaire provoque un effet contre-productif. Elle permet de reconsolider la cohésion parfois ébranlée entre les milieux bancaires privés et les élites administratives et politiques bourgeoises. La Commission fédérale des banques, la Banque nationale suisse et l'Administration fédérale des finances se rallient pour formuler des propositions de réforme plus modérées que l'initiative socialiste. Toutefois, l'échec cuisant de l'initiative en consultation populaire en 1984 brise également, par effet collatéral, les projets plus timides de révision de la loi sur les banques émis par le Département des finances.

Quelles qu'en soient les motivations et les circonstances exactes, l'échec de la réforme de la régulation bancaire clôt une décennie très mouvementée entre 1975 et 1985. Ces changements avortés, qui nécessiteraient un examen plus approfondi que les quelques lignes qui précèdent, signalent également, si besoin était, que la révision de la loi sur les banques de 1971 n'avait pas permis de résorber toutes les lacunes de la surveillance bancaire. Ce constat, s'il est valable pour la période des années 1970 et 1980, l'est sans doute tout autant pour l'époque actuelle¹⁷⁷². Il y a fort à parier que les récentes réformes législatives, engagées dans le sillage de la crise financière de 2008, confirment la remarquable capacité des banquiers à imposer un cadre réglementaire qui leur est favorable, avec la complicité passive d'un superviseur des banques timoré et impuissant.

¹⁷⁷¹ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 438.

¹⁷⁷² Cf. Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 19-27.

10 Le contrôle bancaire en Belgique (1935-1975) : une législation sœur de la réglementation bancaire suisse

En juin 1935, alors que le gouvernement belge cherche à instaurer une réglementation sur les banques, le ministre des Finances, Max-Léo Gérard (1879-1955) écrit au Premier ministre Paul Van Zeeland (1893-1973) les lignes suivantes :

« En ce qui concerne le régime des banques, je serai saisi prochainement par M. Galopin [le gouverneur de la Société générale de Belgique], qui a pris en mains l'achèvement de cette étude, d'un projet exprimant les vues des banquiers et qui serait essentiellement basé sur le système suisse »¹⁷⁷³.

Cette phrase manifeste clairement qu'il existe, dans la conception même de la régulation bancaire belge, une forme d'inspiration de la législation suisse promulguée quelque six mois plus tôt. Relevons d'emblée que le modèle helvétique sert de référence aux dirigeants des principales banques belges, qui, comme en Suisse, jouent un rôle actif dans l'élaboration de la réglementation. Nous reviendrons plus bas sur ce développement.

Dans ce onzième chapitre, qui forme une sorte d'appendice par rapport à la trame principale de ce travail, notre focale se déplace d'environ 500 kilomètres en direction du nord-ouest. Nous quittons les bureaux de la Commission fédérale des banques de Berne et nous intéressons à son équivalent belge, la Commission bancaire (*Bankcommissie*), qui siège à Bruxelles. Plus précisément, au fil des pages suivantes, nous allons successivement présenter les conditions dans lesquelles le gouvernement belge met en place un régime de surveillance bancaire en 1934-1935, puis suivre l'évolution de la Commission bancaire belge pendant une période d'environ quarante ans.

Que vient faire ce chapitre allogène dans un travail jusqu'ici exclusivement consacré à l'étude de la surveillance étatique des banques en Suisse ? Plusieurs éléments d'explication justifient sa présence ici. Il apparaît tout d'abord nécessaire de resituer l'exemple helvétique, au cœur de notre démarche, dans un contexte plus international. Depuis plusieurs décennies déjà, de nombreux historiens suisses regrettent le manque de perspective européenne, et plus largement transnationale et globale, dans la production de l'historiographie nationale¹⁷⁷⁴. La tradition du *Sonderfall Schweiz* est remise en question et réinterprétée en adoptant des méthodologies comparatives insistant au moins autant sur les interdépendances internationales que sur les spécificités helvétiques¹⁷⁷⁵. A cet égard, il faut relever que la principale étude historique sur la surveillance bancaire suisse, celle de Hugo Bänziger publiée il y a une trentaine d'années, adopte une perspective exclusivement interne sur le sujet¹⁷⁷⁶.

¹⁷⁷³ AGR, Papiers Max-Léo Gérard, dossier 31, Lettre de Max-Léo Gérard à Paul Van Zeeland, 04.06.1935.

¹⁷⁷⁴ Hans Ulrich Jost, «Pour une histoire européenne de la Suisse», *Traverse*, vol. 1, n° 3, 1994, p. 19-39 ; Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale (15e-20e s.)*, Zurich: Chronos, 1990 ; André Holenstein, *Mitten in Europa : Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*, Baden: hier + jetzt, 2014, en particulier p. 9-16; Tanner, *op. cit.*, 2015, p. 11-34.

¹⁷⁷⁵ Pour une mise en perspective récente de cette problématique, voir : Pierre Eichenberger, *et al.*, «Beyond Switzerland. Reframing the Swiss Historical Narrative in the Light of Transnational History», Workshop: Transnational Histories of Switzerland, University of Zurich, 2016.

¹⁷⁷⁶ Bänziger, *op. cit.*, 1986.

La démarche de comparaison transnationale constitue un outil pertinent de décloisonnement d'une vision trop centrée sur l'histoire nationale. En mettant les éléments qui nous semblent évidents dans le cas suisse en situation d'étrangeté, la comparaison permet de mieux faire ressortir les particularités des circonstances nationales individuelles¹⁷⁷⁷. Mais l'approche comparative présente aussi certains écueils que nous tenterons d'éviter. D'une part, elle a tendance à maintenir le cadre national comme évident et opportun et ne tient pas assez compte des influences mutuelles et interconnexions entre cas d'études¹⁷⁷⁸. La position de l'auteur-observateur, l'échelle de la comparaison, la définition de l'objet, l'opposition entre logiques diachronique et synchronique constituent autant de difficultés méthodologiques souvent périlleuses à surmonter. En outre, dans certaines démarches en sciences sociales, et notamment dans certaines études de politologie, la comparaison se transforme parfois en une juxtaposition de plusieurs analyses nationales, qu'il s'agit ensuite d'ordonner selon une classification extrapolable. Tel pays devient alors l'équivalent de tel autre système, mais s'oppose à tel autre cas. Cette forme de comparatisme implique une analyse fort peu historique, puisqu'elle a tendance à gommer les contextes économiques, politiques et sociaux particuliers, et les évolutions diachroniques des situations exposées, au profit d'une généralisation théorique. Face à ce constat, et considérant la grande difficulté de mener à bien une comparaison qui respecte un certain équilibre dans le développement de l'analyse qualitative, ce chapitre ne prétend pas tendre un miroir comparatif « terme à terme » entre la Suisse et un second cas national examiné avec la même minutie.

Une fois l'idée d'une ouverture transnationale acceptée, il reste à justifier le choix de la Belgique. Les capacités linguistiques de l'auteur et l'accessibilité des archives dans le cadre d'un travail de doctorat ont d'abord restreint l'échantillonnage à certains pays européens. La sélection s'est ensuite orientée vers la Belgique pour deux ensembles de motivations. La première a trait à la proximité et aux caractéristiques communes des régimes de surveillance bancaire des deux pays, la seconde est liée à l'influence directe que le modèle de la loi suisse a jouée en Belgique. Reprenons ces deux points plus en détail.

Il nous a donc semblé plus pertinent de choisir comme point de comparaison une situation institutionnelle relativement similaire, plutôt qu'un environnement réglementaire foncièrement différent. En ce sens, une mise en perspective avec la surveillance bancaire états-unienne, par exemple, qui se caractérise par une multiplicité d'instances de supervision et d'environnement légaux chargées de contrôler un secteur bancaire plus nettement spécialisé, aurait été moins judicieuse. En histoire économique et en science politique, plusieurs chercheurs ont souligné l'intérêt des comparaisons internationales entre les « petites économies ouvertes » (*small open economies*)¹⁷⁷⁹. Selon les catégorisations classiques, la Suisse et la Belgique, au même titre que les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède, le Danemark et la Norvège, font partie de ces pays considérés

¹⁷⁷⁷ Sur l'intérêt de la démarche comparative historique en sciences sociales, voir par exemple : James Mahoney, Dietrich Rueschemeyer (éd.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 3-38.

¹⁷⁷⁸ Cf. Michael Werner, Bénédicte Zimmermann, «Beyond comparison: Histoire croisée and the challenge of reflexivity», *History and Theory*, vol. 45, n° 1, 2006, p. 30-50, en part. p. 33-37.

¹⁷⁷⁹ Bairoch, *art. cit.*, 1984 ; Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 1985 ; Margrit Müller, Timo Myllyntaus (éd.), *Pathbreakers. Small European Countries Responding to Globalisation and Deglobalisation*, Berne: Peter Lang, 2008 ; Straumann, *op. cit.*, 2010.

comme plus petits que les grandes économies dominantes et qui sont fortement dépendants des marchés extérieurs. Dans les années 1930, la Suisse et la Belgique constituent des entités nationales de dimensions analogues. Leurs surfaces géographique et démographique sont relativement proches : en 1930, la Belgique compte 8.1 millions d'habitants répartis sur 33'000 km² contre 4.1 millions d'habitants en Suisse sur 41'000 km²¹⁷⁸⁰. Leurs produits nationaux bruts respectifs, toujours en 1930, s'élèvent à 66.5 milliards de francs belges, soit environ 9.58 milliards de francs suisses, contre un PNB helvétique de 9.95 milliards de francs suisses¹⁷⁸¹. En outre, du point de vue intellectuel et linguistique, les deux pays se situent à la croisée entre deux grandes zones culturelles européennes et connaissent tous deux un multilinguisme.

Dans le domaine bancaire, on constate dès 1930 un écart important entre les dimensions des secteurs bancaires suisse et belge, mesurées à partir de la somme des bilans. En 1930, les bilans de banques suisses affichent un total de 21.207 milliards de francs suisses ; le secteur bancaire belge atteint lui 45.216 milliards de francs belges, soit 6.511 milliards de francs suisses¹⁷⁸². Portés en relation avec les performances de l'économie réelle, les bilans des banques suisses de 1930 correspondent à 227% du PIB, contre 63% dans le cas de la Belgique. On comprend à partir de là que dès l'entre-deux-guerres, la Suisse, plus encore que la Belgique, dispose d'une place financière surdimensionnée par rapport à l'activité économique du pays. Le concept de *small open economy*, à cet égard, n'opère que partiellement. Durant la première moitié du XX^e siècle, la Suisse s'affirme au contraire comme une « véritable puissance sur le plan commercial et financier », mais dont les dimensions géographique et démographique restent modestes¹⁷⁸³. La prétendue petitesse et faiblesse de la Suisse relève davantage d'une rhétorique trompeuse véhiculée pour camoufler et minimiser le poids international de l'économie suisse.

Quelle est, brossée à grands traits, la morphologie du système bancaire belge telle qu'elle se développe jusqu'aux années 1930, et dans quelle mesure les établissements financiers belges sont-ils « comparables » à leurs homologues suisses ? La Belgique est souvent présentée comme le berceau de la banque mixte. La fondation très précoce de la Société générale de Belgique en 1822, avant même la création de l'Etat fédéral belge en 1830, en fait traditionnellement la banque universelle la plus vieille du monde. Or, si la fondation de la Société générale est très ancienne, son caractère de banque universelle, qui combine la banque d'investissement et la banque de dépôt, ne s'affirme véritablement qu'à partir

¹⁷⁸⁰ Brian Redman Mitchell (éd.), *International historical statistics : Europe, 1750-2000*, Basingstoke etc.: Palgrave Macmillan, 2003, p. 3 et 8.

¹⁷⁸¹ *Ibid.*, p. 908 et 913. Pour la conversion : Statistisches Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes : Manuel statistique du marché financier suisse, *op. cit.*, 1944, p. 46-49.

¹⁷⁸² Bilans des banques suisses : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau O.13, p. 819. Bilans des banques belges : Erik Buyst, Michelangelo van Meerten, «La Société Générale et le développement économique de la Belgique», in Hermann van der Wee (éd.), *La Générale de Banque. 1822-1997*, Bruxelles: Racine, 1997, p. 537-599, p. 587. Conversion : Statistisches Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes : Manuel statistique du marché financier suisse, *op. cit.*, 1944, p. 46-49.

¹⁷⁸³ Sébastien Guex, «Introduction. De la Suisse comme petit Etat faible: jalons pour sortir d'une image en trompe-l'oeil», in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les Grandes puissances 1914-1945, Switzerland and the Great Powers 1914-1945*, Genève: Droz, 1999, p. 7-29 ; voir aussi Tanner, *op. cit.*, 2015, p. 27-28.

des années 1880¹⁷⁸⁴. Pendant la phase de forte expansion de l'économie belge entre 1895 et 1914, les participations des banques au financement industriel se développent considérablement : alors qu'elles détiennent 12% du capital des sociétés anonymes en 1892, cette proportion passe à 41% en 1911¹⁷⁸⁵. Une trentaine de banques universelles dominent alors le marché. Seule la Société générale dispose d'un réseau d'agences réparties dans le pays entier, parfois par le biais de sociétés filiales¹⁷⁸⁶ ; elle domine d'ailleurs très largement le système bancaire, en contrôlant près de la moitié de ses ressources totales¹⁷⁸⁷. En plus de cette dispersion relativement forte, le marché financier belge d'avant-guerre est caractérisé par une internationalisation croissante¹⁷⁸⁸. Les banques étrangères jouent un rôle grandissant sur la place de Bruxelles, à l'instar de la succursale de la Banque de Paris et des Pays-Bas. Alors que les banquiers privés semblent décliner, une autre composante de place financière s'épanouit progressivement : les sociétés financières spécialisées dans un secteur industriel.

La Première Guerre mondiale provoque une rupture nette dans l'histoire bancaire belge, comme dans son histoire économique en général¹⁷⁸⁹. La destruction des infrastructures industrielles combinée à une augmentation des dépenses étatiques engendre un transfert des activités bancaires vers le financement du secteur public. Le rôle des banques belges, à l'issue du premier conflit mondial, est réorienté vers l'économie nationale et coloniale, et particulièrement dans le secteur industriel avec des prises de participation directes. Aussi, les affaires coloniales remplacent l'exportation des capitaux vers l'étranger. La troisième tendance forte de l'entre-deux-guerres consiste en un mouvement de concentration du système bancaire, qui se matérialise par l'affirmation de plusieurs grands groupes financiers qui contrôlent de nombreuses sociétés filiales et un réseau d'agences. La Société générale et la Banque de Bruxelles sont emblématiques de cette évolution et se livrent alors une concurrence féroce, par exemple dans le contrôle du secteur de l'électricité. L'Algemeene Bankvereiniging, émanation de l'organisation catholique flamande Boerenbond spécialisée dans le crédit coopératif agricole, mais également active dans les placements industriels, se développe considérablement et s'impose au tournant des années 1930 comme le troisième groupe, notamment à la suite de fusions et d'acquisitions. Nous verrons qu'il subira de plein fouet la grande crise des années 1930 et ne survit qu'à la suite d'une réorganisation et de la constitution d'une banque de dépôt intitulée Kredietbank voor Handel en Nijverheid. A côté de ces trois groupes, plusieurs établissements d'envergure se taillent une place importante dans le système bancaire belge. Il s'agit du Crédit Anversois et de la Banque Générale Belge (organisme proche de la Mutuelle Solvay qui devient la Société Belge de Banque en 1931). En 1930, la répartition des

¹⁷⁸⁴ Ginette Kurgan-van Hentenryk, «Finance and financiers in Belgium, 1880-1940», in Youssef Cassis (éd.), *Finance and financiers in European history, 1880-1960*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 317-335, p. 317.

¹⁷⁸⁵ *Ibid.*, p. 318.

¹⁷⁸⁶ Ben Serge Chlepner, «L'organisation bancaire en Belgique depuis la guerre», *Annales d'histoire économique et sociale*, vol. 4, n° 18, 1932, p. 561-572, p. 562.

¹⁷⁸⁷ Kurgan-van Hentenryk, *art. cit.*, in Cassis (éd.), *op. cit.*, 1992, p. 320.

¹⁷⁸⁸ Ginette Kurgan-van Hentenryk, «Les banques privées belges de 1920 à nos jours», in Maurice Lévy-Leboyer (éd.), *Les banques en Europe de l'Ouest de 1920 à nos jours. Colloque tenu à Bercy les 7 et 8 octobre 1993*, Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1995, p. 139-152.

¹⁷⁸⁹ Ginette Kurgan-van Hentenryk, «La Société Générale 1850-1934», in Hermann van der Wee (éd.), *La Générale de Banque. 1822-1997*, Bruxelles: Racine, 1997, p. 63-285, p. 209-212.

ressources au sein du système bancaire belge s'établit comme suit¹⁷⁹⁰. Sur un total de 37.8 milliards de francs belges, le groupe de la Société générale en détient près de 55%, soit 20.7 milliards. Viennent ensuite le groupe de la Banque de Bruxelles (16.5%) et celui des banques flamandes réunies autour de l'Algemeene Bankvereniging (10.1%). Le groupe Solvay et le Crédit Anversois contrôlent respectivement 6.3 et 2.7% du total des ressources.

A la veille de la crise des années 1930, le système bancaire belge présente donc une morphologie fortement concentrée autour d'une poignée de grands groupes fonctionnant sur le modèle de la banque mixte. Ils jouent un rôle essentiel dans le dynamisme de l'économie belge, en étant souvent à l'origine de la capitalisation de grandes sociétés industrielles. En ce sens, des groupes comme la Société générale et la Banque de Bruxelles connaissent leur apogée à la fin des années 1920, lorsqu'ils étendent leur emprise sur des pans entiers de l'économie nationale. Du point de vue géographique, la place bancaire de Bruxelles est prééminente, mais deux pôles locaux demeurent importants : le centre d'affaires d'Anvers, axé sur le commerce international et celui du bassin liégeois intimement lié aux grandes dynasties industrielles¹⁷⁹¹.

A côté de cet important secteur privé, le système bancaire belge connaît également un rôle croissant pour certains établissements paraétatiques¹⁷⁹². Dès les années 1860, l'Etat belge met en place des institutions publiques de crédit : la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite (1865), placée sous la garantie de l'Etat est chargée de collecter et investir les épargnes populaires, tandis que le Crédit Communal de Belgique (1860) se consacre au financement des collectivités publiques locales. Au cours de l'entre-deux-guerres, le secteur public du crédit se densifie avec les créations de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie (1919) et de la Caisse Centrale du Petit Crédit Professionnel (1929). Ces établissements suppléent certains vides laissés par les grands groupes financiers orientés vers l'industrie lourde, en octroyant des crédits à la petite industrie ou à la classe moyenne¹⁷⁹³. Ils préfigurent aussi un mouvement qui s'accélère sous l'influence de la grande dépression, avec la mise sur pied de l'Institut de Réescompte et de Garantie (1935), l'Office Central de Crédit Hypothécaire (1936), l'Institut National de Crédit Agricole (1937). Contrairement à la Suisse, la Belgique connaît donc un secteur public du crédit bien développé. Les institutions publiques de crédit belges ne connaissent pas d'équivalent helvétique. Les banques cantonales, malgré un caractère semi-public ou mixte qui varie selon les cas, se limitent à une présence régionale et ne représentent pas des émanations étatiques.

Jusqu'à la fondation de l'Association Belge des Banques en 1936, sur laquelle nous reviendrons, les banques belges ne sont pas structurées dans une organisation ou un groupe de pression chargé de défendre les intérêts spécifiques de la branche. En revanche,

¹⁷⁹⁰ Kurgan-van Hentenryk, *art. cit.*, in Cassis (éd.), *op. cit.*, 1992, p. 320.

¹⁷⁹¹ Ginette Kurgan-van Hentenryk, Samuel Tilman, «Les banques locales et régionales en Belgique», in Michel Lescure, Alain Plessis (éd.), *Banques locales et banques régionales en Europe au XXe siècle*, Paris: Albin Michel, 2004, p. 61-81, p. 64.

¹⁷⁹² Cf. Jacques Moden, «La réforme des institutions publiques de crédit», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 36, n° 1341, 1992, p. 1-37.

¹⁷⁹³ Guy Vanthemsche, «The Economic Action of the Belgian State During the Crisis of the 1930s», in Hermann van der Wee, Jan Blomme (éd.), *The Economic Development of Belgium since 1870*, Cheltenham: Edward Elgar, 1997, p. 337-356.

il existe dès 1914, un Consortium des banques, établi dans la précipitation lors de l'occupation allemande, qui devient progressivement l'interlocuteur des banques privées auprès de pouvoirs publics lorsque ceux-ci font appel au marché des capitaux, par exemple pour le placement d'emprunts d'Etat¹⁷⁹⁴. Le leadership de la Société générale au sein du Consortium est incontesté. Ainsi, les banquiers belges les plus influents disposent d'un outil grâce auquel ils exercent une influence considérable sur les pouvoirs publics. Ce déséquilibre des rapports de force entre milieux bancaires et gouvernement fédéral belge apparaît de manière éclatante au cours de l'échec du plan de stabilisation du franc belge de 1926, et de la réorganisation de la Banque nationale de Belgique qui s'ensuit. Nous n'entrerons pas dans les détails de cet épisode déjà bien documenté par l'historiographie belge¹⁷⁹⁵. Retenons seulement qu'une coalition de banquiers et de détenteurs de titres, opposée à la politique fiscale progressiste du cabinet catholique-socialiste Pouillet-Vandervelde, parvient à faire tomber ce gouvernement en favorisant une crise de confiance du franc belge. Il est remplacé par une coalition d'union nationale sous la direction du catholique Henri Jaspar, avocat de la Société générale, et avec la participation d'Emile Francqui, directeur de la Société générale, comme ministre sans portefeuille. Ce dernier devient le principal artisan d'une réorganisation de la Banque nationale de Belgique, visant à étendre l'influence des milieux financiers sur son fonctionnement. La banque centrale s'efface ainsi au profit de la Société générale, qui devient l'interlocuteur principal du secteur bancaire dans ses relations avec l'Etat belge¹⁷⁹⁶.

Par rapport à la place financière suisse, le système bancaire belge tel qu'il se développe jusqu'aux années 1930 se caractérise par une plus forte concentration et par la domination d'un groupe particulier, la Société générale. Il est également plus fortement centralisé autour de Bruxelles, tandis que plusieurs pôles subsistent en Suisse à côté de Zurich. La relation entre banque et industrie belges est également encore plus étroite qu'en Suisse. Les participations industrielles permanentes de la Société générale dans des domaines comme la sidérurgie ou les entreprises coloniales minières lui confèrent une position centrale dans l'économie belge, sans commune mesure avec les liens pourtant étroits qui unissent certaines grandes banques helvétiques à certains fleurons de l'industrie suisse.

Du point de vue des flux de capitaux internationaux, il faut encore relever que la place financière de Bruxelles occupe, au moins jusqu'en 1914, dans la division internationale du travail, une position semblable aux centres bancaires suisses que sont Zurich, Bâle et Genève. Selon l'historien Youssef Cassis, la Belgique et la Suisse, comme les Pays-Bas,

¹⁷⁹⁴ Sur la création du Consortium, cf. Kurgan-van Hentenryk, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 174-192.

¹⁷⁹⁵ Hermann van der Wee, Karel Tavernier, *La Banque Nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les deux guerres mondiales*, [Bruxelles]: [s.n.], 1975, p. 112-169 ; Guy Vanthemsche, «De val van de regering Pouillet-Vandervelde : een "samenzwering der bankiers" ?», *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. 9, n° 1-2, 1978, p. 165-214 ; Kurgan-van Hentenryk, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 249-256 ; Ginette Kurgan-van Hentenryk, «The Banque Nationale de Belgique and the Belgian Economy in the Twentieth Century», in Luigi De Rosa (éd.), *International Banking and Financial Systems. Evolution and Stability*, Aldershot: Ashgate, 2003, p. 117-144, p. 120-122.

¹⁷⁹⁶ Kurgan-van Hentenryk, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 253 ; Kurgan-van Hentenryk, *art. cit.*, in De Rosa (éd.), *op. cit.*, 2003, p. 121.

agissent comme des places secondaires qui se spécialisent dans certaines activités de niche et jouissent d'un important rayonnement international¹⁷⁹⁷. Comme leurs homologues suisses, les banques belges jouent alors également un rôle de refuge pour les capitaux étrangers, en particulier en provenance des deux grands voisins que sont la France et l'Allemagne. Avant l'éclatement du premier conflit mondial, la Belgique constitue donc une place concurrente pour la Suisse et une destination privilégiée des capitaux en fuite, en particulier les avoirs français¹⁷⁹⁸. Cette composante de concurrence entre banques suisses et belges dans le statut de plaque tournante des capitaux internationaux tend à s'atténuer après la Première Guerre mondiale, qui voit la Belgique occupée pendant quatre ans tandis que la Suisse reste à l'abri du conflit militaire. Alors que les banques helvétiques internationalisent leurs activités de manière spectaculaire durant les années 1920, les banques belges se réorientent au contraire vers l'économie nationale et coloniale. Il n'en reste pas moins que dans la division internationale du travail entre places financières, établissements bancaires suisses et belges ont longtemps partagé un marché de niche similaire.

Le système politique belge, malgré d'importantes divergences, reste dans l'ensemble comparable avec le régime suisse ; il s'agit de deux démocraties représentatives dont les fondements constitutionnels remontent à la première moitié du XIX^e siècle. Il faut cependant relever deux différences qui jouent un rôle dans l'élaboration de la régulation bancaire. La première a trait à la stabilité des cabinets gouvernementaux. En Belgique, le pouvoir exécutif est régulièrement renouvelé : pas moins de 19 gouvernements sont formés au cours de l'entre-deux-guerres¹⁷⁹⁹. La formation du gouvernement est précédée d'une phase de négociation entre les principaux partis et la définition d'un programme matérialisée dans la déclaration gouvernementale. En Suisse, les sept conseillers fédéraux inscrivent en revanche leur action à la tête de l'État dans une forte continuité : seuls 16 ministres se succèdent entre 1918 et 1939. L'équilibre partisan marqué par l'hégémonie du Parti radical n'est perturbé que par la nomination d'un second catholique-conservateur en 1919, puis celle d'un agrarien en 1929. Le second contraste est relatif à la position du mouvement ouvrier et de ses représentants politiques. En Belgique, depuis l'introduction en 1919 du suffrage universel masculin qui s'ajoute à la représentation proportionnelle en vigueur depuis le tournant du siècle, le Parti Ouvrier Belge est pleinement intégré au système politique national, et obtient des résultats électoraux qui en font la première ou seconde force partisane du pays à côté du Parti catholique¹⁸⁰⁰. Emile Vandervelde est en 1916 le premier socialiste à entrer dans un gouvernement bourgeois. En 1925-1926, un gouvernement de coalition catholique-socialiste Pouillet-Vandervelde porte même au pouvoir une partie du programme du POB, qui obtient 5 des 12 portefeuilles ministériels¹⁸⁰¹. Au total, le POB participe à 12 des 19 coalitions

¹⁷⁹⁷ Cassis, *op. cit.*, 2006, p. 178-188.

¹⁷⁹⁸ Farquet, *op. cit.*, 2016, p. 36, 51-55.

¹⁷⁹⁹ Xavier Mabille, *Histoire politique de la Belgique : facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles: CRISP Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1986, p. 228.

¹⁸⁰⁰ Pascal Delwit, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles: Ed. l'Université de Bruxelles, 2012, p. 92.

¹⁸⁰¹ Emmanuel Gerard, «La Démocratie rêvée, bridée et bafouée. 1918-1939», in Michel Dumoulin, *et al.* (éd.), *Nouvelle Histoire de la Belgique. Volume 2 : 1905-1950*, Bruxelles: Editions Complexe, 2006, p. 1-263, p. 101.

gouvernementales de l'entre-deux-guerres. En Suisse en revanche, le Parti socialiste, malgré certains progrès électoraux, se cantonne longtemps à un rôle d'opposition. Malgré des revendications d'intégration au gouvernement formulée dès 1929, il doit attendre 1942 pour obtenir un seul des sept sièges de l'exécutif fédéral ; dans l'administration fédérale et le processus de décision législatif, les représentants du PSS sont très largement minorisés. Ces deux différences principales dans les institutions politiques – instabilité gouvernementale et présence plus précoce et accrue de la gauche – expliquent certaines divergences dans le processus d'élaboration de la régulation bancaire belge par rapport au cas suisse.

Le choix de la surveillance bancaire belge comme terme de comparaison s'explique encore par un second ensemble de raisons. Ces motivations reposent cette fois-ci sur les liens et influences directs entre les systèmes de régulation suisse et belge. Dans le domaine plus circonscrit de la régulation bancaire, et comme le laisse envisager la citation qui ouvre ce chapitre, il apparaît clairement que la législation helvétique a particulièrement influencé les législateurs belges au moment où ceux-ci ont élaboré leur propre réglementation. Ces liens de parenté entre les deux lois – et les deux institutions qui en résultent, la Commission fédérale des banques à Berne et la Commission bancaire à Bruxelles – seront développés dans la prochaine section. Au-delà d'une comparaison entre deux cas d'étude déconnectés l'un de l'autre, cette mise en regard des surveillances bancaires belge et suisse se justifie par la filiation très directe entre elles. Les similitudes troublantes entre les deux régimes réglementaires qui résultent de cette émulation gagnent en cohérence à la lumière de ce phénomène d'influence mutuelle. Comprendre comment la législation suisse et sa principale émanation, la Commission fédérale des banques, ont pu inspirer les décideurs belges nous renseigne sur la valeur et les qualités que les autorités réceptrices accordent aux institutions qu'elles imitent. En ce sens – et en raison de ces connexions directes entre les deux termes de la « comparaison » –, cette ouverture vers la Belgique apporte également un éclairage nouveau sur notre objet d'analyse principal, à savoir la surveillance étatique des banques en Suisse. Plutôt qu'une étude comparative entendue comme la confrontation et la juxtaposition de plusieurs cas dissemblables, ce chapitre est conçu comme un prolongement international des questions que nous avons soulevées dans l'exemple suisse. La Commission bancaire de Bruxelles y jouerait alors le rôle de miroir déformant de la Commission fédérale des banques de Berne.

10.1 La mise en place du contrôle étatique des banques belges en 1935 : une régulation *Swiss made* ?

Les années 1930 constituent une période charnière de l'histoire la régulation financière à l'échelle internationale¹⁸⁰². Dans le sillage de la crise économique mondiale, les autorités publiques de nombreux pays s'attèlent à introduire ou à renforcer des réglementations sur les activités bancaires¹⁸⁰³. Au même titre que la phase qui a suivi la récente crise de 2007-2008, les années 1930 représentent un tournant dans l'histoire mondiale de la surveillance bancaire. Au moins une trentaine de pays instaurent ou réforment leurs législations bancaires durant la décennie¹⁸⁰⁴. Parmi les places financières d'envergure internationale, les seules exceptions à cette vague réglementaire sont le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas. La Suisse et la Belgique au contraire, comptent parmi les Etats qui introduisent des législations de contrôle bancaire, alors que les établissements privés y bénéficiaient jusqu'alors d'une liberté d'activité intégrale. Plus précisément, la loi fédérale sur les banques helvétique est adoptée par le Parlement en novembre 1934 (voir chapitres 4 et 5), tandis que l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 institue un contrôle des banques belges. L'objet de ce sous-chapitre est de comprendre l'influence que la loi suisse a pu avoir sur le développement de la régulation bancaire belge. Nous entendons donc relire la naissance du contrôle bancaire belge de 1935 à la lumière des influences internationales qui ont pu l'inspirer.

Cette phase décisive de l'histoire bancaire belge a pourtant déjà fait l'objet d'un certain nombre de publications. Guy Vanthemsche, dès 1980, est l'auteur de la principale contribution sur la conception de la réglementation bancaire de 1935¹⁸⁰⁵ ; il poursuit cette piste de recherche dans différents travaux qui élargissent le propos à la politique économique de l'Etat belge dans les années 1930¹⁸⁰⁶. D'autres chercheurs ont repris cette thématique en l'abordant dans une perspective tantôt macro-économique et diachronique¹⁸⁰⁷, tantôt juridique¹⁸⁰⁸, tantôt biographique¹⁸⁰⁹. L'épisode de l'introduction

¹⁸⁰² Les éléments développés dans ce sous-chapitre 10.1 ont déjà été en partie analysés dans la publication suivante : Giddey, *art. cit.*, 2014.

¹⁸⁰³ Cf. Gigliobianco, Toniolo (éd.), *op. cit.*, 2009, p. 9-12.

¹⁸⁰⁴ Zahn (éd.), *op. cit.*, 1937 ; voir aussi Graner, *op. cit.*, 1937, p. 116-118 ; Smits, *op. cit.*, 1940, p. 37-39.

¹⁸⁰⁵ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980.

¹⁸⁰⁶ Guy Vanthemsche, «De politieke en economische context van de Belgische bankwetgevingen van 1934 en 1935», *Revue de la banque - Bank en Financierwezen*, 1980, p. 31-50 ; Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee, Blomme (éd.), *op. cit.*, 1997.

¹⁸⁰⁷ Jean-Louis Moreau, «Contrôler sans nationaliser. Le contrôle bancaire en Belgique de 1935 à 1974», in Vincent Dujardin, *et al.* (éd.), *La crise économique et financière de 2008-2009. L'entrée dans le 21^e siècle ?*, Bruxelles: Peter Lang, 2010, p. 107-120 ; Ivo Maes, Erik Buyst, «Financial Crisis and Regulation. An Overview of the Belgian Experience», in Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (éd.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystem, 2009, p. 95-117 ; Isabelle Cassiers, *et al.*, «Les banques belges face à l'Etat : une rétrospective (1935-1993)», *Revue d'Économie Financière*, vol. 48, 1998, p. 125-155.

¹⁸⁰⁸ Dimitiri Yernault, *L'Etat et la propriété. Le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles: Bruylant, 2013, p. 521-529. Voir également André Bruyneel, «The Belgian 'Commission Bancaire': Functions and Methods», *Journal of comparative corporate law and securities regulation*, vol. 1, n° 2, 1978, p. 187-209.

¹⁸⁰⁹ Ginette Kurgan-van Hentenryk, *Max-Léo Gérard. Un ingénieur dans la cité (1879-1955)*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2010, en particulier p. 147-192. Cf. aussi : Ginette Kurgan-van Hentenryk, «Max-Léo Gérard, un Ministre des Finances méconnu», in *Synthèses de droit bancaire et financier. Liber Amicorum*

des réformes législatives de 1934-1935 fait aussi l'objet d'analyses dans les histoires de deux acteurs centraux de la politique bancaire belge : la Banque nationale de Belgique et la Société générale de Belgique¹⁸¹⁰. Or, la question des modèles étrangers qui ont pu inspirer les législateurs belges ne figure que dans quelques contributions et de façon détournée. Guy Vanthemsche, puis, dans son sillage, Ivo Maes et Erik Buyst, mentionnent les similarités avec le système suisse sans trop y insister¹⁸¹¹. Ce sous-chapitre se concentre justement sur cet aspect encore méconnu de l'arrêté royal n° 185 de juillet 1935. Il se structure chronologiquement en quatre temps. Primo, le contexte économique et politique belge plus large qui sert de terreau au développement du contrôle bancaire sera présenté ; la première réforme réglementaire d'août 1934, qui impose la scission des banques mixtes sera alors évoquée. Secundo, nous nous concentrerons sur la courte phase d'élaboration du contrôle bancaire entre avril et juillet 1935 en nous focalisant sur les influences étrangères, et suisse en particulier. Tertio, les principales similitudes et différences entre les systèmes belges et suisses seront exposées. Quarto enfin, nous interrogerons les motivations qui ont pu faire de la loi suisse un modèle pour les banquiers belges.

Le contexte de l'élaboration du contrôle bancaire belge (1931-1935)

L'économie belge est profondément touchée par la crise économique mondiale des années 1930¹⁸¹². En tant qu'économie ouverte, fortement dépendante des marchés extérieurs, la Belgique est particulièrement affectée par l'effondrement de ses exportations, provoqué à la fois par la chute de la demande internationale et la prise de mesures protectionnistes. Les secteurs moteurs de l'économie belge, à savoir l'exploitation minière, les industries sidérurgique, textile et verrière, et les produits semi-finis sont gravement affectés par l'effondrement du commerce mondial. Tandis que la Belgique arrive en 1931 en cinquième position des plus grands exportateurs mondiaux derrière les Etats-Unis, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France, ses exportations ne représentent en 1934 plus que 42.6% de leur niveau de 1929¹⁸¹³. Si la crise atteint la Belgique dès la seconde moitié de l'année 1930, la dévaluation de la Livre sterling de septembre 1931 aggrave encore la position concurrentielle des produits belges sur les marchés mondiaux. La réaction des cercles dirigeants belges, face à cette détérioration, consiste en une politique déflationniste qui cherche à rétablir la compétitivité des exportations belges par une adaptation à la baisse des prix, et donc une réduction des coûts de production et des

André Bruyneel, Bruxelles: Bruylant, 2008, p. 667-680 ; Vincent Dujardin, Michel Dumoulin, *Paul Van Zeeland 1893-1973*, Bruxelles: Racine, 1997, p. 43-58.

¹⁸¹⁰ van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 278-299 ; Guy Vanthemsche, «La Banque de 1934 à nos jours», in Hermann van der Wee (éd.), *La Générale de Banque. 1822-1997*, Bruxelles: Racine, 1997, p. 287-526, p. 296-308.

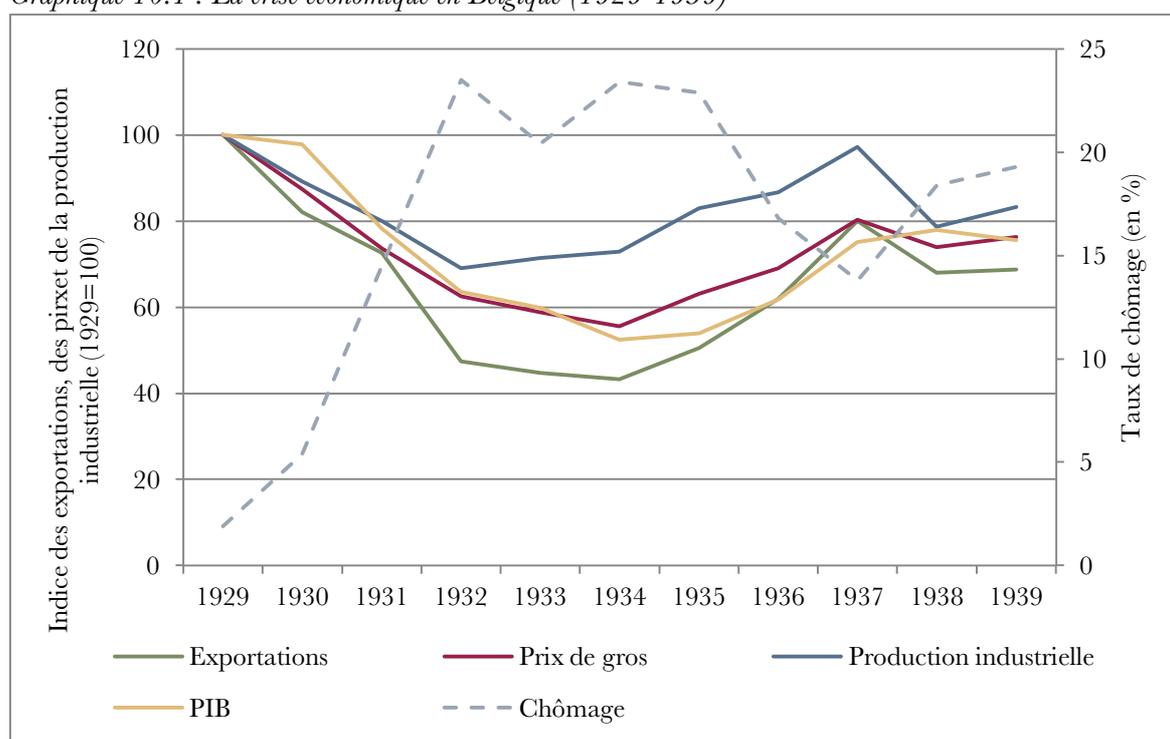
¹⁸¹¹ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 432 ; Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 48 ; Maes, Buyst, *art. cit.*, in Gigliobianco, Toniolo (éd.), *op. cit.*, 2009, p. 104.

¹⁸¹² Sur la grande dépression en Belgique, voir notamment : Fernand Baudhuin, *Histoire économique de la Belgique, 1914-1939. Tome 1. Grandeurs et misères d'un quart de siècle*, Bruxelles: Bruylant, 1946, p. 225-333 ; van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 253-268 ; Gerard, *art. cit.*, in Dumoulin, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2006, p. 171-183.

¹⁸¹³ Pour la hiérarchie internationale de 1931 : Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee, Blomme (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 339 ; pour la chute des exportations entre 1929 et 1934 : van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 255.

salaires¹⁸¹⁴. Le graphique 10.1 compile différents indices économiques et permet de mesurer l'ampleur de la crise en Belgique. On constate la gravité de la crise entre 1929 et 1932. Les exportations subissent une réduction de plus de la moitié, tandis que la production industrielle baisse de 30.9%. Les données présentées dans le graphique 10.1 sont à comparer avec la situation helvétique, exposée dans le graphique 3.1. Si le choc de la crise économique est plus immédiat et profond en Belgique, ses effets se résorbent en revanche plus rapidement qu'en Suisse, du moins jusqu'à une rechute en 1938.

Graphique 10.1 : La crise économique en Belgique (1929-1939)



Sources : Exportations, prix de gros et production industrielle : Isabelle Cassiers, «Managing the Franc in Belgium and France: The Economic Consequences of Exchange-Rate Policies, 1925–1936», in Charles H. Feinstein (éd.), *Banking, Currency, and Finance in Europe between the Wars*, New York: Oxford University Press, 1995, p. 214-234, p. 234 ; PIB : Joseph Pirard, *L'extension du rôle de l'Etat en Belgique aux XIXe et XXe siècles*, Bruxelles: Académie royale de Belgique, 1999, p. 196 et 763-764 ; taux de chômage : Brian Redman Mitchell, *International historical statistics : Europe, 1750-2005*, Basingstoke etc.: Palgrave Macmillan, 2007, p. 174.

Conséquence directe, le chômage connaît une forte poussée, passant de 5.4% à 23.5% entre 1930 et 1932¹⁸¹⁵. Le taux d'inactivité atteint son pic en janvier 1933, lorsque 403'000 chômeurs (complets et partiels) assurés sont comptabilisés, ce qui correspond à un nombre de travailleurs effectivement sans emploi d'environ 800'000¹⁸¹⁶. Les secteurs du textile et de la métallurgie, tournés vers l'exportation, sont particulièrement touchés.

Comme en Suisse, la stratégie déflationniste ne porte pas ses fruits. Le maintien de l'étalon-or demeure pourtant un crédo qui fait alors l'unanimité parmi les décideurs

¹⁸¹⁴ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee, Blomme (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 339 ; Maes, Buyst, *art. cit.*, in Gigliobianco, Toniolo (éd.), *op. cit.*, 2009, p. 101.

¹⁸¹⁵ Voir aussi : Guy Vanthemsche, *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940 : son histoire, son actualité*, Bruxelles: Labor, 1994, p. 50-52.

¹⁸¹⁶ *Ibid.*, p. 52 ; Gerard, *art. cit.*, in Dumoulin, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2006, p. 172.

politiques belges¹⁸¹⁷. Mais la volonté gouvernementale de baisse des prix et des salaires se heurte principalement à l'incapacité à maintenir un équilibre budgétaire dans les finances publiques, corollaire nécessaire à la déflation selon les tenants de l'orthodoxie monétaire. La baisse des recettes fiscales combinée à l'augmentation des dépenses, notamment dans le domaine des allocations de chômage – et ce malgré des coupes drastiques dans les prestations, imposées par les gouvernements successifs sur la base des « pouvoirs spéciaux » – engendre des déficits budgétaires importants¹⁸¹⁸. En outre, la politique déflationniste prônée par les dirigeants belges n'est paradoxalement pas appliquée avec une grande cohérence. L'intervention de la Banque nationale de Belgique en vue de soulager l'état de la trésorerie de certaines banques en difficulté a également conduit à une expansion des crédits, en contradiction avec le concept de déflation¹⁸¹⁹.

Le secteur bancaire belge, alors marqué par une forte imbrication entre capital bancaire et capital industriel, est sévèrement affecté par la récession économique. Les grands groupes bancaires comme la Société générale de Belgique et la Banque de Bruxelles, qui détiennent d'importantes participations dans l'industrie, doivent alors étendre les lignes de crédit de manière risquée¹⁸²⁰. Les cas de faillites d'entreprises industrielles ont un effet dévastateur sur la liquidité des grandes banques : la dépréciation des titres détenus, les pertes subies dans les insolvabilités d'entreprise, les retraits de dépôts et l'illiquidité qui s'ensuivent sont autant de facteurs aggravant la crise du secteur bancaire¹⁸²¹. Les tentatives d'intervention de sauvetage de la Banque nationale de Belgique, notamment pour améliorer l'état de liquidité, se révèlent insuffisantes¹⁸²². Les dépôts bancaires passent de 4'774 à 3'636 millions de francs-or entre 1930 et 1933¹⁸²³.

¹⁸¹⁷ van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 255 ; Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee, Blomme (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 340. Pour une analyse des motivations qui ont poussé les dirigeants belges, suisses et néerlandais à ne pas dévaluer leurs monnaies avant respectivement mars 1935 et septembre 1936, voir Straumann, *op. cit.*, 2010, p. 126-142.

¹⁸¹⁸ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee, Blomme (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 342.

¹⁸¹⁹ van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 255-256, p. 268.

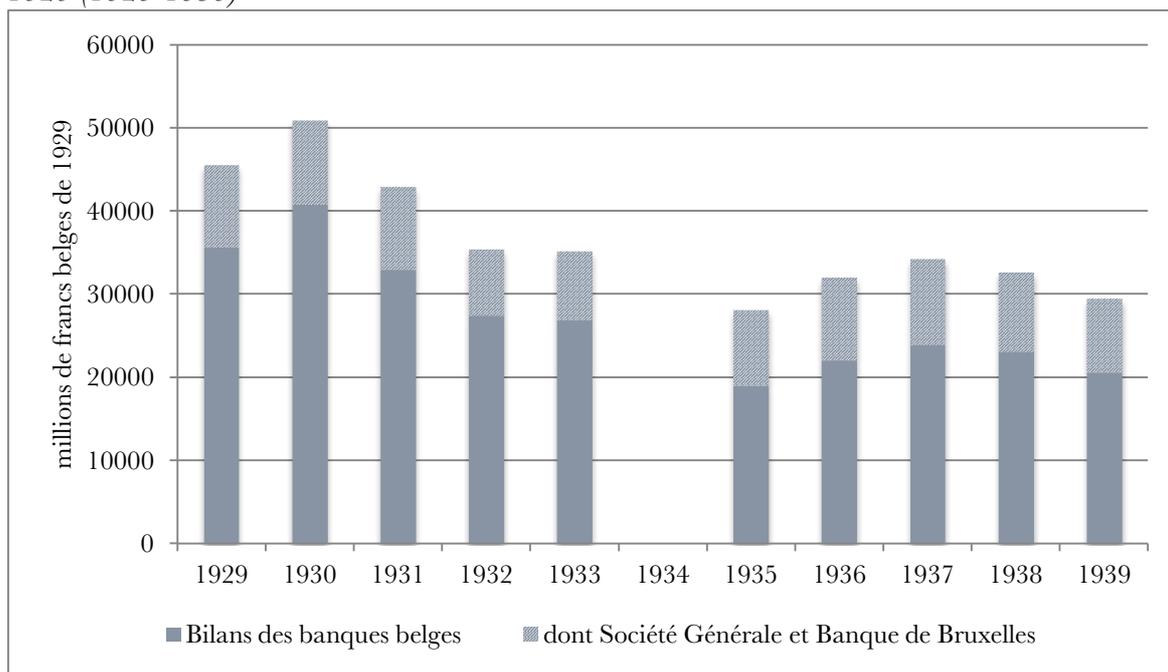
¹⁸²⁰ Maes, Buyst, *art. cit.*, in Gigliobianco, Toniolo (éd.), *op. cit.*, 2009, p. 101.

¹⁸²¹ Erik Buyst, *et al.*, *La Banque nationale de Belgique, du franc belge à l'euro. Un siècle et demi d'histoire*, Bruxelles: Racine, 2005, p. 133 ; Cassiers, *et al.*, *art. cit.*, 1998, p. 127-128.

¹⁸²² van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 261.

¹⁸²³ Guy Vanthemsche, «State, banks and industry in Belgium and The Netherlands, 1919-1939», in Harold James, Håkan Lindgren, Alice Teichova (éd.), *The role of banks in the interwar economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 104-121, p. 110.

Graphique 10.2 : La crise bancaire en Belgique : bilans des banques belges en millions de francs belges de 1929 (1929-1939)



Sources : 1935-1939 : van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 587 et 653 ; 1929-1933 : Banque nationale de Belgique, *Statistiques économiques belges 1929-1940*, Bulletin d'information et de documentation. Numéro spécial, 1941, p. 389. Données déflatées à l'aide de l'IPC : B.R. Mitchell, *International Historical Statistics. Europe 1750-1988*, New York : Stockton Press, 1992, p. 781-788.

Une première série de faillites bancaires frappe la Belgique dès 1931-1932, mais la crise s'aggrave véritablement en 1934¹⁸²⁴. Elle atteint donc le secteur bancaire avec un léger retard, à mesure que les positions des débiteurs se déprécient. En 1934, elle se manifeste particulièrement par les vicissitudes de la Banque Belge du Travail et l'Algemeene Bankvereniging, deux banques de dépôt populaires placées sous l'égide respectivement du Parti ouvrier belge et du Boerenbond catholique¹⁸²⁵. Ces patronages partisans, et les problèmes liés à leur sauvetage par l'Etat ou à leur gestion deviennent l'objet de polémiques politiques¹⁸²⁶.

Il faut ici ajouter qu'au-delà du contexte économique de crise, les années 1932-1934 sont marquées par l'émergence d'un climat politique hostile à la « Finance »¹⁸²⁷. Les campagnes contre « le mur d'argent » rassemblent un spectre politique relativement

¹⁸²⁴ Sur les banques belges durant l'entre-deux-guerres, voir aussi : Robin L. Hogg, *Structural rigidities and policy inertia in inter-war Belgium*, Bruxelles: AWLsK, 1986, p. 125-159.

¹⁸²⁵ Sur les instituts financiers catholiques : Hermann van der Wee, Monique van der Wee-Verbreyt, *Les hommes font l'histoire : la Kredietbank et l'essor économique de la Flandre, 1935-1985*, Bruxelles: Kredietbank N.V., 1985 ; Erik Buyst, Martine Goossens, Leen Van Molle, *CERA 1892-1998 : la force de la solidarité coopérative*, Anvers: Fonds Mercator, 2002. Sur les institutions d'épargne socialistes : Guy Vanthemsche, «Des caisses d'épargne régionales à Coop-dépôt», in Els Witte, Rene De Preter (éd.), *Histoire de l'épargne sociale: à travers l'évolution de la banque d'épargne Codep et de ses prédécesseurs*, Bruxelles: Labor, 1989, p. 171-249, (pour la faillite de la Banque Belge du Travail, p. 236-247).

¹⁸²⁶ Kurgan-van Hentenryk, *art. cit.*, in Lévy-Leboyer (éd.), *op. cit.*, 1995, p. 142 ; André Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, London ; New York: Routledge, 1994, p. 22-23.

¹⁸²⁷ Danielle Wallef, «Les collusions devant l'opinion», *Revue belge d'histoire contemporaine*, n° 3-4, 1976, p. 444-472 ; Henriette Schoeters, «Les interventions de crise et les collusions politico-financières en Belgique entre 1930 et 1940», *Revue belge d'histoire contemporaine*, n° 3-4, 1976, p. 426-443.

large : elle est soutenue à la fois par une partie des organisations catholiques, notamment à la suite de l'encyclique *Quadragesimo Anno* qui dénonce les abus du régime capitaliste, mais aussi par les socialistes, qui reprennent en 1933 leurs critiques contre les « banksters » et le cumul des mandats. Plus tard, dès 1935, Léon Degrelle (1906-1994) et les rexistes reprendront et amplifieront les campagnes contre lesdites « collusions politico-financières ». Les discussions sur le contrôle bancaire en Belgique se tiennent ainsi dans un climat politique marqué par une forte aversion à l'égard du pouvoir des banques et de leurs connivences avec le monde politique¹⁸²⁸.

Les deux crises du Boerenbond et de la Banque Belge du Travail vont donc précipiter l'adoption de mesures gouvernementales durant la seconde moitié de l'année 1934. Ce sont tout d'abord deux arrêtés royaux qui sont promulgués par le gouvernement catholique-libéral dirigé par Charles de Brocqueville (1860-1940). Le premier d'entre eux instaure un mécanisme de protection des banques sous l'égide de l'État. Il autorise les banques en difficultés à échanger des créances non liquides contre des obligations à garantie étatique auprès de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie, une institution parastatale créée en 1919¹⁸²⁹. Mais cette intervention, longue à être mise en place, arrive trop tard et ne suffit pas à améliorer la liquidité des banques. Le second arrêté est d'une portée plus grande et est parfois interprété comme une forme de compensation pour le premier geste plutôt favorable aux intérêts bancaires¹⁸³⁰. En effet, il s'agit d'un décret qui impose la scission des banques mixtes, soit une réforme radicale de la structure bancaire du pays. La séparation prend la forme suivante : les entreprises acceptant des dépôts à court terme et détenant simultanément des participations ou des obligations dans d'autres sociétés ne peuvent plus exercer les deux activités. Elles doivent soit renoncer à l'une d'entre elles, soit se scinder en deux sociétés distinctes. En outre, les banques de dépôt doivent désormais publier leurs bilans selon un modèle standardisé et disposer d'un capital minimal de 10 millions de francs belges.

Le gouvernement met en avant, pour justifier cette réforme, une meilleure protection des épargnes, qui ne seraient plus soumises aux mêmes risques dans des structures libérées des participations industrielles. Mais une conjonction d'autres facteurs joue également un rôle dans cette décision¹⁸³¹. A l'inverse de ce que l'on aurait pu croire, en regard de la radicalité de la transformation, la scission n'est pas décidée par les autorités étatiques à l'encontre des intérêts des milieux bancaires. Au contraire, ce sont les principaux dirigeants bancaires, et en premier lieu le gouverneur de la Société générale Emile Francqui (1863-1935), qui participent aux réunions ministérielles et suggèrent ces mesures¹⁸³². Pour le gouvernement De Brocqueville, l'opération forme d'une part une

¹⁸²⁸ Pour une problématisation de cette thématique sur la plus longue durée et concentrée sur la France : Hubert Bonin, «Les banques françaises devant l'opinion (des années 1840 aux années 1950)», in Alya Aglan, Olivier Feiertag, Yannick Marec (éd.), *Les Français et l'argent. Entre fantasmes et réalités*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 281-302.

¹⁸²⁹ Sur la SNCI, voir notamment : van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 66-67, 264-266 ; Robert Vandeputte, *Quelques aspects de l'activité de la Société nationale de crédit à l'industrie*, Bruxelles: Institut Belge de Science Politique, 1961, p. 7-18.

¹⁸³⁰ Maes, Buyst, *art. cit.*, in Gigliobianco, Toniolo (éd.), *op. cit.*, 2009, p. 102.

¹⁸³¹ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 37-40 ; Vanthemsche, *art. cit.*, in James, Lindgren, Teichova (éd.), *op. cit.*, 1991, p. 111-112.

¹⁸³² Voir aussi : Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 297.

contrepartie au mécanisme de refinancement par la SNCI établi simultanément ; d'autre part, il s'agit de restaurer la confiance des déposants dans les institutions bancaires et de lutter contre la thésaurisation. Du point de vue des banquiers, les motivations sont également variées. Premièrement, l'obligation de séparer les activités de banque de dépôt et de société de holding industrielle vient sanctionner légalement une tendance que les grands établissements avaient eux-mêmes déjà suivie dès les années 1920. Par des réformes internes, les banques géraient déjà techniquement les dépôts et le portefeuille industriel de manière séparée ; en 1929, la Banque de Bruxelles crée d'ailleurs une filiale à cet effet, la Compagnie Belge pour l'Industrie. Deuxièmement, la réforme, qui implique une refonte complète des bilans selon un nouveau modèle comptable, permet aux grandes banques de camoufler d'importants amortissements devenus nécessaires sous l'influence de la crise¹⁸³³. Enfin, troisième avantage immédiat, les exonérations fiscales liées à la restructuration interne des grands groupes en plusieurs entités engendrent une réduction des frais généraux. Les arrêtés royaux d'août 1934 sur la scission des banques ne sont donc pas unilatéralement dirigés contre les banques qui font l'objet de la réforme. Aucune mesure n'est planifiée pour assurer l'application de la réforme. Celle-ci restera d'ailleurs longtemps une scission de façade¹⁸³⁴. La première grande étape du tournant que constituent les années 1934-1935 dans l'histoire bancaire belge est franchie avec la scission des banques mixtes.

Ces interventions de l'été 1934 ne permettent toutefois pas d'enrayer la crise financière. Au contraire, elle s'aggrave à l'automne et connaît son paroxysme entre octobre 1934 et mars 1935. Les retraits de dépôts s'accroissent, notamment sous l'influence de la quasi-faillite de l'Algemeene Bankvereniging. En décembre 1934, l'Office Central de la Petite Épargne est institué pour prêter secours aux caisses d'épargne en difficulté. Ces dernières sont parallèlement soumises à une régulation de contrôle : leur activité est subordonnée à autorisation et le type de placement opéré avec les dépôts d'épargne fait l'objet de prescriptions (arrêté royal n° 42 du 15 décembre 1934)¹⁸³⁵. Face à la vague de retraits et aux attaques spéculatives contre le franc belge, un crédit gouvernemental est même octroyé dans l'urgence à la Banque de Bruxelles, second groupe financier du pays, pour éviter sa chute¹⁸³⁶.

Alors que les retraits se poursuivent et que la politique déflationniste prônée est vouée à l'échec, le gouvernement Theunis démissionne le 19 mars 1935. Le roi Léopold charge alors Paul Van Zeeland, vice-gouverneur de la Banque nationale de Belgique et ancien ministre sans portefeuille, de former un gouvernement. Le nouveau cabinet tripartite, « nœuds de contradictions »¹⁸³⁷, est composé de six ministres catholiques, cinq socialistes et de quatre libéraux. L'historiographie belge a volontiers représenté l'élan de cette « expérience Van Zeeland » comme une rupture dans la politique belge de l'entre-deux-

¹⁸³³ Voir aussi : *Commission bancaire 1935-1960*, Bruxelles: Commission bancaire, 1960, p. 31 ; Baudhuin, *op. cit.*, 1946, p. 307.

¹⁸³⁴ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 311-319. Cf. renvoi interne, chap. 10.3.

¹⁸³⁵ van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 266-267.

¹⁸³⁶ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 392.

¹⁸³⁷ Gerard, *art. cit.*, in Dumoulin, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2006, p. 200.

guerres, ou du moins un tournant générationnel¹⁸³⁸. Le programme gouvernemental repose sur des négociations menées entre Van Zeeland et le socialiste Henri de Man (1885-1953), le père du planisme. Les socialistes font un retour au gouvernement après huit ans d'opposition, tandis que le portefeuille des finances est confié au libéral Max-Léo Gérard proche du grand capital, en guise de compensation à la présence socialiste¹⁸³⁹. La première décision gouvernementale consiste en la dévaluation immédiate de 28% du franc belge¹⁸⁴⁰. Cette décision apporte rapidement des effets bénéfiques, et est généralement considérée comme le facteur décisif dans la résorption de la crise bancaire et économique : un afflux de capitaux soulage la liquidité des banques, tandis que la reprise des exportations permet à l'économie belge de profiter de la relance conjoncturelle internationale¹⁸⁴¹. Au-delà de la dévaluation, le reste du programme gouvernemental est encore relativement flou. Il est présenté au Parlement le 29 mars 1935 et inclut déjà la mise en place d'un « contrôle sur les banques », respectant en ce sens une des conditions sine qua non des socialistes pour accepter leur participation à l'exécutif¹⁸⁴². Pour veiller sur la politique du crédit, la déclaration gouvernementale de mars 1935 prévoit la création d' « un organisme qui agirait au nom et pour le compte de la puissance publique ; il ne sera pas une administration dépendante d'un ministère, mais il pourrait être la Banque nationale de Belgique ou un organisme géré par elle »¹⁸⁴³. Cette formule laconique et imprécise matérialise en partie les tensions entre les diverses tendances politiques présentes au gouvernement. Elle constitue aussi un premier embryon conceptuel de ce qui deviendra la Commission bancaire dans l'arrêté de juillet 1935. De plus, cette manifestation initiale des objectifs gouvernementaux dans le domaine de la régulation bancaire témoigne d'une première édulcoration par rapport aux souhaits plus drastiques du Plan du Travail d'Henri de Man : pas d'orientation du crédit par l'État, et encore moins de nationalisation des banques¹⁸⁴⁴. Une fois l'approbation du Parlement sur la déclaration gouvernementale obtenue, le cabinet Van Zeeland se voit encore octroyer les « pouvoirs spéciaux » en vue de la réalisation de son programme ; une procédure qui lui permet d'élaborer la législation bancaire à huis clos, en dehors des débats parlementaires et publics¹⁸⁴⁵.

Le processus de conception de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 qui instaure la surveillance bancaire en Belgique a fait l'objet d'une analyse détaillée et précise¹⁸⁴⁶. Aussi, nous n'en signalerons que les grandes articulations générales, avant de nous intéresser de plus près aux éventuelles influences étrangères qui ont pu le marquer. L'étude de Guy Vanthemsche insiste sur l'opposition entre deux forces politiques contradictoires au sein

¹⁸³⁸ Voir à ce propos : Michel Dumoulin, « Les interventions de crise de l'État belge durant la grande dépression », in Vincent Dujardin, *et al.* (éd.), *La crise économique et financière de 2008-2009. L'entrée dans le 21^e siècle ?*, Bruxelles: Peter Lang, 2010, p. 95-106.

¹⁸³⁹ Gerard, *art. cit.*, in Dumoulin, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2006, p. 201. Sur Max-Léo Gérard, voir : Kurgan-van Hentenryk, *art. cit.*, in *op. cit.*, 2008 ; Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, 2010, p. 147-192.

¹⁸⁴⁰ Sur la dévaluation de mars 1935 : van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 278-285.

¹⁸⁴¹ Buyst, *et al.*, *op. cit.*, 2005, p. 136.

¹⁸⁴² Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 397.

¹⁸⁴³ *Annales parlementaires*, Chambre, 29 mars 1935, p. 689, cité dans Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 40.

¹⁸⁴⁴ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 400.

¹⁸⁴⁵ Gerard, *art. cit.*, in Dumoulin, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2006, p. 203.

¹⁸⁴⁶ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980.

du gouvernement Van Zeeland. D'un côté, le socialiste Henri de Man, en charge des travaux publics, joue un rôle moteur dans les projets élaborés par l'Office de Redressement économique (OREC), un service interministériel nouvellement créé responsable de coordonner la politique conjoncturelle¹⁸⁴⁷. Les premiers textes de législation bancaire qui y sont rédigés, notamment par l'économiste socialiste Robert J. Lemoine (1897-1938), prévoient la constitution d'un Office central des banques, étroitement lié à l'OREC. Cet organisme serait formé d'une « section économique qui étudie toutes questions relatives au crédit et au marché des capitaux et d'une section de vérification comptable et de surveillance qui veille à l'application des lois et arrêtés qui régissent l'activité des banques et établissements financiers »¹⁸⁴⁸. De l'autre côté, au ministère des Finances du libéral Max-Léo Gérard, des travaux parallèles d'élaboration d'une réglementation bancaire sont menés. Le jeune chef de cabinet de Gérard, l'économiste Eugène de Bary (1906-1985) est chargé de la rédaction de projets de loi concurrents de ceux de l'OREC. Ces textes-là, rédigés par De Bary et Gérard au ministère des Finances font l'objet d'importants remaniements sous l'influence déterminante des milieux bancaires¹⁸⁴⁹. En l'espace de six semaines, entre mai et juillet 1935, une douzaine de consultations ont lieu entre Gérard et divers banquiers de premier plan¹⁸⁵⁰. Ces rencontres sont productives : elles donnent lieu à pas moins de treize refontes du projet d'arrêté. Les banquiers forment même, sur demande du gouvernement, un comité informel chargé de négocier la portée du contrôle bancaire. En plus de Galopin, gouverneur de la Société générale qui le préside, ce groupement intègre des représentants d'autres établissements d'importance : la Banque de Bruxelles, la Kredietbank – récemment née des cendres de l'Algemeene Bankvereniging, le Crédit anversoïse et la Banque d'Anvers y figurent notamment¹⁸⁵¹.

Entre ces deux pôles opposés au sein du gouvernement – les projets interventionnistes de l'OREC de De Man et ceux du ministre des Finances Gérard, faisant la part belle aux opinions des milieux intéressés –, le Premier ministre Paul Van Zeeland joue un rôle d'arbitre¹⁸⁵². Selon l'historien Guy Vanthemsche, cette action de conciliation tourne à

¹⁸⁴⁷ Sur l'OREC, voir en particulier : Guy Vanthemsche, «De mislukking van een vernieuwde economische politiek in België voor de tweede wereldoorlog de OREC (Office de Redressement Economique) van 1935 tot 1938», *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, n° 2-3, 1982, p. 339-389, Yernault, *op. cit.*, 2013, p. 529-531.

¹⁸⁴⁸ ABNB, dossier O303/4, Projet Lemoine n° 2, 05.06.1935, art. 8.

¹⁸⁴⁹ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 412-414.

¹⁸⁵⁰ AGR, Papiers Max-Léo Gérard, dossier 71, note du 12.10.1935. Charles Fabri (1873-1938) et Alexandre Galopin (1879-1944), respectivement membre du conseil de direction et gouverneur de la Société générale de Belgique, sont nommément cités.

¹⁸⁵¹ AGR, Papier Max-Léo Gérard, dossier 31, Lettre de Max-Léo Gérard à Paul Van Zeeland, 17.04.1935, citée in Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 410. Voir aussi : IEV, Fonds Lemoine, I.B.1/11, Note R. Lemoine à Henri de Man, 05.04.1935. Sur la naissance de la Kredietbank en février 1935, voir : Leen Van Molle, *Chacun pour tous : le Boerenbond Belge 1890-1990*, Leuven : Leuven University Press, vol. 9, 1990, p. 286-289.

¹⁸⁵² Cette méthode de travail employée par Van Zeeland suscite l'irritation de Robert Lemoine, économiste de l'OREC. Dans une lettre pleine d'amertume adressée au Premier ministre et datée du 2 juillet 1935, il revient sur les conditions d'élaboration du texte qui sera promulgué par le roi une semaine plus tard : « Si je veux considérer le travail dans son ensemble, je suis obligé de constater d'abord un vice de méthode à l'origine, à savoir, votre conception de laisser faire plusieurs projets d'arrêté, en vue d'en fondre les dispositions qui vous paraîtraient utiles. Permettez-moi de vous dire qu'un texte de loi est un tout coordonné, et que ce genre de fusion ne peut amener qu'à des textes qui ne se compénètrent pas et dans lesquels la clarté fait place à la longueur. Cette méthode doit aussi aviver les conflits d'idées et de tendance

l'avantage des législateurs du ministère des Finances : « la version libérale du contrôle bancaire triompha largement »¹⁸⁵³. Au fil des remaniements successifs des projets d'arrêtés impulsés par le ministère des Finances, l'OREC perd la maîtrise du dossier relatif au contrôle bancaire. Les dispositions de surveillance initialement prévues sont progressivement édulcorées, avant qu'un nouveau texte, rédigé par de Barys, ne devienne le texte de référence.

L'influence des législations étrangères sur la conception de l'arrêté royal n° 185 (avril-juillet 1935)

Quel rôle jouent les modèles de lois étrangères pour les différents acteurs de l'élaboration du contrôle bancaire belge, qui viennent d'être présentés ? Dans une autre publication, Guy Vanthemsche relativise l'influence des principes théoriques étrangers pour comprendre l'émergence du système de régulation bancaire belge : ces derniers n'auraient aucun lien direct¹⁸⁵⁴. La primauté des facteurs internes et du contexte politique et économique national est incontestable ; en revanche, nous estimons qu'il est judicieux de relire l'élaboration du texte belge à la lumière des modèles étrangers, en mettant à profit la perspective transnationale sur un tel sujet. Peut-être peut-on alors concevoir qu'au moment de rédiger les projets de loi, les législateurs belges ont trouvé parmi les réglementations étrangères existantes des sources d'inspiration ?

Pour les hauts fonctionnaires de l'OREC, ce « cheval de Troie planiste »¹⁸⁵⁵, la loi suisse sur les banques de novembre 1934 n'est pas considérée comme un modèle à suivre. Les projets d'arrêtés rédigés par Robert J. Lemoine n'ont que peu de points communs avec la réglementation helvétique. Ici, pas de trace d'une *commission bancaire*, mais plutôt un *Office* ou un *Institut central des banques*. Cet organisme, placé sous l'empire de l'OREC, disposerait de compétences assez larges. Il pourrait « prescrire toute mesure propre à renforcer la situation des banques de dépôt et contribuer ainsi à la protection de l'épargne »¹⁸⁵⁶. La prescription de réserves obligatoires, la suspension de la distribution de dividendes ou l'obligation d'investir la moitié des réserves bancaires en fonds publics belges font également partie des mesures dont disposerait l'Office central. De plus, le projet prévoit certes un rôle officiel d'audit à des « comptables assermentés » ; mais à ce corps formé de privés vient se superposer un « inspecteur des banques qui peut procéder à une inspection personnelle des banques de dépôt et des sociétés financières »¹⁸⁵⁷. Ce service de fonctionnaires étatiques chargé de la surveillance des banques pourrait être confié à la Banque nationale de Belgique. Les projets OREC-Lemoine se distinguent donc clairement de l'exemple suisse : les compétences de l'instance d'application de la loi sont plus étendues et la marge de manœuvre des banques pour modeler le contrôle primaire grâce à des réviseurs privés bienveillants est limitée. D'après les notes de travail d'Albert Halasi (1887-1965), dont les textes produits au Bureau d'Etudes sociales du Parti Ouvrier

et aboutir au désarroi que vous avez vu. Ce sont donc les idées qu'il faut confronter avant la rédaction, et non les textes déjà élaborés ». IEV, Dossier I.D.2 OREC, Lettre de Robert J. Lemoine à Paul Van Zeeland, 02.07.1935.

¹⁸⁵³ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 431.

¹⁸⁵⁴ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 46 : « Zo belangrijke hervormingen als die van de KB's nr 2 en 185 worden niet ingevoerd op basis van zekere theoretische principes of buitenlandse voorbeelden : er bestaat geen directe band tussen beide ».

¹⁸⁵⁵ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 408.

¹⁸⁵⁶ IEV, Fonds Lemoine, I.B.1/3, Projet Lemoine n° 3, 07.06.1935, titre III, art. 6.

¹⁸⁵⁷ IEV, Fonds Lemoine, I.B.1/3, Projet Lemoine n° 3, 07.06.1935, titre V, art. 9.

Belge ont servi de canevas aux projets Lemoine, ce sont plutôt les législations allemande et américaine, et non pas suisse, dont se sont inspirés les socialistes belges¹⁸⁵⁸.

Du côté du ministère des Finances, l'équipe Gérard-De Bary n'est non plus imperméable aux exemples étrangers. Dix ans après les faits, dans une conférence tenue en 1945, Max-Léo Gérard, qui n'est plus ministre des Finances, mais président de la Brufina – la seconde plus grande société financière du pays – revient sur les circonstances de préparation de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire. Il se souvient alors s'être procuré « les textes les plus récents de la réglementation des banques en Allemagne et en Suisse » et des « longues soirées [en compagnie d'Eugène de Bary] passées à étudier dans la langue ces textes étrangers, pour nous pleins d'enseignement »¹⁸⁵⁹. Ces réminiscences sont corroborées par des documents d'archives. Souvenons-nous de la citation mobilisée en ouverture de ce chapitre. Le ministre des Finances Gérard y rapportait au Premier ministre Van Zeeland, le 4 juin 1935, que le gouverneur de la Société générale de Belgique Alexandre Galopin lui transmettrait bientôt « un projet exprimant les vues des banquiers et qui serait essentiellement basé sur le système suisse »¹⁸⁶⁰.

L'impact de ce projet Galopin d'inspiration helvétique se fait rapidement sentir dans le remaniement des textes à l'échelon gouvernemental. Deux réunions entre Paul Van Zeeland et les économistes de l'OREC, Robert Lemoine et Léon-H. Dupriez (1901-1986), ont lieu les 15 et 17 juin 1935, dont les procès-verbaux confidentiels sont révélateurs¹⁸⁶¹. Le Premier ministre opère alors plusieurs changements qui s'inspirent clairement de la loi fédérale sur les banques, et donc sans doute du texte élaboré par Galopin que le ministre des Finances lui a transmis. Divers indices permettent de déceler ce glissement.

Premièrement, dès les remarques préliminaires, Paul Van Zeeland insiste sur la portée du contrôle bancaire. Il « conçoit comme entrant dans le statut légal des banques : 1°) la fixation d'un capital minimum, l'établissement d'un rapport entre le capital propre et les dépôts, entre les disponibilités liquides et les placements, 2°) le fonctionnement des banques, la responsabilité des administrateurs, l'institution des 'chartered accountant' »¹⁸⁶². Ces différentes dispositions se trouvent être des mesures contenues dans la législation suisse de novembre 1934. Le double ratio de solvabilité et de liquidité, le renforcement de la responsabilité juridique des dirigeants bancaires et l'officialisation du rôle des auditeurs privés dans le contrôle comptable annuel sont trois des piliers de la réglementation helvétique¹⁸⁶³. Assurément, elle n'en a pas le monopole mondial, mais leur intégration inopinée dans le projet d'arrêté royal reste frappante.

¹⁸⁵⁸ IEV, Fonds Lemoine, I.B.1/1, Lettre d'Albert Halasi à Henri de Man, 04.06.1935

¹⁸⁵⁹ Max-Léo Gérard, «A propos d'un anniversaire. Naissance et développement de l'arrêté n° 185 du 9 juillet 1935, sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs», *Centre d'Etudes Bancaires*, vol. 19, 1945, p. 17-36, p. 23.

¹⁸⁶⁰ AGR, Papiers Max-Léo Gérard, dossier 31, Lettre de Max-Léo Gérard à Paul Van Zeeland, 04.06.1935.

¹⁸⁶¹ ABNB, O 303/4, Procès-verbal confidentiel de la réunion tenue au cabinet du Premier Ministre, le 15 juin 1935, sous la présidence de M. Van Zeeland, 14 pages ; IEV, Fonds Lemoine, I.B.3/6, Procès-verbal confidentiel de la réunion tenue au cabinet du 1^{er} Ministre le 17 juin 1935, 4 pages.

¹⁸⁶² ABNB, O 303/4, Procès-verbal confidentiel de la réunion tenue au cabinet du Premier Ministre, le 15 juin 1935, sous la présidence de M. Van Zeeland, p. 2.

¹⁸⁶³ Cf. renvoi interne, chap. 5.2.2. et 5.2.3.

Deuxièmement, au-delà des nouveaux principes de régulation qui sont demandés par le chef du gouvernement, on observe également de subtiles modifications dans les vocables utilisés. Ici aussi, l'inspiration helvétique est sans équivoque. Paul Van Zeeland insiste tout d'abord pour que le terme de *reviseur*, identique à l'expression du droit suisse, soit utilisé au lieu de l'expression *comptable assermenté*¹⁸⁶⁴. Les locutions *revision* et *reviseur* apparaissent ainsi pour la première fois dans le droit belge avec l'arrêté royal n° 185, avant d'être étendu en 1953 à l'ensemble de l'économie¹⁸⁶⁵. Second exemple, l'*Office central des banques* mentionné plus haut et encore présent dans les projets Lemoine cède sa place à une *Commission bancaire*, sur laquelle l'OREC n'a plus aucune influence. Ces deux substitutions dans le vocabulaire juridique utilisé témoignent de l'inspiration directe de loi suisse.

Troisièmement, cette Commission bancaire nouvellement conçue ressemble à s'y méprendre à la Commission fédérale des banques créée par la législation helvétique. Alors que Dupriez et Lemoine envisagent un organe issu de l'autorité publique qui serait liée au ministère de la Justice, Van Zeeland s'y oppose¹⁸⁶⁶. Pour lui, la Commission « serait une émanation, pour partie, des milieux intéressés, avec prédominance de l'intérêt public »¹⁸⁶⁷. En ce qui concerne la composition de l'instance de surveillance, il est finalement décidé « de déterminer les qualités des membres de la Commission bancaire, en s'inspirant de la loi suisse »¹⁸⁶⁸. Robert Lemoine, partisan de l'Office central des banques, ne cache pas sa déception sur les moyens d'action et la conception de ce nouvel organisme : « ou bien elle aura des pouvoirs arbitraires et exorbitants, ou bien elle n'en aura aucun et c'est l'éventualité la plus probable »¹⁸⁶⁹.

Les interventions du Premier ministre Paul Van Zeeland aperçues ci-dessus, instillées par les vœux des milieux bancaires qui s'inspirent du système suisse, ont pour effet de transformer le type de régime de contrôle bancaire. Le cadre réglementaire relativement complet et contraignant envisagé par l'OREC, avec la création d'une inspection des banques par une autorité publique (comparable au système américain ou à l'inspectorat suédois), est remplacé par une surveillance indirecte, qui confie le contrôle primaire à des réviseurs privés et choisis par les banques, et dans laquelle l'instance étatique n'a qu'un pouvoir restreint. Cette influence du modèle suisse qui est promu par les banquiers belges et relayé par l'intermédiaire du ministère des Finances puis du Premier ministre, modifie considérablement les ébauches de loi en l'espace de deux semaines, précisément entre le 4 et le 17 juin 1935. Si cette influence est difficilement contestable, il n'a en revanche pas

¹⁸⁶⁴ ABNB, O 303/4, Procès-verbal confidentiel de la réunion tenue au cabinet du Premier Ministre, le 15 juin 1935, sous la présidence de M. Van Zeeland, p. 13.

¹⁸⁶⁵ Daniel Goosens, « Les professions de réviseur de banques et de réviseur d'entreprises », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 1, 1971, p. 3-16, p. 11 ; Michel Charvet, *La crise du système bancaire belge et sa réorganisation récente*, Paris: Sirey, 1936, p. 166, note 1.

¹⁸⁶⁶ Le procès-verbal précise : « M. Dupriez a autant que M. Lemoine le souci de voir la Commission Bancaire échapper à l'emprise du Ministre des Finances, d'autant plus que les ministres des finances sont souvent des banquiers, anciens ou futurs ». ABNB, O 303/4, Procès-verbal confidentiel de la réunion tenue au cabinet du Premier Ministre, le 15 juin 1935, sous la présidence de M. Van Zeeland, p. 5.

¹⁸⁶⁷ ABNB, O 303/4, Procès-verbal confidentiel de la réunion tenue au cabinet du Premier Ministre, le 15 juin 1935, sous la présidence de M. Van Zeeland, p. 5.

¹⁸⁶⁸ IEV, Fonds Lemoine, I.B.3/6, Procès-verbal confidentiel de la réunion tenue au cabinet du 1^{er} Ministre le 17 juin 1935.

¹⁸⁶⁹ IEV, Fonds Lemoine, I.B.3/6, Procès-verbal confidentiel de la réunion tenue au cabinet du 1^{er} Ministre le 17 juin 1935.

été possible d'en retracer les modalités précises de diffusion. Malgré plusieurs pistes explorées, comme par exemple celle de Marcel Van Zeeland (1898-1972), frère du Premier ministre et dirigeant de la Banque des Règlements Internationaux à Bâle dès sa fondation en 1930¹⁸⁷⁰, nous n'avons pas pu identifier les relais personnels qui ont favorisé le modèle suisse auprès des décideurs belges.

Durant la phase finale de son élaboration, entre mi-juin et début juillet, le texte qui deviendra l'arrêté royal, malgré de nombreuses retouches, ne change pas fondamentalement. Relevons tout de même deux modifications d'importance.

Premièrement, les milieux bancaires insistent pour que les sociétés financières – c'est-à-dire les holdings qui détiennent les participations industrielles depuis la scission d'août 1934 – soient soigneusement exclues du champ d'application de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire. Max-Léo Gérard rapporte à Van Zeeland une conversation privée tenue avec Alexandre Galopin le 25 juin 1935¹⁸⁷¹. Le gouverneur de la Société générale lui aurait alors fait remarquer que le projet présente des difficultés dans sa section consacrée au statut des sociétés qui procèdent à des émissions de titres. En rappelant que l'opinion publique ne demande pas la résolution urgente de cette question délicate, Galopin souhaite que l'arrêté royal ne concerne que les banques de dépôt. Contrairement à ce que l'on aurait pu croire, les dirigeants des grandes banques belges n'ont aucunement cherché à remettre en question, à l'été 1935, la séparation des banques mixtes décidées un an plus tôt. Au contraire, ils se servent de ces dispositions pour justifier l'exclusion des sociétés financières du cadre général de surveillance bancaire.

Deuxièmement, dans une dernière phase de toilettage du texte un peu précipitée, le Parti Ouvrier Belge parvient à imposer une disposition qui autorise la Commission bancaire à fixer des taux d'intérêt maximaux (art. 11, § 2). Mais cette mesure, drastique en apparence, se révèle inoffensive pour les banquiers. Le premier président de la Commission bancaire, Georges Janssen, déclarera à son propos : « Si jamais quelqu'un parvient à mettre ce texte en vigueur, c'est qu'il aura exercé sur les autres une séduction personnelle particulièrement remarquable »¹⁸⁷². En effet, la fixation par la Commission bancaire des taux d'intérêt, pour être exécutoire, doit être décidée à la majorité des deux tiers et doit obtenir l'approbation de la Banque nationale de Belgique, de l'Office de redressement économique, du ministre des Finances et du ministre des Affaires économiques. La clause ne sera d'ailleurs jamais activée pendant les quarante premières années d'activité de la Commission bancaire, avant d'être abrogée en 1975¹⁸⁷³. L'arrêté royal « sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs » est signé par le roi Léopold III le 9 juillet 1935 et entre en vigueur le 1^{er} septembre 1935.

Dès le processus d'élaboration de la réglementation bancaire, on peut déceler un certain nombre d'analogies entre les situations suisse et belge. Dans les deux cas, les milieux bancaires disposent d'une importante marge de manœuvre pour marquer de leur

¹⁸⁷⁰ Cf. Gianni Toniolo, Piet Clement, *Central bank cooperation at the Bank for International Settlements. 1930-1973*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

¹⁸⁷¹ AGR, Papiers MLG, n° 31, Lettre de Max-Léo Gérard à Paul Van Zeeland, 26.06.1935.

¹⁸⁷² Georges Janssen, Conférence devant le Jeune Barreau de Bruxelles, 23.01.1936. Le texte de l'exposé de Janssen est reproduit dans le quotidien *L'Echo de la Bourse* des 24 et 25 janvier 1936.

¹⁸⁷³ Yernault, *op. cit.*, 2013, note 1585, p. 698.

empreinte les textes débattus. A Berne comme à Bruxelles, les autorités publiques entretiennent d'ailleurs des contacts privilégiés avec un représentant des dirigeants de banques qui se fait le porte-parole de sa corporation ; en Suisse, il s'agit d'Adolf Jöhr, le directeur général du Crédit Suisse, et en Belgique, Alexandre Galopin, gouverneur de la Société générale. On remarque aussi que la dynamique d'influence est similaire dans les deux pays. Les milieux bancaires obtiennent un accès anticipé aux projets de réglementation, qu'ils peuvent donc corriger en amont, tandis que leurs contradicteurs de la gauche politique n'interviennent que dans un second temps, avec une efficacité moindre. Le coup d'éclat de dernière minute du POB – la disposition sur les taux d'intérêt maxima, rappelle le maigre succès des socialistes suisses sur l'indépendance des sociétés de révision à l'égard des banques ou le contrôle de l'exportation de capitaux¹⁸⁷⁴. Les experts internationaux comprennent bien la valeur avant tout politique de ces nouvelles mesures draconiennes en apparence. Le correspondant en Belgique de la Banque d'Angleterre les décrit de la manière suivante : « Considerable care seems to have been taken by the somewhat negative powers with which the Commission has been endowed to allay public suspicion of socialistic measures for the control of the Banking System »¹⁸⁷⁵. Le contrôle des taux d'intérêt serait donc de la poudre aux yeux destinée à calmer l'opinion publique.

Soulignons tout de même une différence de poids dans le contexte politique et institutionnel d'élaboration de la loi. En Suisse, la loi est promulguée par le parlement, au terme d'une procédure de légifération classique et relativement rapide pour les standards suisses ; en Belgique, le gouvernement Van Zeeland obtient les pouvoirs spéciaux et rédige les projets de loi à l'intérieur des cabinets ministériels avant de les officialiser par l'approbation royale.

Différences et similitudes entre les systèmes belge et suisse

Au-delà de cette phase préparatoire et des différents indices de l'inspiration du modèle de la loi suisse, qu'en est-il dans la réglementation finale ? La confrontation des deux réglementations permet de mettre en avant un certain nombre de similitudes et des différences. Relevons d'emblée que les deux textes suivent le même ordre d'exposition des articles. Certes, l'agencement du droit, qu'il soit belge ou suisse, respecte souvent une même logique ; l'objet de la législation est défini au début, tandis que les sanctions pénales et les dispositions transitoires figurent à la fin. Il n'en reste pas moins frappant que les articles intermédiaires sont présentés dans le même ordre.

Les différences entre les deux systèmes restent malgré tout relativement nombreuses. Plus précisément, chacune des réglementations contient des dispositions spécifiques qui ne connaissent pas d'équivalent dans l'autre. L'arrêté royal ne comporte pas d'article sur l'organisation interne des banques, ce que l'on appellerait aujourd'hui des règles de gouvernance d'entreprise, alors que la loi fédérale demande aux banques de délimiter leur champ d'activité dans des statuts et de distinguer clairement les organes de direction des organes de surveillance. L'ensemble des mesures de la loi fédérale de 1934 destinées à ordonner les assainissements bancaires – procédures moratoires, prorogation des échéances, sursis bancaires – n'ont pas été reprises dans la loi belge. De plus, on ne trouve

¹⁸⁷⁴ Cf. renvoi interne, chap. 4.3.

¹⁸⁷⁵ BoE archives, OV88/2, « Banking Control in Belgium », 11.07.1935.

dans la loi belge aucune disposition comparable au fameux article 47 de la législation helvétique, qui fait de la violation du secret bancaire un délit pénal poursuivi d'office. En Belgique, seuls les réviseurs et les membres de la Commission bancaire sont soumis à des règles de confidentialité renforcée. Il est en outre précisé que l'autorité de surveillance « ne connaît pas de questions d'ordre fiscal »¹⁸⁷⁶.

A l'inverse, l'arrêté belge inclut des mesures inexistantes en Suisse. Par exemple, l'article qui interdit aux dirigeants bancaires d'occuper simultanément une fonction dirigeante dans une société commerciale non bancaire, établissant ainsi de nombreuses incompatibilités entre mandats d'administrateur (section III, art. 16). Au contraire, le réseau interfirme suisse se distingue par sa grande densité et le rôle central que les banquiers y jouent. De même, la réglementation belge prévoit une clause qui soumet tout projet de fusion entre banques de dépôt à l'approbation de la Commission bancaire (section I, art. 4), une mesure inconnue en Suisse¹⁸⁷⁷. L'interdiction faite aux banques « de se servir des fonds ou valeurs dont elles disposent pour exercer, directement ou indirectement, sur l'opinion publique une influence intéressée » est aussi spécifique au droit bancaire belge. En Suisse, le subventionnement par les banques de campagnes politiques n'est pas interdit¹⁸⁷⁸. Troisièmement, une section entière de l'arrêté royal belge, qui figure d'ailleurs dans son intitulé, régit l'émission des titres. Cette activité est soumise au contrôle de la Commission bancaire, qui peut interdire la vente publique de titre et de valeurs boursières. En Suisse, le domaine boursier n'est pas traité dans la loi fédérale sur les banques de 1934, sous le prétexte qu'il fera ultérieurement l'objet d'une législation à part entière, ce qui ne sera réalisé qu'en 1995¹⁸⁷⁹. Mais la différence la plus notable entre les deux régulations bancaires se situe dans leur champ d'application et les réformes structurelles qu'elles provoquent. La loi suisse n'implique aucun changement structurel pour les principaux établissements financiers et consacre le modèle de la banque universelle. En Belgique, les réformes de 1934-1935 marquent une rupture dans l'évolution des banques. Sous l'impulsion des grandes banques, la séparation entre activités de banque de dépôt et holdings industriels est introduite. Cette scission signifie également que les opérations des sociétés financières échappent entièrement à la surveillance mise en place en 1935, ce qui n'est pas le cas en Suisse.

Comment faut-il interpréter ces différences ? Sont-elles simplement dues aux spécificités des systèmes bancaires et politiques respectifs ? Il est hasardeux de livrer une interprétation univoque. Il nous semble toutefois qu'une partie de la réponse réside dans

¹⁸⁷⁶ « Arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs », *Moniteur belge*, 10 juillet 1935, art. 24, 38 et 40. L'ajout de la petite phrase qui exclut les questions fiscales des compétences de la Commission bancaire est l'œuvre du Premier Ministre Paul Van Zeeland, félicité à ce sujet par Max-Léo Gérard. Cf. AGR, Papier MLG, n° 31, Lettre de Max-Léo Gérard à Paul Van Zeeland, 29.06.1935. Sans surprise, cette clause qui exclut la fraude fiscale du droit de regard de la Commission bancaire n'est pas du goût des socialistes belges. Cf. Albert Halasi, « Le contrôle des banques », in *Le Mouvement syndical belge*, 20.08.1935, n° 8, p. 168-171. Cette disposition sera amendée en 1975, cf. *infra*.

¹⁸⁷⁷ Pour une perspective internationale sur l'histoire du contrôle des fusions bancaires, cf. Ginette Kurgan-van Hentenryk, « Supervision and Regulation of Bank Mergers A Historical Survey », in Manfred Pohl, Teresa Tortella, Hermann van der Wee (éd.), *A Century of Banking Consolidation in Europe*, Aldershot, etc. : Ashgate, 2001, p. 89-101.

¹⁸⁷⁸ Le fonds constitué par l'ASB pour combattre l'initiative de crise de 1935 en témoigne. Cf. Müller, *op. cit.*, 2010, p. 582 ; Baumann, Halbeisen, *art. cit.*, 1999.

¹⁸⁷⁹ David, *et al.*, *op. cit.*, 2015, p. 96-126.

les revendications des forces politiques qui étaient en faveur d'un contrôle renforcé des banques. En Belgique, la limitation du pouvoir des banques, de leur ascendant sur les sociétés industrielles ou encore de leur influence politique répond aux préoccupations du Parti Ouvrier Belge. En Suisse, ce sont les questions de l'exportation de capitaux et d'une régulation du taux de l'intérêt qui forment le cœur des requêtes du Parti socialiste et du Parti des paysans, artisans et bourgeois. Dans les deux cas, les quelques mesures acceptées par les législateurs fondamentalement libéraux forment donc des contreparties minimales à ces revendications, que l'on ne retrouve pas sous cette forme dans l'autre terme de la comparaison. C'est donc du côté des partisans d'une surveillance bancaire forte qu'il faut se tourner pour comprendre les différences entre deux systèmes proches qui, sur le fond, mettent en place un régime de régulation très souple.

Ces divergences sont compensées par de multiples similitudes, dont les cinq principales sont relevées ici. Premièrement, les deux systèmes mettent en place des conditions d'autorisation très ouvertes. Autrement dit, les critères exigés pour l'ouverture d'une nouvelle banque sont souples. Même si – contrairement à son équivalent suisse – l'arrêté belge fixe un capital minimal à deux millions de francs belges, les exigences sont faibles. Il n'y a pas de système de concession qui permet à l'autorité de délivrer des licences bancaires limitées dans le temps ou de refuser l'ouverture d'un nouveau concurrent au motif d'une surpopulation bancaire, pas d'examen des compétences ou des qualifications des dirigeants prévus. En comparaison internationale, les régimes suisse et belge se situent parmi les moins restrictifs en ce qui concerne l'ouverture de banques ou de succursales¹⁸⁸⁰.

Deuxièmement, les deux lois prévoient l'institution de rapports minimaux entre les fonds propres et les engagements – un ratio de solvabilité – et entre les actifs aisément mobilisables et les engagements à court terme – un ratio de liquidité. Il ne s'agit pas d'une mesure exceptionnelle parmi les diverses législations bancaires du monde¹⁸⁸¹, mais à nouveau la formulation quasiment identique des dispositions est étonnante¹⁸⁸². Notons cependant que les modalités d'application et de détermination de ce double taux de liquidité et de fonds propres divergent. En Suisse, l'échelle de pourcentage précise est fixée dans le règlement d'exécution qui accompagne la loi, promulgué par le Conseil fédéral. En Belgique, c'est la Commission bancaire, avec l'approbation nécessaire du ministre des Finances et du ministre des Affaires économiques, qui est chargée d'établir les taux minimaux à respecter, ce qu'elle ne fera qu'en 1946.

Troisièmement, les deux législations bancaires imposent aux banques la communication régulière de bilans comptables. Elle se fait selon des modalités légèrement différentes. En Suisse, la transmission des bilans se fait sur une base annuelle, semestrielle ou trimestrielle, selon la taille des banques. Les bilans doivent en revanche être accessibles au public, à l'exception de ceux des banquiers privés. En Belgique, les bilans et comptes pertes et

¹⁸⁸⁰ Allen, *et al.*, *op. cit.*, 1938, p. 34-38.

¹⁸⁸¹ Zahn (éd.), *op. cit.*, 1937, p. XXII-XXIII ; Allen, *et al.*, *op. cit.*, 1938, p. 14-23. La progressivité des taux prévus en Suisse (plus les engagements à court terme sont importants, plus le taux de couverture est élevé) semble en revanche être une innovation singulière. Cf. De Voghel, *op. cit.*, 1936, p. 57-58.

¹⁸⁸² Cf. Franz De Voghel, «La législation bancaire suisse», *Centre d'Etudes Bancaires*, vol. 2, 1938, p. 5-27, ici p. 8 : « Les dispositions de la législation suisse relatives à la liquidité des banques ont manifestement inspiré les auteurs de la loi belge » ; voir aussi De Voghel, *op. cit.*, 1936, p. 143 et 155.

profits sont communiqués annuellement à la Banque nationale. A cela s'ajoute la transmission mensuelle des situations – un état synthétique de la situation active et passive – toujours uniquement à destination de la Banque nationale de Belgique, qui, elle, publie régulièrement une situation globale des banques. Là aussi, il s'agit d'une mesure répandue et présente dans de nombreuses réglementations bancaires. En revanche, l'établissement du schéma de bilan type par la Commission bancaire en 1937 s'est fait sur le modèle du schéma suisse, ce qui implique que les législateurs belges s'en sont inspirés au-delà du seul principe¹⁸⁸³.

Quatrième élément basé sur le modèle suisse, la Belgique connaît aussi la création d'un nouvel organisme de surveillance¹⁸⁸⁴. La Commission bancaire belge, comme la Commission fédérale des banques, est composée en partie d'anciens banquiers, elle dispose d'une grande autonomie, à la fois vis-à-vis de la banque centrale et de l'administration gouvernementale. Les seuls liens juridiques entre les deux commissions et l'Etat ou la banque centrale ont trait à leur financement, leur composition et la publication annuelle d'un rapport d'activité. Une telle ressemblance n'est pas fortuite. Elle ne constituait d'ailleurs pas un choix incontournable. A l'échelle mondiale, la constitution d'une telle commission indépendante n'est pas, en 1935, le modèle le plus répandu. De véritables inspectorats, étroitement liés au ministère des Finances, existent par exemple à ce moment-là en Finlande, Suède, Danemark, Norvège, au Japon et au Canada. Ailleurs, en Allemagne, en Italie ou encore en Argentine, les institutions de contrôle sont placées sous l'autorité de la banque centrale¹⁸⁸⁵.

Cinquièmement enfin, le contrôle externe, tel qu'il est agencé en 1935 en Belgique, semble aussi être inspiré du système helvétique. Le mécanisme révisoral mis en place fait reposer le contrôle primaire des opérations bancaires sur un corps de réviseurs privés, assermentés par l'autorité de surveillance. Le réviseur est donc chargé d'exercer une surveillance active, à échéance annuelle, sur les sociétés qui l'ont désigné. En cas d'infractions graves et dans certains cas particuliers, il est dans l'obligation d'alerter le conseil d'administration de la banque et la Commission dans un rapport. Dans les deux systèmes, les banques choisissent librement leur réviseur parmi la liste de professionnels assermentés. Cette forme de sous-traitance de l'inspection bancaire à des agents privés est, dans les deux pays, parfois remise en question en raison du manque d'indépendance entre contrôleur et contrôlé¹⁸⁸⁶. Nous y reviendrons. La révision externe belge et suisse se différencie cependant dans son organisation formelle : en Suisse, les réviseurs doivent former un syndicat de révision ou une société fiduciaire pour être reconnus, en Belgique, seuls les comptables indépendants sont éligibles.

Au-delà de ces cinq analogies principales, on note encore des ressemblances secondaires. Par exemple, l'interdiction de constituer de nouvelles banques de dépôt sous la forme de

¹⁸⁸³ Charvet, *op. cit.*, 1936, p. 172 ; De Voghel, *art. cit.*, 1938, p. 12.

¹⁸⁸⁴ Guy Vanthemsche avait déjà relevé cette ressemblance. « Het is in dit opzicht treffend dat België zich precies in ruime mate zou inspireren op dit Zwitserse voorbeeld. De Bankcommissie is de parallel van de 'Commission Fédérale des Banques' : beide zijn onafhankelijk van de Staat, hoewel door de overheid benoemd – toch kennen ze er beiden een zekere rol toe aan de bankiers ». Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 48.

¹⁸⁸⁵ Allen, *et al.*, *op. cit.*, 1938, p. 40-47.

¹⁸⁸⁶ Pour la Belgique, voir Jean Le Brun, « Nature et modalités juridiques du contrôle révisoral des banques », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 1, 1971, p. 31-51, p. 48-51.

sociétés coopératives, reprise en Belgique sur modèle suisse, ou encore l'empêchement d'employer les termes *banque* ou *banquier* dans les raisons sociales d'entreprises non soumises au contrôle¹⁸⁸⁷.

Certaines de ces nombreuses similitudes n'ont pas échappé à quelques observateurs contemporains attentifs. Le spécialiste en législation bancaire, docteur en droit et sciences économiques, Franz de Voghel (1903-1995), qui deviendra ultérieurement vice-gouverneur de la BNB et ministre des Finances¹⁸⁸⁸, fait partie des premiers qui remarquent les ressemblances entre lois suisse et belge. Il écrit en 1938 dans un article destiné à un public belge bien renseigné :

« La législation bancaire suisse s'apparente étroitement à la législation bancaire belge. Les auteurs de cette dernière, en 1935, ont manifestement été inspirés par les réglementations adoptées en Suisse en 1934. [...] La législation bancaire suisse est, avec la législation bancaire belge, une des plus libérales qui soient. On ne saurait envisager un contrôle légal des banques avec une immixtion moindre de l'Etat. Ces deux législations sont sœurs »¹⁸⁸⁹.

Un autre expert en législations bancaires, l'italien Felice Setti, remarque également la proximité des deux réglementations. Dans une série d'articles publiée dans la *Rivista Bancaria* de début 1937, il souligne que les systèmes de la Suisse et de la Belgique sont « les plus libéraux » et que « le contrôle des banques de dépôt introduit en Belgique par l'arrêté royal du 9 juillet 1935 présente quelque analogie avec celui de la Suisse »¹⁸⁹⁰. Dans une publication de 1938 de l'Institute of Bankers de Londres, les lois suisse et belge sont présentées dans la même catégorie comme « good instances of modern tendencies »¹⁸⁹¹. L'étude du Deutsches Institut für Bankwissenschaft und Bankwesen, publiée en 1937, qui compile une trentaine de législations bancaires internationales tire également régulièrement des parallèles entre les régimes belge et suisse¹⁸⁹².

En dehors des cercles de spécialistes, dans la presse généraliste, certains commentateurs confirment ces analogies frappantes. En Suisse, le *Journal de Genève*, un quotidien de tendance libérale proche des milieux bancaires genevois, relève que certaines dispositions belges « se rapprochent », « rappellent », voire « sont empruntées » à la récente loi fédérale suisse¹⁸⁹³.

Dans les médias belges, la loi bancaire helvétique est élevée au statut de modèle à suivre. Une série d'articles publiés dans la revue financière *'Le pour et le contre'* vante ouvertement, en avril 1935, les mérites de la réglementation suisse :

¹⁸⁸⁷ De Voghel, *op. cit.*, 1936, p. 152.

¹⁸⁸⁸ Sur Franz de Voghel et sa carrière dans l'après Seconde Guerre mondiale, voir René Brion, Jean-Louis Moreau, *Banque nationale de Belgique 1939-1971. Volume 2: La politique monétaire belge dans une Europe en reconstruction (1944-1958)*, Bruxelles: Banque nationale de Belgique, 2005, notamment p. 34.

¹⁸⁸⁹ De Voghel, *art. cit.*, 1938, p. 4 et 27.

¹⁸⁹⁰ Felice Setti, « La tutela del risparmio e la disciplina della funzione creditizia nella legislazione straniera », *Rivista Bancaria*, gennaio-febbraio-marzo 1937. Une traduction française de ce texte est conservée dans les archives de la Société générale de Belgique. Nous citons les pages 39 et 41 de cette traduction. Archives BNP Paribas Fortis, Fonds BSGB, Secrétariat Général, n° 983.

¹⁸⁹¹ Allen, *et al.*, *op. cit.*, 1938, p. VI.

¹⁸⁹² Zahn (éd.), *op. cit.*, 1937.

¹⁸⁹³ T.B., « Le contrôle des banques en Belgique », *Journal de Genève*, 11-14-19.07.1935, p. 7.

« C'est un modèle d'ordre qui s'inspire d'une saine technique : tout ce qui est de marque helvétique est généralement bon et bien fait. [...] La loi helvétique est parmi toutes les autres lois similaires de l'étranger, celle qui doit le plus retenir l'attention ; d'abord par ses qualités propres qui sont hors pair et aussi à cause des circonstances qui l'ont fait naître »¹⁸⁹⁴.

Quatre ans plus tard, en janvier 1939, dans un contexte qui voit la Commission bancaire être critiquée pour l'inefficacité de sa surveillance, *la Gazette*, un quotidien libéral bruxellois, exige un assouplissement du contrôle bancaire belge. L'auteur du billet est alors conscient du rôle de modèle que la loi suisse avait joué en 1935, mais estime que les deux régimes ont pris des directions différentes depuis :

« Quel abîme entre la manière dont les législateurs du pays des vingt-deux cantons ont compris le problème et celle que nos impénitents dirigistes ont fait prévaloir ! Nous disons bien d'un côté, les 'législateurs', et de l'autre, les 'dresseurs de plans', ce qui constitue de prime abord une dissemblance essentielle, car les deux systèmes diffèrent du tout au tout, du chef que l'un a été conçu en vue d'une collaboration avec les banques et l'autre en vue d'une action contre elles. L'esprit de la loi suisse est bienveillant et constructif ; quant à celui de la loi belge, nous l'avons suffisamment critiqué dans nos articles précédents pour ne plus nous y appesantir ; disons cependant qu'il est tracassier, vindicatif, empreint d'animosité et déplorablement destructif [...] Comme la loi suisse est antérieure à la nôtre et que par ailleurs les chapitres et articles s'y suivent dans un ordre identique, il semble que le texte helvétique ait servi de canevas aux réformateurs de chez nous ; toutefois, ils n'ont conservé de leur modèle que les dispositions de principe et d'ordre général ; leur fantaisie – leur instinct coercitif plutôt – s'est par contre donné libre cours dans toutes les prescriptions relatives à l'application et aux sanctions »¹⁸⁹⁵.

Cette prise de position caricaturale vise avant tout à justifier une dérégulation du secteur bancaire belge et une remise en question de l'activité de la Commission bancaire. En comparaison internationale, même les mesures d'application et de sanctions des superviseurs suisses et belges, que l'auteur perçoit comme étant si contradictoires, se ressemblent en pratique beaucoup. Quoiqu'il en soit, il reste significatif que le modèle helvétique soit à nouveau cité en exemple par un fervent opposant de l'interventionnisme étatique.

Pourquoi la loi suisse est-elle un modèle pour les banquiers belges ?

Tant les documents internes à l'élaboration du contrôle bancaire par le gouvernement que les commentaires de certains experts contemporains ou de la presse spécialisée confirment les liens de parenté – ou plus précisément de filiation entre les législations bancaires suisse et belge. Mais la question essentielle des motivations qui ont fait de la loi suisse un exemple à suivre reste encore irrésolue. Pour quelles raisons les banquiers belges ont-ils activement fait la promotion du modèle helvétique de surveillance bancaire ? En effet, les sources d'archives établissent que, chronologiquement, c'est bien le comité

¹⁸⁹⁴ U.P., « Réforme des bilans de banques – Facteur essentiel du contrôle des banques en Belgique », *Le Pour et le Contre, journal financier belge*, 14.04.1935 et 28.04.1935.

¹⁸⁹⁵ [s.n.], « Nouvelle contribution à la réforme de la loi bancaire. C'est de Suisse à présent que nous vient la lumière », *La Gazette*, 08.01.1939.

Galopin qui, par l'intermédiaire du ministère des Finances puis du Premier ministre, a conçu un projet d'arrêté inspiré des principes en vigueur en Suisse.

Rejetons d'emblée une explication qui est souvent mise en avant dans la littérature spécialisée dans les transferts de politiques publiques¹⁸⁹⁶. La législation bancaire helvétique n'a pas constitué un modèle à imiter grâce aux résultats efficaces qu'elle a obtenus et à ses qualités éprouvées. Elle entre en vigueur le 1^{er} mars 1935, moins de quatre mois avant l'adoption de l'arrêté royal belge, si bien qu'il serait fort peu plausible de prétendre que les législateurs belges ont cherché à s'inspirer d'un régime de régulation aux rouages bien huilés, qui a fait les preuves de ses mérites. Au contraire, le 16 juin 1935, au moment où une *Commission bancaire* fait sa première apparition dans les projets belges, la Commission fédérale des banques dont elle est inspirée vient de vivre la sixième séance de sa courte existence qui débute en avril 1935. Davantage que les résultats avérés produits par le système helvétique, les banquiers belges se sont sans doute inspirés des principes fondamentaux qui caractérisent la surveillance bancaire helvétique de 1934. En outre, et nous renvoyons ici à l'introduction de ce chapitre, le phénomène de convergence entre la Suisse et la Belgique peut également se comprendre à partir du rôle similaire que jouent les établissements financiers respectifs dans la division internationale du travail. Même en-dehors de son contenu, les banquiers belges dégageaient certainement plus de convergence avec le régime de contrôle bancaire auquel se sont récemment soumis leurs concurrents helvétiques qu'avec le carcan réglementaire, par exemple, des *National banks* états-uniennes. Sur la base de ces réflexions, nous développons ci-dessous trois faisceaux d'explication qui permettent de comprendre les raisons de l'inspiration helvétique du contrôle bancaire belge de 1935.

Un premier élément de réponse réside dans les conditions similaires qui ont conduit à l'aboutissement d'une loi bancaire. Les impulsions législatives, en Suisse comme en Belgique, trouvent leur origine dans une grave crise bancaire. A mesure que les gouvernements doivent intervenir pour sauver de grands instituts à court de liquidité empêtrés dans de graves difficultés, la pression en faveur d'une réglementation bancaire augmente. Dans les deux cas, il s'agit pour les banquiers, a priori plutôt récalcitrants à la mise en place d'une réglementation rigide décidée par les parlementaires, de collaborer étroitement à l'élaboration d'un contrôle bancaire devenu inévitable. On observe alors dans les deux pays une logique de compromis à l'œuvre. Les partisans d'un contrôle bancaire donnant aux représentants de l'Etat une influence sur l'orientation du crédit revoient leurs exigences à la baisse, tandis que les défenseurs du libéralisme économique acceptent le principe d'une législation, mais souhaitent y limiter les compétences des autorités publiques au minimum. En Suisse, en 1934, les négociations sur la loi sur les banques ont dans les faits débouché sur un régime en adéquation avec les vœux du secteur qui fait l'objet de la régulation¹⁸⁹⁷. Dans cette perspective, les dirigeants bancaires belges auraient vu d'un bon œil une solution législative peu contraignante et née dans des circonstances proches. Assurément, il ne s'agit pas pour les banquiers et législateurs belges de se soumettre servilement à un modèle étranger. Mais face à la nécessité d'élaborer

¹⁸⁹⁶ Sur le concept du *policy transfer*, voir par exemple : David Dolowitz, David Marsh, «Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature», *Political Studies*, vol. 44, n° 2, 1996, p. 343-357.

¹⁸⁹⁷ Cf. renvoi interne, chap. 5.3.

rapidement un projet de loi réduisant l'intervention étatique au minimum, le comité de banquiers, par l'intermédiaire d'Eugène de Barys, a très pragmatiquement trouvé dans la loi suisse sur les banques une source d'inspiration opportune.

Deuxièmement, le choix d'un système de contrôle supervisé par une autorité de surveillance indépendante et des réviseurs privés, s'il trouve son origine dans l'exemple helvétique, répond idéalement aux besoins des intérêts bancaires belges pour les deux raisons suivantes au moins.

D'une part, cette préférence pour l'instauration d'une nouvelle institution est à analyser dans les rapports de force entre les acteurs principaux de la politique bancaire belge. La création de toute pièce d'un organisme autonome permet d'éviter d'accroître les compétences de la Banque nationale de Belgique. Au moins depuis l'échec du plan Janssen de stabilisation du franc en 1926, l'autorité monétaire occupe une position plus en retrait dans les relations avec l'État belge, au profit de la Société générale, qui devient, sous l'influence d'Emile Francqui, l'interlocuteur principal représentant le monde bancaire¹⁸⁹⁸. En 1935, au moment de l'élaboration du contrôle bancaire, la banque centrale est reléguée à un rôle secondaire. Pour l'historien Guy Vanthemsche, la mise de côté de la Banque nationale de Belgique en tant qu'autorité de surveillance est le résultat d'un double rejet, a priori contradictoire¹⁸⁹⁹. Tant les banques privées, qui craignent une banque centrale trop puissante, que les législateurs progressistes de l'OREC, qui se méfient de l'emprise indirecte des banquiers privés sur la BNB, veulent la tenir à l'écart du contrôle bancaire. Le ministre des Finances Max-Léo Gérard joue un rôle déterminant de ce court-circuitage de la banque centrale¹⁹⁰⁰. Il s'en vante même dans sa conférence rétrospective¹⁹⁰¹. En Suisse, la création de la Commission fédérale des banques intervient comme une solution par défaut, pour pallier le refus de la Banque nationale suisse, pour diverses raisons d'endosser le rôle de gendarme des banques¹⁹⁰². Dans les deux pays, une nouvelle institution autonome est créée, mais la dynamique diverge. En Belgique, la banque centrale aurait souhaité obtenir une nouvelle compétence, mais se heurte au refus à la fois des banques privées et des experts gouvernementaux. La Banque nationale suisse, quant à elle, rejette catégoriquement toute implication dans la tâche de surveillance, alors même que le Conseil fédéral et les milieux bancaires y étaient favorables. Le résultat est pourtant identique : contrairement à de nombreuses autres configurations institutionnelles, dans lesquelles la tâche de surveillance bancaire est confiée à une section du ministère des Finances ou de la banque centrale, la Suisse et, par effet d'imitation, la Belgique, mettent en place des Commissions indépendantes. En ce sens, dans la perspective à plus long terme des rapports entre État et banques, il faut aussi souligner

¹⁸⁹⁸ Kurgan-van Hentenryk, *art. cit.*, in De Rosa (éd.), *op. cit.*, 2003, p. 121. Sur la stabilisation du franc belge de 1926, voir aussi van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 112-208.

¹⁸⁹⁹ Vanthemsche, *art. cit.*, 1980, p. 428. Van der Wee et Tavernier estimaient déjà que le non-choix de la BNB comme organisme de contrôle était dû aux craintes des banquiers privés. van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 298.

¹⁹⁰⁰ Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, 2010, p. 160-162.

¹⁹⁰¹ Gérard, *art. cit.*, 1945, p. 29 : « Je pensais à cette époque, et je persiste à penser, que la Commission bancaire et la Banque Nationale doivent être des institutions rigoureusement séparées, [...] l'homme responsable, le vrai chef de la Commission bancaire, son président, doit être indépendant de la Banque nationale ».

¹⁹⁰² Cf. renvoi interne, chap. 5.2.5.

que la phase réglementaire des années 1930 ne représente pas une rupture. Au contraire, en Belgique comme en Suisse, les processus d'élaboration des législations mettent en exergue la suprématie de la capacité d'influence des banques privées par rapport à celles de la banque centrale et de l'Etat.

D'autre part, l'instauration d'une commission indépendante, formée de techniciens émanant en partie des milieux contrôlés, et non d'un office central employant des fonctionnaires, répond aux besoins des banques de ne pas effrayer leur clientèle sur la portée du contrôle et la confidentialité des opérations bancaires. Nous avons vu que cette préoccupation avait été très présente dans le cas helvétique¹⁹⁰³. En juillet 1931, lorsqu'une série des difficultés sérieuses atteignent la place financière genevoise, le conseiller fédéral Jean-Marie Musy estimait encore que le contrôle officiel de l'Etat n'était pas nécessaire, car « l'intervention des contrôleurs officiels inquiéterait peut-être, à tort ou à raison, la clientèle qui attache une très grande importance à la discrétion »¹⁹⁰⁴. Les dirigeants bancaires belges partagent en 1935 cette inquiétude. Ils l'expriment dans une note commune datant de juin 1935 :

« L'Etat, sans parler des banques elles-mêmes, subirait, du point de vue de l'économie nationale, le plus grand dommage si les clients des banques, à l'occasion de l'instauration d'un contrôle, perdaient la confiance qu'ils ont conservée jusqu'ici, dans le caractère strictement confidentiel des opérations qu'ils confient à leurs banquiers. C'est sous l'angle de cette considération qu'il faut résoudre le problème de l'organisation du contrôle de l'application de l'arrêté royal et des règlements établis en suite de celui-ci et des sanctions qu'il comporterait. [...] On peut poser en fait – et cependant cette solution doit être écartée – qu'il serait extrêmement difficile de constituer pareille organisation en choisissant les éléments qui la composent en-dehors de ceux-là mêmes qu'il s'agit de contrôler. Que si d'autre part l'organisation de contrôle était composée de fonctionnaires placés sous la dépendance de l'Etat et quel que soit d'ailleurs le caractère irréprochable de ces fonctionnaires, les clients tant belges qu'étrangers hésiteraient à croire que la nature confidentielle de leurs relations avec leurs banquiers serait encore sauvegardée »¹⁹⁰⁵.

Dans l'esprit des banquiers belges, l'établissement d'une autorité de surveillance indépendante de l'Etat vise également à préserver la confiance des déposants, et à écarter le spectre d'une institution purement étatique au regard inquisiteur. Les dirigeants bancaires belges partagent donc les inquiétudes de leurs homologues suisses à l'égard des inspections étatiques et de leurs nuisances potentielles sur la capacité d'attraction des capitaux. Ils cherchent donc aussi à promouvoir un système proche de celui instauré en Suisse, dans lequel l'audit des registres bancaires est effectué par des privés choisis par les banques. Dans le domaine de la préservation de la confidentialité, la réglementation belge n'offre toutefois pas une protection équivalente à celle du secret bancaire helvétique. Selon l'arrêté royal de juillet 1935, seuls les membres de la Commission bancaire et les réviseurs assermentés sont soumis à des règles de confidentialité renforcée ; une disposition pénale sur le secret professionnel des banques n'y figure pas.

¹⁹⁰³ Cf. renvoi interne, chap. 1.

¹⁹⁰⁴ Association Suisse des Banquiers, Procès-verbal de la dix-huitième Assemblée générale ordinaire du 12 septembre 1931, p. 33-34. En partie cité par Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 353-354.

¹⁹⁰⁵ ABNB, O303/1, « Note sur le 'Projet de Contrôle des Banques' », 19.06.1935, p. 5-6.

Troisièmement, l'influence des idées corporatistes constitue également une des motivations qui a pu inciter les législateurs belges à tourner leur regard vers la Suisse. Par corporatisme, nous entendons ici le modèle d'organisation sociale en vogue dans les années 1930, opposé à la démocratie libérale et parlementaire, reposant sur un transfert des compétences étatiques en matière de politique économique et sociale vers les corporations¹⁹⁰⁶. Nous avons évoqué ci-dessus que la composition de la Commission bancaire avait été inspirée, de l'aveu du Premier ministre Van Zeeland, de la loi suisse. Les auteurs de la loi belge ont en effet repris le principe d'une participation active et prépondérante des spécialistes de la technique bancaire ou révisorale à l'autorité de surveillance. Ils l'ont même étendu, en précisant que deux des sept membres doivent être désignés sur une liste fournie par les représentants des banques¹⁹⁰⁷. Comme le relève Franz de Voghel, secrétaire de la Commission bancaire, en Belgique, on voit « poindre la représentation des intérêts professionnels »¹⁹⁰⁸. Pour le spécialiste des législations bancaires, le mode de désignation de l'autorité belge se situe entre l'organisation suisse, qu'il juge moins corporatiste, et les lois roumaines et espagnoles qui adoptent plus franchement le principe de l'organisation professionnelle. En ce sens, les législateurs ont inséré dans le contrôle bancaire une touche de corporatisme, c'est-à-dire une forme d'organisation socio-économique reposant sur les corporations professionnelles, plutôt que sur l'intervention unilatérale de l'État ou sur un marché de libre concurrence.

Souvenons-vous qu'en Suisse, pendant la discussion parlementaire de la loi sur les banques, certains députés catholiques-conservateurs avaient réclamé la mise sur pied d'une organisation interne à la profession bancaire chargée d'imposer une assurance des dépôts et d'exclure les banques réfractaires de la corporation¹⁹⁰⁹. Mais ces propositions ne rencontrent pas de succès et sont retirées par leurs auteurs. En revanche, l'influence directe et indirecte de l'Association suisse des banquiers tout au long du processus d'élaboration de la loi fédérale sur les banques, est permanente et profonde. En Belgique aussi, les idées corporatistes ont le vent en poupe dans les années 1930. La publication par Pie XI en 1931 de l'encyclique *Quadragesimo anno*, en réponse à la crise économique, qui condamne le communisme et le capitalisme et préconise la formation de corps professionnels, imprègne largement le mouvement catholique belge¹⁹¹⁰. Le premier

¹⁹⁰⁶ Cf. Jost, *art. cit.*, in Dard (éd.), *op. cit.*, 2011. Il ne s'agit donc pas du concept de *corporatisme* ou *néocorporatisme* forgé par les politologues dans les années 1970 pour désigner la représentation d'intérêts spécifiques jouant un rôle d'intermédiation dans la conduite des politiques publiques.

¹⁹⁰⁷ L'article 37 de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 stipule que « deux des six membres sont nommés sur présentation d'une liste triple composée par la réunion des représentants des banques » et « deux autres membres sont nommés sur présentation d'une liste triple composée par la Banque Nationale de Belgique et l'Institut de Récompte et de Garantie ». Le président et les deux membres restants sont désignés librement par arrêté royal contresigné par le Ministre de la Justice, le Ministre des Finances et le Ministre des Affaires Économiques. « Arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs », in *Moniteur belge*, 10.07.1935, art. 37.

¹⁹⁰⁸ De Voghel, *op. cit.*, 1936, p. 132.

¹⁹⁰⁹ Il s'agit de la proposition de Johannes Duft, cf. renvoi interne, chap. 5.2.5.

¹⁹¹⁰ Cf. Dirk Luyten, «La réception des corporatismes étrangers et le débat sur le corporatisme en Belgique dans les années trente à l'aune des transferts politiques», in Olivier Dard (éd.), *Le corporatisme dans l'aire francophone au XXème siècle*, Berne: Peter Lang, 2011, p. 139-148 ; Philippe Denis, «*Quadragesimo anno* et le corporatisme chrétien dans les organisations ouvrières chrétiennes de Belgique», in *Actes du colloque de Rome (15-18 mars 1989) organisé par l'École française de Rome en collaboration avec l'Université de Lille III - Greco n° 2 du CNRS, l'Università degli studi di Milano, l'Università degli studi di Roma - «La Sapienza», la Biblioteca Ambrosiana*, Rome: École Française de Rome, p. 403-420.

secrétaire de la Commission bancaire, Franz de Voghel, proche de la démocratie chrétienne, est d'ailleurs un partisan de ce type d'organisation, comme en témoigne la préface de son ouvrage sur les législations bancaires signée par le père Joseph Arendt dans laquelle il appelle de ses vœux la formation d'une corporation des banquiers. L'absence d'autodiscipline et de solidarité des milieux bancaires, qui a provoqué l'intervention de l'État, est de même critiquée par les promoteurs du corporatisme¹⁹¹¹. Il est d'ailleurs remarquable qu'en Belgique, et contrairement à la situation suisse, l'élaboration d'une régulation n'ait pas été influencée par un secteur bancaire organisé au sein d'une association d'intérêts, mais plutôt par une étroite collaboration avec un cercle réduit de représentants de certains grands établissements. Le mouvement est même inverse. C'est sous l'impulsion de la promulgation d'un contrôle bancaire en juillet 1935, qui prévoit « une réunion des représentants de banques » chargée de proposer des candidats pour la Commission bancaire, que l'Association belge des Banques voit le jour en décembre 1936. C'est à vrai dire la conjonction des deux facteurs qui est à l'origine de la naissance de ce groupement professionnel¹⁹¹². D'une part, elle répond à la volonté de milieux bancaires de former un « partenaire de concertation » fédéré pour présenter un front uni face aux autorités publiques et parastatales. D'autre part, au lendemain des importants mouvements sociaux et grèves de juin 1936, les banques sont invitées à être représentées dans les nouvelles commissions paritaires mises en place pour résoudre les conflits sociaux au sein des entreprises. Comme son homologue suisse l'ASB, l'Association belge des Banques est donc conçue, dès son origine, à la fois comme *trade association*, chargée de l'organisation des marchés avec les interlocuteurs extérieurs et des conventions internes au secteur, et comme *employers' association*, responsable des rapports de travail¹⁹¹³. D'après une correspondance conservée aux Archives générales du Royaume, la première initiative menant à la constitution de l'Association belge des Banques est l'œuvre conjointe de Georges Janssen (1892-1941), le premier président de la Commission bancaire et Alexandre Galopin, gouverneur de la Société générale de Belgique¹⁹¹⁴. Parmi les différents avant-projets des futurs statuts de l'association en gestation figure notamment un projet non daté d'un certain Helbronner, associé de la banque privée bruxelloise Philippon, qui admet avoir étudié, sans pour autant l'avoir « copié servilement » l'organisation professionnelle des banques suisses¹⁹¹⁵. Son projet d'Union professionnelle des Banquiers belges reprend en effet le modèle de l'Association suisse des banquiers en préconisant une réunion individuelle de banquiers et non une affiliation des sociétés. Bien que les statuts finaux de l'ABB du 2 décembre 1936 ne s'en inspirent que peu, ce nouvel

¹⁹¹¹ Moreau, *art. cit.*, in Dujardin, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 110.

¹⁹¹² Sur les origines de l'ABB : Michel De Smet, *Association Belge des Banques 1936-1986*, Bruxelles: Association Belge des Banques, 1986, p. 7-8, 43, 51-53 ; Etienne Arcq, *L'Association belge des banques*, Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politique, 1989, p. 12-14 ; Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 48-49 ; Adrien P. Timmermans, *Les banques en Belgique (1946-1968)*, Courtrai: Groeninghe, 1969, p. 563.

¹⁹¹³ Sur cette distinction : Luca Lanzalaco, «Business Interest Associations», in Geoffrey Jones, Jonathan Zeitlin (éd.), *The Oxford Handbook of Business History*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 293-315.

¹⁹¹⁴ AGR, Commission bancaire, financière et des assurances (510-2119), n° 220 : Dossier de principe 1935-1939, Lettres échangées entre Georges Janssen et Alexandre Galopin, 08.07.1936 et 11.07.1936.

¹⁹¹⁵ AGR, Commission bancaire, financière et des assurances (510-2119), n° 220 : Dossier de principe 1935-1939, Projet Helbronner (Philippon), Union professionnelle des Banquiers belges, non daté.

exemple confirme la prégnance du modèle d'organisation helvétique pour les élites bancaires belges.

Le contexte de crise similaire surmonté par une solution législative non contraignante, le court-circuitage de la banque centrale par la mise sur pied d'une nouvelle autorité de contrôle, l'évitement d'une inspection étatique par l'entremise des réviseurs privés et enfin l'influence des idées corporatistes constituent donc les principales raisons qui font du régime de surveillance bancaire helvétique de 1934 une source d'inspiration pour les banquiers belges. L'efficacité technique supposée du modèle imité, qui répondrait objectivement aux besoins des législateurs, n'est en revanche pas une explication pertinente.

10.2 La Commission bancaire belge : un organisme autonome aux attributions discrétionnaires

Le produit principal de cette parenté de naissance entre réglementations suisse et belge consiste dans la Commission bancaire, l'organisme institué par l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 et chargé d'en appliquer les normes. Dans les trois sous-chapitres qui suivent, nous allons concentrer notre attention sur cette institution. Il s'agira tout d'abord dans cette section d'en présenter successivement le statut juridique, le mode de fonctionnement, les compétences principales, la composition et les ressources financières et en personnel. Dans le sous-chapitre 10.3, nous aborderons l'évolution de cet organisme entre 1935 et 1975. Enfin, la conclusion intermédiaire de ce onzième chapitre sera l'occasion de dresser quelques parallèles entre la Commission bancaire belge et la Commission fédérale des banques en Suisse.

Statut juridique et compétences

Eugène de Barys, qui après avoir en grande partie conçu le contrôle bancaire de 1935 en tant que chef de cabinet de Max-Léo Gérard préside la Commission bancaire entre 1944 et 1973, la décrit en des termes imagés dans la publication célébrant le quart de siècle de l'institution : « On a dit de la Commission bancaire qu'elle était prétorienne, silencieuse, un peu mystérieuse aussi. La vérité, moins simple, est à belle distance de ce que ces qualificatifs un peu romantiques peuvent suggérer »¹⁹¹⁶. Définie de manière plus prosaïque, la Commission bancaire constitue pour le juriste André Bruyneel

« Un établissement public doté de la personnalité juridique [...] qui a reçu par une 'fondation de service public' la mission d'administrer une des polices spéciales de l'économie ainsi que les moyens d'action nécessaires à l'exercice de cette mission »¹⁹¹⁷.

Le texte officiel de l'arrêté royal est à vrai dire relativement flou sur la nature juridique de la Commission bancaire. Il y est simplement stipulé qu'il s'agit d'un « organisme autonome », chargé « de veiller à l'application » de l'arrêté¹⁹¹⁸. Ni ses compétences précises ni les possibilités de recours contre ses décisions ne font l'objet de la moindre disposition légale positivement exprimée¹⁹¹⁹.

Du point de vue administratif, la grande autonomie de la Commission bancaire représente le trait particulier de cet organisme. Cette indépendance se manifeste de différentes manières. Les liens formels entre la Commission bancaire et le gouvernement se limitent à peu de choses : la composition de la CB est déterminée par l'exécutif avec certaines contraintes que nous discuterons plus bas, certaines décisions et réglementations importantes de la Commission bancaire sont soumises à l'approbation gouvernementale

¹⁹¹⁶ Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 56.

¹⁹¹⁷ André Bruyneel, «La Commission bancaire belge», *Revue Banque*, n° 303-305, 1972, p. 13-25; 125-139; 247-257, p. 14.

¹⁹¹⁸ « Arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs », in *Moniteur belge*, 10.07.1935, art. 35.

¹⁹¹⁹ Un recours contre un règlement ou une décision de la Commission bancaire, à tenter devant le Conseil d'Etat, est prévu a posteriori par la loi du 23 décembre 1946, mais n'a jamais été saisi jusqu'en 1972. Cf. Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 14.

(ratios prudentiels, taux d'intérêt maxima, etc.), et enfin la Commission bancaire est dans l'obligation de présenter annuellement un rapport, qui résume son activité et constitue ainsi une contrepartie à la grande autonomie dont elle bénéficie. En revanche, les autorités publiques n'interviennent pas dans la gestion habituelle des affaires de la Commission bancaire, il n'y a pas de tutelle ou de représentation gouvernementale à ses séances. En outre, le financement de la Commission bancaire confirme cette grande indépendance à l'égard de l'Etat. Mis à part une contribution forfaitaire de la Banque nationale, le budget de la CB est couvert par les redevances des sociétés administrées¹⁹²⁰. Dès la conception de l'autorité de surveillance, la grande autonomie dont elle bénéficie est comprise comme un moyen de « dépolitiser » la nouvelle institution et la rendre plus acceptable aux yeux des milieux contrôlés¹⁹²¹. Une administration de surveillance organiquement liée au ministère des Finances aurait suscité des inquiétudes chez les banquiers.

La voie de l'indépendance n'est d'ailleurs pas suivie uniquement en relation avec les instances gouvernementales, mais également dans les rapports entretenus par la Commission bancaire avec la Banque nationale de Belgique. Nous nous souvenons que la déclaration gouvernementale de mars 1935 prévoyait initialement qu'un organisme « qui pourrait être la Banque Nationale de Belgique ou un organisme géré par elle »¹⁹²² veillerait sur la politique de crédit. Puis, au cours de l'élaboration de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire, une commission bancaire plus indépendante, sur le modèle suisse, a pris forme. La banque centrale et ses dirigeants étaient relégués au second plan dans l'attribution des nouvelles tâches de contrôle. L'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 porte cependant encore quelques traces de la collaboration que les législateurs entendaient sans doute favoriser entre les deux institutions. Initialement, l'intégralité des frais de fonctionnement de la Commission bancaire est à la charge de la Banque nationale, qui peut également, sur la demande de la CB, assurer son secrétariat¹⁹²³. De plus, la Commission bancaire peut également charger la BNB de procéder à des enquêtes (art. 39). Ces intentions de coopération ne vont pas immédiatement se concrétiser. Les conceptions sur la politique monétaire de Georges Janssen, le président de la CB, et Louis Franck, gouverneur de la BNB, divergent, rendant la collaboration difficile¹⁹²⁴. Selon des propos rapportés par le correspondant de la Banque d'Angleterre en Belgique d'une conversation avec Robert Lemoine, « the Chairman of the Commission, Georges Janssen, is not the right man – too much of a bully and always in conflict with the National bank »¹⁹²⁵. D'abord logée dans les locaux de la Banque nationale de Belgique et financée entièrement par elle, la Commission bancaire s'en affranchit rapidement. Un seul

¹⁹²⁰ Nous reviendrons plus bas sur la question du financement, mais retenons d'emblée que Max-Léo Gérard imagine initialement un cofinancement de la BNB et du Trésor, et que la participation des banques n'est décidée que dans un second temps, en vue de renforcer l'indépendance à l'égard de la BNB. Cf. ABNB, F 567/2 et P 452/3, Note de Max-Léo Gérard à Louis Franck, 31.08.1935.

¹⁹²¹ Bruyneel, *art. cit.*, 1978, p. 188.

¹⁹²² *Annales parlementaires*, Chambre, 29 mars 1935, p. 689, cité dans Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 40.

¹⁹²³ Art. 36. L'arrêté royal n° 262 du 26 mars 1936 relatif aux frais de fonctionnement de la Commission bancaire modifie le régime de financement en faisant participer les banques soumises au contrôle.

¹⁹²⁴ van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 298-299.

¹⁹²⁵ BoE archives, OV88/2, Note of a conversation with Monsieur Lemoine on the 13th October 1936, by Graftey-Smith, 15.10.1936.

représentant de la BNB, Louis-Jean Mahieu, siège parmi les sept membres de la Commission bancaire. En février 1937, les différences de vues s'accroissent lorsque Janssen élabore un projet visant à étendre la surveillance de la Commission bancaire aux établissements publics et parastataux, dont la Banque nationale ou encore l'Institut de Récompte et de Garantie¹⁹²⁶. Au sein de la Commission bancaire, Louis-Jean Mahieu, qui est simultanément directeur de la banque centrale, s'oppose vigoureusement à ce projet. Cela reviendrait paradoxalement, selon ses dires, à soumettre la Banque nationale « au contrôle qu'elle aurait dû assumer elle-même »¹⁹²⁷. Le projet d'assujettir la BNB à la surveillance de la Commission bancaire, soutenu par Henri de Man, devenu depuis juin 1936 ministre des Finances dans le gouvernement Van Zeeland II, n'aboutit cependant pas. Ces dissensions initiales entre l'organisme de surveillance et l'autorité monétaire s'apaisent progressivement. Dès l'été 1937, le gouvernement cherche à favoriser un rapprochement dans le cadre des réformes de structure¹⁹²⁸. La déchéance du gouverneur Louis Franck (1868-1937), qui fait l'objet d'une enquête pour avoir obtenu, aux côtés de Paul Van Zeeland, des rémunérations confidentielles, ouvre la voie à un remplacement à la tête de la banque centrale¹⁹²⁹. Georges Janssen, candidat soutenu par Henri de Man, est nommé gouverneur de la Banque nationale de Belgique en janvier 1938. Il compte alors conserver la présidence de la Commission bancaire. Mais ce cumul de fonctions suscite de vives critiques, en particulier chez certains banquiers comme Alexandre Galopin¹⁹³⁰. Une campagne de presse, également alimentée par Max-Léo Gérard de retour aux Finances¹⁹³¹, pousse finalement Janssen à abandonner son mandat de président de la Commission bancaire¹⁹³². Au fond, plus que le principe d'une centralisation des missions de contrôle et d'autorité monétaire au sein d'une seule institution, c'est le fait que cette concentration se fasse autour de la personne de Georges Janssen qui gêne la presse financière. Ce dernier est alors considéré comme un partisan du Plan du Travail d'Henri de Man menant inexorablement vers « l'étatisation du crédit ». Dans une note confidentielle adressée au gouvernement le 18 juin 1938, Janssen insiste sur l'importance du rapprochement entre les deux organismes :

« Dès l'instant où le rôle de la Commission est limité au contrôle d'une partie de l'activité financière privée, notamment celle des banques et partant du crédit privé, le rôle de la Banque Nationale au sein de la Commission bancaire devient essentiel, puisque tout défaut d'équilibre dans ce domaine rejait fatalement sur la monnaie dont la Banque Nationale est la première gardienne. En d'autres termes, le rôle de la Commission bancaire étant complémentaire de celui de la Banque Nationale, il faut veiller à ce qu'aucune contradiction ne soit possible dans l'action de l'une et celle de l'autre. [...] Il tombe sous le sens que l'autorité de

¹⁹²⁶ L'Institut de Récompte et de Garantie est créé le 13 juin 1935 par le gouvernement Van Zeeland. Il s'agit d'une institution autorisée à récompter au profit des banques privées des actifs qui ne seraient pas acceptés par la Banque nationale. L'IRG est mis en place pour éviter les opérations de sauvetage bancaire par l'Etat. Sa fonction est comparable à celle de la Caisse de prêts de la Confédération en Suisse. Sur l'IRG : van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 299-301.

¹⁹²⁷ ABNB, J 327/3, Lettre de Louis-Jean Mahieu à Georges Janssen, 12.02.1937.

¹⁹²⁸ ABNB, P 452/3, PV de la séance du Conseil de Régence du 25.08.1937.

¹⁹²⁹ van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 311-313.

¹⁹³⁰ *Ibid.*, p. 313.

¹⁹³¹ Cf. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, 2010, p. 179-180. Pierre Kauch, *Georges Janssen : onzième gouverneur de la Banque Nationale de Belgique*, Bruxelles: Banque nationale de Belgique, 1963, p. 24.

¹⁹³² Voir les coupures de presse conservées dans AGR2, SGB4, liasse n° 696, sous-dossier « Janssen et cumul de mandats ».

la Commission est considérablement accrue dès l'instant où elle peut s'appuyer sur une institution comme la Banque Nationale, dont le crédit ne repose pas sur un ou quelques hommes, mais sur une tradition éprouvée »¹⁹³³.

Mais ce plaidoyer en faveur d'une jonction entre la Commission bancaire et la Banque nationale ne convainc pas le gouvernement ; Janssen doit démissionner de la présidence de la Commission bancaire en juin 1938. Il y est remplacé en septembre 1938 par Maurice Frère (1890-1970), conseiller financier actif à la Banque de Règlements Internationaux puis à la Société des Nations, revenu en Belgique comme expert du cabinet des Finances d'Eugène Soudan en 1938. Malgré cette nouvelle séparation entre la tête des deux institutions, leur collaboration sera plus intense dès 1938-1939.

On retrouve donc en Belgique une situation de conflit entre institutions de politique bancaire très proche de celle qui prévaut en Suisse. La commission de contrôle et la banque centrale ne collaborent pas ; elles appliquent même une politique d'obstruction, notamment dans la transmission d'informations. Dans les deux cas, ces dissensions sont accentuées par des contentieux relatifs au parcours de certaines personnalités qui naviguent entre les deux institutions : Georges Janssen est ici l'équivalent de Paul Rossy. Dans les deux cas également, la conflictualité repose sur le processus d'élaboration de la réglementation, qui a provoqué une division du travail relativement floue, étant donné que la banque centrale comme organisme de surveillance a été rejetée tardivement. Mais les raisons de ce rejet divergent. En Belgique, la Banque nationale aurait souhaité prendre en charge le contrôle bancaire, mais tant les milieux bancaires que les législateurs refusent d'étendre ses compétences. En Suisse, les banquiers et les responsables du Département des finances auraient au contraire voulu confier la surveillance de l'application de la loi à la Banque nationale suisse, mais celle-ci refuse de la prendre en charge pour ne pas compromettre la relation de confiance qui la lie aux banques et ne pas provoquer de conflits d'intérêts entre la gestion de la surveillance prudentielle et la politique monétaire.

*

La grande autonomie de la Commission bancaire sert de contrepartie au grand flou qui entoure ses moyens d'intervention et fonctions détaillées. En effet, l'arrêté royal de juillet 1935 ne définit pas précisément les compétences dont la nouvelle autorité peut faire usage. En ce sens, la réglementation belge se distingue de la loi suisse, dont un article énumère positivement les attributions de la Commission fédérale des banques. En Belgique, c'est plutôt une mission générale qui est confiée à la Commission bancaire, mission dont découlent presque implicitement des pouvoirs. La Commission bancaire est chargée d'assurer l'application de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire. Dans ce cadre, sa fonction est double : elle doit d'une part contrôler les établissements de crédit privés et d'autre part protéger les porteurs de titres en surveillant les informations mises à leur disposition¹⁹³⁴. Un certain nombre de prérogatives plus précises sont malgré tout stipulées dans la réglementation¹⁹³⁵. La Commission bancaire doit ainsi veiller à l'inscription des

¹⁹³³ ABNB, O303/6, Commission bancaire et B.N.B., Note confidentielle de Georges Janssen à l'adresse du gouvernement, 18.06.1938, p. 5-6, 11.

¹⁹³⁴ *La Commission bancaire. Ce que vous devez savoir*, Bruxelles: Institut belge d'information et de documentation, 1985, p. 11.

¹⁹³⁵ Voir également : Luc Hommel, François-A. Smets, *Le statut légal des banques et des banquiers en Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 1935, p. 74-76.

banques et dresser chaque année une liste des entreprises soumises à son contrôle (art. 2). Elle doit fournir son autorisation à tout projet de fusion de banques envisagé (art. 4). Elle peut déterminer, avec l'approbation gouvernementale, les coefficients de liquidité et de solvabilité, et même fixer des taux d'intérêt maximaux sur certaines opérations de crédit (art. 11). Dans le domaine des émissions de titre, le rôle de la Commission bancaire consiste à coordonner les appels au crédit par des émissions publiques de titres : elle fixe les règles qui régissent le dossier qui accompagne chaque projet d'émission, et peut ensuite faire des recommandations, voir ajourner ou modérer une opération, mais ne peut pas l'interdire (art. 26-34). Quant à la tâche générale de contrôle bancaire qui lui est assignée, elle n'est pas spécifiée de manière précise. Eugène de Barsy, concepteur de l'arrêté royal de juillet 1935 et président de la Commission bancaire dès 1944, exprime cette imprécision des textes légaux en 1958 :

« La Commission bancaire surveillera l'activité des réviseurs. Cependant aucun texte ne dit comment elle doit s'y prendre [...]. Ni les réviseurs, ni la Commission bancaire ne peuvent, même de la façon la plus indirecte, s'immiscer dans la gestion proprement dite. Les observations ou recommandations de la Commission bancaire ne sont pas expressément prévues, même si on admet qu'elles le sont implicitement, tant le contraire serait absurde ; il est certain que la Commission bancaire n'a aucun moyen légal de leur conférer force obligatoire, qu'on peut donc les ignorer impunément tout en gardant la conduite des affaires et sauf à faire l'aveu tardif d'une mauvaise gestion dans le bilan – document bien imparfait encore s'il s'agit d'apprécier la liquidité de créances ou la qualité et la division des risques –, si tant est qu'un bilan doit être publié »¹⁹³⁶.

La réglementation de contrôle bancaire se caractérise donc par l'absence de dispositions précises qui définissent les pouvoirs de la Commission bancaire. L'arrêté royal stipule seulement qu'elle « surveille l'activité des réviseurs et peut les charger de lui présenter des rapports » (art. 38). En outre, la Commission bancaire peut charger la Banque nationale de procéder à des enquêtes et expertises. On retrouve ici une des particularités fondamentales propres aux systèmes de contrôle suisse et belge. L'organisme étatique de supervision n'exerce son contrôle que de manière indirecte. Ce sont les réviseurs choisis par les banques qui effectuent concrètement l'audit de la comptabilité annuelle.

Mais cette surveillance par voies détournées implique aussi l'inexistence de moyens d'action directs prescrits par la législation. La Commission bancaire est donc dépourvue de pouvoirs coercitifs sur les sociétés soumises à son contrôle. En large partie, elle a cherché à compenser la faiblesse de ses compétences légales par des méthodes proches de la politique de concertation. Le correspondant de la Banque d'Angleterre décrit très clairement ce paradoxe entre une mission générale de contrôle étendue et des moyens d'actions très faibles dans une note de février 1955 : « The functions conferred on the Commission bancaire under the Banking Law are wide; but in the Belgian liberal tradition its powers of enforcement are narrow. In the last resort it can put cases into the hands of the public prosecutor for further action, but it normally relies only on persuasion »¹⁹³⁷. Dans plusieurs publications, Eugène de Barsy insiste sur cette approche

¹⁹³⁶ Préface d'Eugène de Barsy, in Denis Ponlot, *Le statut légal des banques et le contrôle des émissions de titres et valeurs*, Court-St-Etienne: Emile Oeffe, 1958, p. IX.

¹⁹³⁷ BoE archives, OV88/8, Note intitulée « Belgium – Monetary Control » du 14.02.1955, par Michael J. Balfour.

informelle. En 1960, il introduit l'ouvrage commémoratif célébrant le quart de siècle d'existence de la Commission bancaire par l'explication suivante:

« Il est remarquable que l'action de recommandation [...] n'est même pas mentionnée à propos du contrôle bancaire proprement dit, alors qu'elle est le seul aboutissement possible de quelques-unes de ses dispositions principales, d'ailleurs incompréhensibles, irrationnelles vraiment, si on ne fait pas la plus grande place à la recommandation, à l'autorité qu'elle doit acquérir par sa vertu même, en un mot à l'obligation de la création coutumière sous la seule sanction de faire publiquement rapport »¹⁹³⁸.

Un peu plus tôt, en 1958, dans la même veine, De Barys mettait également l'accent sur la philosophie non contraignante de la surveillance effectuée par la Commission bancaire :

« Il s'agit [...] d'un essai de construire le statut légal sur l'adhésion de ceux qui exercent la profession [...]. En réalité le statut légal est taillé à la mesure de l'honnête homme : il n'est pas fait – il faut le reconnaître – pour tenir tête, textes en mains, aux méchants et aux obstinés. Certains échecs de l'action de contrôle et de recommandation sont dès lors inévitables ; il faut les accepter ; c'est en principe le prix – heureusement assez réduit jusqu'à présent – payé pour le degré de liberté et de dignité maintenu en faveur de toute la corporation. [La Commission bancaire] a pu suppléer à maintes reprises, par une jurisprudence administrative acceptée spontanément, aux lacunes du statut. Les bonnes coutumes suppléent, imparfaitement sans doute, à l'insuffisance des lois »¹⁹³⁹.

Une dizaine d'années plus tard, peu avant de se retirer de son mandat de président de près de trente ans, De Barys assène encore son crédo sur la façon dont le contrôle bancaire doit s'exercer en Belgique :

« La position de la Commission bancaire a toujours été en substance celle-ci : il faut présenter des observations, il faut émettre des recommandations, quelquefois d'une manière extrêmement appuyée, il faut veiller à être entendu et si, finalement, on a été entendu, il faut faire en sorte que tout le mérite en revienne à ceux sur lesquels l'action administrative a été exercée »¹⁹⁴⁰.

Il semble donc que la faiblesse des moyens d'action offerts par la réglementation soit palliée par une forme de pression morale, qui s'exerce de manière plus informelle. Pas de dénonciation publique d'une banque récalcitrante, encore moins de dépôts de plainte pénale. La Commission bancaire agit bien plus par une activité de conseil, de recommandation, voire d'admonestation. André Bruyneel, spécialiste de droit bancaire et ancien collaborateur de la Commission bancaire, résume cette conception dans les termes suivants :

« Une philosophie de consultation avec ses administrés inspire depuis plus de vingt ans toute l'action générale de la Commission, qui veut ainsi fonder le contrôle des banques sur l'adhésion des intéressés autant, sinon plus, que sur des textes d'ailleurs lacunaires. [...] La Commission, dans des circonstances normales, maintient des contacts permanents avec les dirigeants de chaque banque ; les entretiens sont provoqués tantôt par ceux-ci, tantôt par la Commission elle-même lorsqu'elle juge nécessaire sur la base des informations recueillies ou des échanges

¹⁹³⁸ Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 43-44.

¹⁹³⁹ Préface d'Eugène de Barys, in Ponlot, *op. cit.*, 1958, p. IX-X.

¹⁹⁴⁰ Interview d'Eugène de Barys à la RTB du 23.01.1973, retranscrite in Eddy Wymeersch (éd.), *In bono et aequitate perseverans. Baron de Barys 1906-1985*, Bruxelles: Bruylant, 1985, p. 267.

de vues avec le réviseur. Une certaine action de conseil et de recommandation est ainsi officieusement exercée »¹⁹⁴¹.

Ce qui est sans doute le plus surprenant dans cette approche fort peu juridique de l'exercice de ses fonctions est que la Commission bancaire ne cherche pas à minimiser ou à remettre en question cette faiblesse institutionnelle. Elle ne la cache pas. Au contraire, son rapport annuel pour 1969-1970 contient ce passage très éloquent : « la loi n'a conféré à la Commission aucun pouvoir d'intervention quant au fond, lors même que les erreurs de gestion feraient peser une menace grave sur la liquidité et la solvabilité de la banque »¹⁹⁴². On ne saurait être plus clair.

Composition

Les critères de sélection et modes de nomination des membres de la Commission bancaire sont précisés dans l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 (art. 37). Elle est composée d'un président et de six membres. Ces sept personnalités sont nommées par arrêté royal, contresigné par les ministres de la Justice, des Finances et des Affaires économiques ; la durée des mandats est fixée à six ans. La réglementation définit un seul critère d'incompatibilité pour les sept membres de la Commission bancaire. Ils ne peuvent pas être « administrateurs, directeurs, gérants, fondés de pouvoir ou autres préposés de banque ». Les banquiers encore actifs, et ce jusqu'à un échelon hiérarchique relativement bas, sont donc exclus de l'autorité de surveillance. Nous l'avons déjà évoqué, la désignation des membres de la Commission bancaire se fait selon un système formellement complexe. Parmi le total de sept membres, seuls le président et deux membres sont désignés « librement » par le gouvernement, c'est-à-dire sans qu'une organisation externe dispose d'un droit de présentation. Deux autres membres sont nommés sur présentation d'une liste triple établie « par la réunion des représentants des banques ». Créée en 1936, l'Association belge des Banques dresse cette liste, un mode de faire entériné par l'arrêté royal du 7 août 1939¹⁹⁴³. Deux autres membres, enfin, sur une liste triple présentée conjointement par la Banque nationale de Belgique et l'Institut de Réescompte et de Garantie. Selon ce système de nomination, tant les institutions bancaires semi-publiques (BNB, IRG) que les banques privées ont officiellement leur mot à dire dans la composition du petit cénacle de superviseurs bancaires. Par rapport au système helvétique, cette désignation a l'avantage d'être plus transparente. En effet, nous avons vu que dans le cas suisse, la loi confère formellement l'intégralité des nominations au gouvernement, mais que, dans la pratique, des acteurs comme la Banque nationale suisse ou l'Association suisse des banquiers ont la capacité d'influencer le choix des candidats à la nomination. En Belgique, la désignation corporatiste est clairement affichée dans la loi. Peu après l'adoption de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire, les socialistes belges analysent d'ailleurs avec une certaine amertume le mode de désignation adopté¹⁹⁴⁴. Ils estiment que les deux membres désignés par la banque centrale et l'Institut de réescompte et de garantie seront les personnalités décisives, puisque les membres choisis

¹⁹⁴¹ Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 23-25

¹⁹⁴² Rapport annuel de la Commission bancaire, 1969-1970, p. 42.

¹⁹⁴³ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1939, p. 79 et 85.

¹⁹⁴⁴ IEV, Fonds Emile Vandervelde, dossier EV/III/35 : Contrôle des banques, Document non daté « quelques notes sur le contrôle des banques », 3 pages.

par les banquiers feront contrepoids aux membres désignés par le gouvernement. Or, ils estiment que l'IRG « demeure entre les mains des banquiers » et que la BNB « l'est aujourd'hui presque tout autant ». Pour les socialistes, il ne fait pas de doute que la composition penchera en faveur des banquiers.

La composition de la première Commission bancaire est sans doute décidée par le gouvernement Van Zeeland dans les semaines qui précèdent l'adoption de l'arrêté royal du 9 juillet 1935. Max-Léo Gérard écrit encore le 29 juin au Premier ministre les lignes suivantes : « En réfléchissant encore aux questions de personnes, j'ai été frappé de certaines faiblesses dans la composition projetée de la Commission bancaire. Je crains qu'elle ne comprenne pas un nombre suffisant de personnes véritablement aptes à exercer le rôle extrêmement délicat, et en partie technique, que le projet leur impose »¹⁹⁴⁵. Le ministre des Finances souhaiterait en outre davantage de spécialistes de questions bancaires et une meilleure répartition régionale (la liste prévue comporte deux Anversois et aucun Liégeois). Finalement, la nomination des sept premiers membres est arrêtée début août 1935, après une courte phase de prise de contact de Max-Léo Gérard avec les candidats potentiels¹⁹⁴⁶. La Commission bancaire sera présidée par Georges Janssen, professeur de droit et ancien dirigeant de la Mutuelle Solvay, puis de la Société Belge de Banque¹⁹⁴⁷. La candidature Janssen aurait été soutenue par son « ami et collaborateur », le ministre socialiste Paul-Henri Spaak¹⁹⁴⁸. Aux côtés de Janssen, le gouvernement nomme Léon Antoine Bekaert (1891-1961), Alfred de Brouckère (1873-1948), René Guillaume (1884-1959), André Huysens (1888-1978), Louis-Jean Mahieu (1899-1940) et Julien Papart (1889-1965). Bekaert et Papart sont les membres « libres » nommés par le gouvernement. Le premier est un industriel, futur président de la Fédération des Industries belges, tandis que le second est un syndicaliste administrateur d'une coopérative ouvrière. De Brouckère et Guillaume, quant à eux, ont été nommés à partir de la liste des banquiers. L'un est un ancien négociant importateur de bois et ancien président du Tribunal du Commerce d'Anvers, l'autre administrateur-délégué de la Banque du Congo Belge, une banque semi-publique non soumise au contrôle de la Commission bancaire¹⁹⁴⁹. Enfin, Mahieu et Huysens sont désignés à partir de la liste de la BNB et de l'IRG. Le premier est directeur de la Banque nationale de Belgique, le second est directeur-gérant de la Maison du Peuple à Bruxelles et président d'une société coopérative. L'équilibre politique de cette première Commission bancaire prend les contours suivants. Un juriste et banquier, soutenu par un ministre socialiste, devient

¹⁹⁴⁵ AGR, Fonds T 195, Papiers Max-Léo Gérard, Microfilm 6517, doc. 31, lettre de Max-Léo Gérard à Paul Van Zeeland, 29.06.1935.

¹⁹⁴⁶ *Moniteur belge*, 10.08.1935. Sur cette prise de contact et les négociations avec les intéressés, qui s'effectuent entre le 13 juillet et le 1^{er} août 1935, voir la correspondance entre Max-Léo Gérard et Paul Van Zeeland, AGR, Fonds T 195, Papiers Max-Léo Gérard, Microfilm 6517, doc. 31.

¹⁹⁴⁷ Georges Janssen est le fils de Camille Janssen (1837-1926), ancien gouverneur général de l'État indépendant du Congo. Il compte parmi ses amis le député socialiste Paul-Henri Spaak ou le futur président de la Banque de la Société générale de Belgique, Fernand Puissant Baeyens (1892-1981). Sur Georges Janssen, voir aussi Kauch, *op. cit.*, 1963 ; Buyst, *et al.*, *op. cit.*, 2005, p. 281.

¹⁹⁴⁸ Hubert Ansiaux, « Georges Janssen » in *Nouvelle biographie nationale* (éd.), Bruxelles: Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, 1988-2016, tome 1, 1988, p. 192-199. Hubert Ansiaux (1908-1987) était collaborateur de Janssen à la BNB. Comme son prédécesseur, il deviendra gouverneur de la BNB entre 1957 et 1971.

¹⁹⁴⁹ Sur la Banque du Congo Belge, fondée en 1909, voir Hermann van der Wee (éd.), *La Générale de Banque. 1822-1997*, Bruxelles: Racine, 1997, p. 272-274, 360-362.

président. Deux représentants du patronat commercial et industriel, l'un parmi la liste des banquiers, l'autre librement, deux représentants des banques semi-publiques, l'un parmi la liste BNB-IRG, l'autre parmi la liste des banquiers, et enfin deux délégués de coopératives ouvrières, l'un parmi la liste BNB-IRG, l'autre librement, l'accompagnent. Il est important d'insister sur la formation et la typologie de cette première commission, car, comme dans le cas suisse, l'équilibre trouvé dans la composition d'origine donne le ton des profils recherchés. Au fil des renouvellements ultérieurs, le gouvernement sera attentif à maintenir une certaine continuité et à remplacer un membre démissionnaire par une personnalité remplissant des critères similaires. Il est d'ailleurs significatif que le spécialiste de droit bancaire André Bruyneel, dans sa présentation de la Commission bancaire datant de 1972, soit près de quarante ans après cette première composition, dresse un portrait qui correspond presque parfaitement à la configuration de 1935 :

« En pratique, une personnalité indépendante préside la Commission, deux membres – dont le vice-gouverneur de la Banque nationale – émanent des institutions publiques de crédit, deux membres sont proches des banques de dépôts [sic] et deux membres sont proches des partenaires sociaux »¹⁹⁵⁰.

Pour mieux évaluer la validité de cette composition-type de la Commission bancaire, nous allons maintenant procéder à une courte analyse prosopographique de ses membres. Le critère de sélection du groupe étudié est relativement simple : nous avons retenu les 25 personnes qui sont officiellement nommées membres (et *a fortiori* président) de la Commission bancaire entre 1935 et 1975. La seconde borne chronologique marque l'arrivée d'un nouveau président de la Commission bancaire, Jean Godeaux, après le long règne d'Eugène de Barys, suivi du court intermède d'André Oleffe¹⁹⁵¹. De plus, la « loi Mammouth », qui étend considérablement les compétences de l'autorité de surveillance, entre en vigueur en 1975 et marque un tournant dans l'histoire de la Commission bancaire¹⁹⁵². Pour réunir les informations sur ces 25 personnalités, plusieurs types de sources ont été mobilisées. La liste des membres a dans un premier temps été déterminée à partir des données contenues dans la plaquette célébrant le 25^e anniversaire de la Commission bancaire, complétées grâce aux rapports annuels pour la période suivante (1960-1975)¹⁹⁵³. Quant aux renseignements biographiques, ils ont été compilés à partir de différentes sources. Il y a tout d'abord la présentation du personnage telle qu'elle figure dans le *Moniteur belge* et le rapport annuel de la Commission bancaire. Le Dictionnaire des patrons en Belgique, la Nouvelle Biographie Nationale, le Nouveau Dictionnaire des Belges, les Notices biographiques de la Banque nationale de Belgique, le Politiek Biografisch Lexicon contiennent d'intéressantes notices biographiques pour certains des

¹⁹⁵⁰ Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 15.

¹⁹⁵¹ Sur Jean Godeaux (1922-2009) : Paul-F. Smets, *Lambert : une aventure bancaire et financière : 1831-1975*, Bruxelles: Racine, 2012, en part. p. 221-225.

¹⁹⁵² Sur le tournant que représente la loi « Mammouth » du 30 juin 1975, voir : Salvatore Mastropasqua, *The Banking System in the Countries of the EEC. Institutional and Structural Aspects*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1978, p. 32-34. Cf. aussi André Bruyneel, « La loi du 30 juin 1975, Mammouth, souris ou pot-pourri ? », *Journal des Tribunaux*, vol. 90, n° 4931, 1975, p. 649-660.

¹⁹⁵³ Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 7-11.

25 personnages étudiés¹⁹⁵⁴. Selon les membres, ces informations ont été complétées par la consultation d'autres références plus spécifiques.

Le tableau 10.1 recense ces 25 membres de la Commission bancaire entre 1935 et 1975, en indiquant trois informations principales : les dates de vie et de mort, les dates de participation à la CB et la fonction principale avant la nomination.

Tableau 10.1 : Membres de la Commission bancaire (1935-1975)

	Nom	Naissance et mort	Mandat à la CB	Fonction principale avant la nomination
1	Georges Janssen	1892-1941	1935-1938	Prof. de droit à l'ULB et adm.-dél. de la Société Belge de Banque.
2	Léon Bekaert	1891-1961	1935-1938	Industriel (production de fils barbelés), président de l'Association des Patrons et Ingénieurs Catholiques de Belgique.
3	Julien Papart	1889-1965	1935-1955	Administrateur de la Fédération des Coopératives à Charleroi. Socialiste.
4	Alfred de Brouckère	1873-1948	1935-1940	Négociant importateur de bois, président du Tribunal de Commerce d'Anvers.
5	René Guillaume	1884-1959	1935-1949	Adm.-dél. de la Banque du Congo Belge.
6	André Huysens	1888-1978	1935-1959	Adm.-dir. de la Maison du Peuple, Bruxelles. Président de Coop-Dépôts. Socialiste.
7	Louis-Jean Mahieu	1899-1940	1935-1940	Directeur de la Banque nationale de Belgique.
8	Karel Steverlynck	1888-1984	1938-1960	Industriel dans le textile à Courtrai. Adm. de la SNCI.
9	Maurice Frère	1890-1970	1938-1944	Conseiller économique à la SDN, conseiller du ministre des Finances Eugène Soudan. Chargé de cours ULB.
10	Ludovic Moyersoën	1904-1992	1940-1946	Avocat à Alost, secrétaire du bureau national du Parti Catholique.
11	Jean Van Nieuwenhuysse	1900-1980	1940-1953	Directeur de la Banque nationale de Belgique.
12	Eugène de Barys	1906-1985	1945-1973	Prof. d'économie à l'ULB. Attaché de cabinet du ministre des Finances Gérard. Vice-gouv. de la SNCI.
13	Robert Donnet	1896-1979	1947-1956	Avocat à Anvers.
14	Jean Mertens	1885-1974	1949-1957	Docteur en droit, adm.-dél. de la Compagnie d'Anvers.
15	Franz De Voghel	1903-1995	1953-1970	Ancien secrétaire de la Commission bancaire (1935-1944). Directeur à la Banque nationale de Belgique.
16	Henri Lemaire	1907-1995	1955-1965	Dir. de « La Prévoyance Sociale », une société d'assurance coopérative. Socialiste.
17	Charley del Marmol	1912-2000	1958-1975	Prof. de droit à l'Université de Liège. Baron. Secrétaire de Fabrimetal (fédération des entreprises de fabrication métallique).
18	Carlo Van den Bosch	1907-1975	1956-1975	Avocat. Professeur de droit à la Vrije Universiteit Brussel.
19	Marcel Van Audenhove	1912-2004	1959-1979	Ancien employé du secrétariat de la CB (1937-1938). Dir. du Crédit Communal de Belgique. Socialiste.

¹⁹⁵⁴ Ginette Kurgan-van Hentenryk, Serge Jaumain, Valérie Montens (éd.), *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles: De Broeck Université, 1996 ; Nouvelle biographie nationale (éd.), *op. cit.*, 1988-2016 ; Thierry Denoël, *Le nouveau dictionnaire des Belges*, Bruxelles: Le Cri, 1992 ; *Notices biographiques - Biografische nota's 1850-1960*, Bruxelles: Banque Nationale de Belgique, 1960 ; Helmut Gaus, *Politiek biografisch lexicon : Belgische ministers en staatssecretarissen 1960-1980*, Antwerpen: Standaard, 1989.

20	Jan de Spot	1912-1980	1960-1966	Dir. gén des Tréfileries Bekaert. Membre du comité national du Parti Catholique. Chevalier.
21	Marcel Leclercq	1908-1978	1965-1975	Directeur général de Coop-Dépôts, coopérative des caisses d'épargne socialistes.
22	Alexis Janssens	?	1966-1976	Licencié en sciences commerciales, administrateur de sociétés.
23	Cécil de Strycker	1915-2004	1971-1975	Vice-gouverneur de la Banque nationale de Belgique.
24	André Oleffe	1914-1975	1973-1974	Directeur (dès 1945) puis directeur général (dès 1962) de la Commission bancaire. Président du Mouvement Ouvrier Chrétien.
25	Jean Godeaux	1922-2009	1974-1982	Président de la Banque Lambert.

Sources : cf. ci-dessus. Les graphiques 10.3 et 10.4, qui suivent, ont aussi été élaborés à partir de la base de données réalisée avec les sources pré-citées. (En gras les membres ayant exercé la fonction de président).

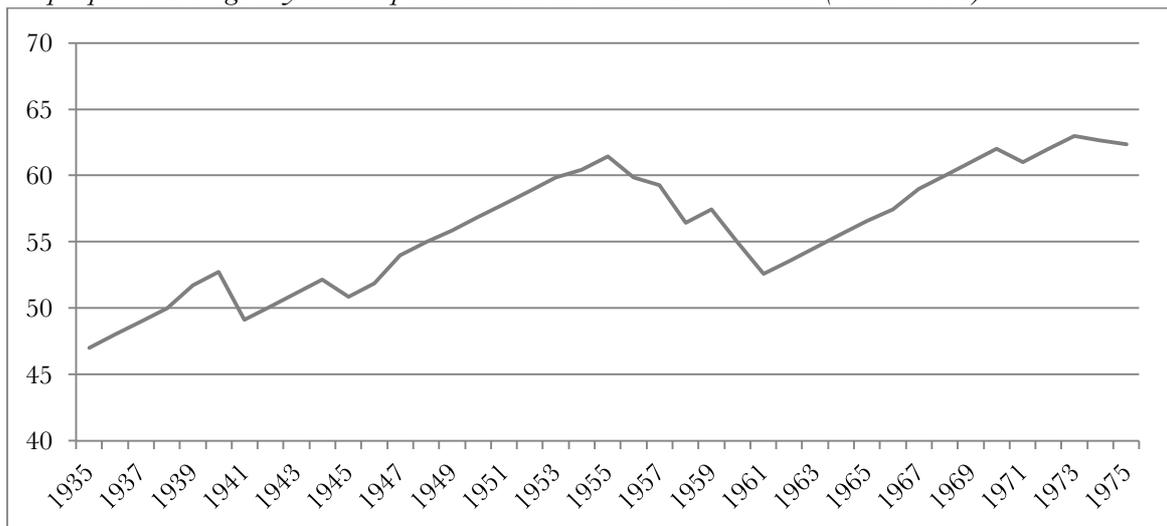
Ce groupe des 25 premiers membres de la Commission bancaire fera dans les lignes suivantes l'objet d'une brève analyse prosopographique. Nous avons retenu trois catégories d'analyse : primo l'âge des membres et la durée des mandats, secundo la formation scolaire, tertio les affinités politiques et l'origine régionale. Nous tenterons ensuite de dresser le schéma typique de la composition de la Commission bancaire entre 1935 et 1975. Nous donnerons enfin quelques exemples du processus de nomination concret.

La question de l'âge des commissaires permet de mieux qualifier la fonction et la conception que l'on attribue au mandat de membre de la Commission bancaire. Privilégie-t-on de jeunes spécialistes qui se servent de la Commission comme d'un tremplin ou choisit-on des experts d'un âge avancé à la carrière déjà faite ? Avant de passer à l'analyse des données, signalons encore qu'une limite d'âge est fixée, dès 1937, pour les membres de la Commission bancaire, comme pour de nombreux autres organismes publics¹⁹⁵⁵. Celle-ci est établie à 67 ans, le mandat pouvant être prolongé trois fois d'un an s'il est rémunéré et cinq fois d'un an s'il ne l'est pas. En revanche, il n'existe pas en Belgique de règles qui plafonnent la durée maximale des mandats. Un membre de la Commission bancaire est donc rééligible à souhait aussi longtemps qu'il ne dépasse pas 67, voire 70 ans.

Sur toute la période 1935-1975, l'âge moyen au moment de la nomination atteint 49 ans et 60 ans au moment du départ. Ces données moyennes cachent de grandes disparités : Louis-Jean Mahieu, directeur de la BNB, est à 36 ans le plus jeune élu ; Jean Mertens, homme d'affaires anversoïse, est lui nommé en 1949 à l'âge de 64 ans. Dans l'ensemble, les commissaires belges sont donc plus jeunes que leurs homologues suisses. Souvenons-nous que les membres de la Commission fédérale des banques, sur la période 1935-1991, étaient en moyenne âgés de 58 ans au moment de leur nomination, et de 66 ans lors de leur départ (cf. graphique 12.2). Cet écart s'explique en partie par la présence massive, en Suisse, d'anciens banquiers, qui ne sont éligibles qu'au moment où ils prennent leur retraite de la direction générale de leur banque.

¹⁹⁵⁵ « Arrêté royal du 14 octobre 1937 fixant une limite d'âge pour toute personne nommée par arrêté royal ou ministériel dans les institutions, organismes ou sociétés par actions de la métropole ou de la colonie institués par une loi ou par un arrêté royal dans lesquels l'Etat ou la colonie sont représentés en vertu d'une loi, d'un arrêté royal, d'une concession, d'une convention ou de statuts », *Moniteur belge*, 15.10.1937.

Graphique 10.3 : Âge moyen des sept membres de la Commission bancaire (1935-1975)



Le graphique 10.3 représente l'évolution diachronique de l'âge moyen des membres de la Commission bancaire. On y constate qu'un vieillissement s'opère au cours de la période étudiée. Alors qu'il s'établit à 47 ans en 1935, il atteint 63 ans en 1973. Cette évolution peut sans doute indiquer la difficulté pour les autorités à recruter des candidats d'un âge encore peu avancé, notamment en raison de la clause d'incompatibilité avec la fonction de banquier actif.

En moyenne, les membres de la Commission bancaire entre 1935 et 1975 occupent leur fonction pendant une durée de 12 ans. Là aussi, il existe de fortes différences. Plus de la moitié d'entre eux (13 sur 25) affichent des mandats de plus de dix ans. Certains, comme le président Eugène de Barsy (29 ans), les socialistes Julien Papart (20 ans), André Huysens (24 ans) et Marcel Van Audenhove (20 ans), ou encore Karel Steverlynck (22 ans) et Charley del Marmol (21 ans), y restent même vingt ans ou plus. A l'inverse, huit membres occupent un siège à la Commission bancaire pendant six ans ou moins. Il s'agit de quatre membres initiaux Georges Janssen, Léon Bekaert (tous deux 3 ans), Alfred de Brouckère et Louis-Jean Mahieu (5 ans), ainsi que de Maurice Frère (6 ans), Ludovic Moyersoens (6 ans), Jan De Spot (6 ans) et Cécil de Strycker (5 ans). Ces courts mandats correspondent dans la plupart des cas à des départs prématurés, qui ne sont pas dus à la limite d'âge de 67 ans¹⁹⁵⁶. Trois d'entre eux sont motivés par la nomination de l'intéressé à la tête de la banque centrale. Tant Janssen (en 1938), que Frère (en 1944) et de Strycker (en 1975) quittent la CB pour devenir gouverneur de la Banque nationale. Léon Bekaert suit la même trajectoire, puisqu'il devient régent de la BNB en 1938¹⁹⁵⁷. Moyersoens, quant à lui, démissionne de sa fonction de commissaire en 1946 au moment de son élection comme député catholique d'Alost. De Spot, pour sa part, quitte la CB en 1966 pour rejoindre la Banque de Bruxelles. Ce pantouflage doit beaucoup à la volonté de la

¹⁹⁵⁶ L'âge moyen au moment du départ pour ces huit membres là est d'ailleurs de 51 ans, contre 60 ans pour l'ensemble du groupe.

¹⁹⁵⁷ Le Conseil de régence de la BNB est introduit en 1926 lors de la réforme de la banque. Il en assume la haute direction et est composé du gouverneur, des trois directeurs et de neuf régents. Ces régents sont principalement issus des milieux économiques dominants (industrie, commerce, banque privée). Cf. van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 356-357. Selon Brion et Moreau, le conseil de régence, malgré ses compétences décisionnelles, joue un rôle essentiellement consultatif. Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 83.

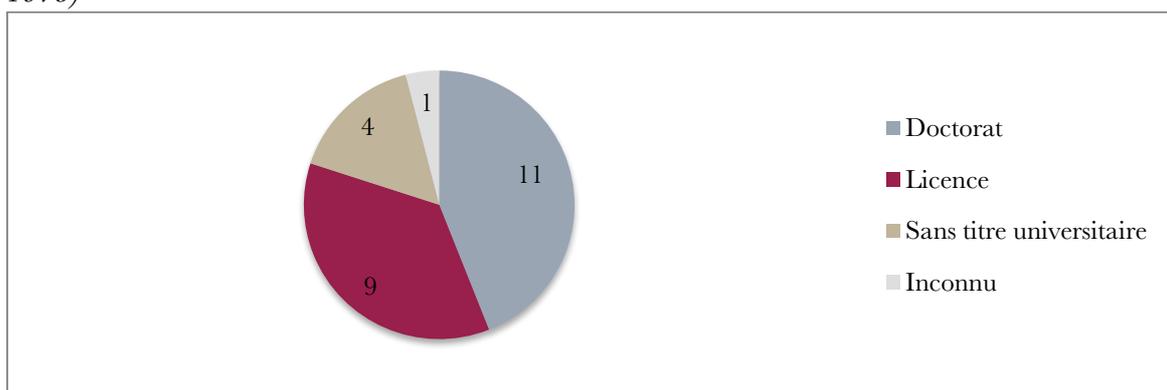
grande banque bruxelloise de « flamandiser » sa hiérarchie, mais l'expérience de Jan de Spot en tant que membre de la Commission bancaire joue certainement un rôle¹⁹⁵⁸. Mahieu, enfin, décède en cours de mandat en avril 1940. Il est donc très rare que les commissaires quittent leur poste sans qu'une motivation externe, comme l'atteinte de la limite d'âge ou une nomination à un poste incompatible, en soit à l'origine.

Il s'agit là d'une similarité forte avec les parcours des commissaires suisses. Eux aussi ne quittent en général la Commission fédérale des banques que sous une forme de contrainte (âge ou durée de mandats maximale atteint). Malgré ce parallélisme, on mesure un écart important dans la durée moyenne des mandats. Elle est plus courte d'un tiers en Suisse (8 ans contre 12 ans en Belgique). L'absence de clause juridique limitant la durée des mandats, ainsi que l'âge moyen plus jeune au moment de la nomination, en Belgique, expliquent cette divergence.

*

En ce qui concerne le niveau de formation, les membres de la Commission bancaire disposent d'un capital scolaire très important. 20 des 25 premiers commissaires (80%) ont obtenu un diplôme universitaire.

Graphique 10.4 : Niveau de formation le plus élevé des 25 membres de la Commission bancaire (1935-1975)



En observant l'évolution au fil du temps du capital scolaire, on constate une augmentation du niveau d'étude. Henri Lemaire, président d'une société d'assurances coopérative, est en 1955 le dernier non-universitaire nommé membre de la Commission bancaire. Il est d'ailleurs remarquable que trois des quatre commissaires qui ne disposent pas d'un diplôme académique soient d'orientation socialiste. Ils bénéficient cependant de diplômes d'écoles commerciales et d'expériences pratiques dans la gestion de caisses d'épargne. Le niveau de formation est à ce titre également un indicateur de classe. Ce serait d'ailleurs mal comprendre le profil sociologique des premiers membres de la Commission bancaire que de prétendre que c'est leur capital scolaire, autrement dit leur niveau d'étude avancé, qui leur ouvre les portes de l'organisme de surveillance, dans une vision méritocratique. C'est bien plus l'appartenance à un certain milieu social, par exemple celui du grand patronat industriel catholique, qui justifie la nomination à la CB. L'obtention d'un

¹⁹⁵⁸ Sur Jan de Spot (1912-1980), voir : Joos Florquin, *Ten huize van ...16*, Leuven: Davidsfonds, vol. 16, 1980, p. 207-247.

diplôme universitaire, par exemple un doctorat en droit à l'Université catholique de Louvain, ne fait dans ce sens qu'attester l'appartenance à un certain groupe social.

Quant aux disciplines étudiées, on note la domination des études de droit et d'économie. Parmi les vingt universitaires nommés à la Commission bancaire, on compte neuf juristes, auxquels viennent s'ajouter deux commissaires ayant obtenu des diplômes en droit et en sciences politiques, huit économistes (ingénieurs commerciaux) et un agronome. La tendance indique une croissance des économistes à partir des années 1960 : cinq des sept élus après 1959 ont étudié les sciences commerciales.

Les informations dont nous disposons sur les lieux d'études privilégiés des membres de la Commission bancaire sont lacunaires. Il est cependant possible d'affirmer que deux cursus de formation jouent un rôle de premier plan. D'une part, les études de droit à l'Université catholique de Louvain (quatre occurrences) ; d'autre part, la formation en sciences commerciales à l'École de Commerce de Solvay (cinq occurrences)¹⁹⁵⁹. A cet égard, les données sur les lieux de formation peuvent également fournir des indications très rudimentaires sur les orientations philosophiques des intéressés : l'UCL étant traditionnellement plus proche de la famille politique catholique, tandis que l'ULB se rapproche du courant libéral.

*

En ce qui concerne les orientations politiques des membres de la Commission bancaire, les données dont nous disposons sont, là aussi, fragmentaires. Relevons tout d'abord – et il s'agit là d'une différence avec le recrutement helvétique – qu'aucun député national en activité ne siège dans l'autorité de surveillance. En revanche, une poignée de commissaires sont identifiables dans leurs affinités partisans. Julien Papart et André Huyssens, ainsi que leurs successeurs Henri Lemaire, Marcel Van Audenhove et Marcel Leclerq appartiennent au courant socialiste. Ils proviennent du monde des coopératives ouvrières d'épargne et d'assurance¹⁹⁶⁰. Plutôt tenants de l'aile modérée du mouvement ouvrier, ces représentants remplissent parfois la délicate tâche de courroie de transmission entre les instances de régulation bancaire et le Parti Ouvrier Belge (puis Parti socialiste Belge, dès 1945)¹⁹⁶¹. Leur nomination dans un organe de contrôle bancaire témoigne également de l'intégration progressive du Parti ouvrier dans le système politique belge au cours de l'entre-deux-guerres¹⁹⁶².

A leurs côtés, on retrouve à la Commission bancaire quelques représentants de la famille politique catholique. Léon Bekaert, dirigeant patronal de la métallurgie (Fabrimétal) et

¹⁹⁵⁹ Sur l'histoire de l'actuelle Solvay Business School, dont l'objectif avoué est alors de « former "l'homme d'affaires", le futur "capitaine d'industrie" », voir Muriel Constat, Didier Devriese, Kim Oosterlinck (éd.), *Solvay Business School: 1903-2003*, Bruxelles: Archives de l'ULB, 2003, ici p. 141.

¹⁹⁶⁰ Sur ces institutions, cf. Hendrik Ollivier, Luc Peiren, Eric Geerkens, *Cent ans de P&V 1907-2007 : l'histoire originale d'une société coopérative d'assurances*, Gand ; Bruxelles : Amsab-Institut d'histoire sociale P&V, 2007 et Els Witte, René De Preter (éd.), *Histoire de l'épargne sociale : à travers l'évolution de la banque d'épargne Codep et de ses prédécesseurs*, Bruxelles: Labor, 1989. Ce dernier ouvrage contient également de nombreuses informations biographiques sur Papart, Huyssens, Lemaire, Van Audenhove et Leclerq.

¹⁹⁶¹ Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 36.

¹⁹⁶² Delwit, *op. cit.*, 2012, p. 92-98 ; René De Preter, «Les Socialistes et le monde bancaire», in Els Witte, René De Preter (éd.), *Histoire de l'épargne sociale : à travers l'évolution de la banque d'épargne Codep et de ses prédécesseurs*, Bruxelles: Labor, 1989, p. 369-393, p. 372-374.

membre de la « commission de l'agenda » du Parti Social-Chrétien¹⁹⁶³, ainsi que son successeur à la CB, Karel Steverlynck, industriel dans le textile, font partie des représentants du patronat catholique flamand. Ludovic Moyersoën, secrétaire du bureau national du Parti Catholique à Alost, puis, après avoir quitté la CB en 1946, député social-chrétien, puis ministre dans divers gouvernements entre 1950 et 1966, fait partie de ce même courant¹⁹⁶⁴. Enfin, Jan de Spot, directeur des Tréfileries Bekaert, est également membre du comité national du Parti Social-Chrétien, puis président de sa section bruxelloise.

En plus des socialistes et des catholiques, la Commission bancaire a également accueilli des membres au profil politique plus flou. Selon le correspondant de la Banque d'Angleterre à Bruxelles, Georges Janssen serait de tendance libérale, ce qui en ferait un candidat apprécié des socialistes¹⁹⁶⁵. On sait que le président Eugène de Barsy partage en partie les vues idéologiques du ministre libéral Max-Léo Gérard, dont il est chef de cabinet dans les années 1930. Franz de Voghel, après avoir dirigé le secrétariat de la Commission bancaire entre 1935 et 1944, devient brièvement ministre des Finances entre 1945 et 1946, sous les couleurs de l'éphémère mouvement politique de l'Union démocratique belge, que l'on peut considérer comme une formation de courant travailliste de centre-gauche. André Oleffe, pour finir, qui est actif au secrétariat de la CB entre 1945 et 1973 avant d'en être nommé président, dirige parallèlement le Mouvement Ouvrier Chrétien, une organisation proche de la démocratie chrétienne progressiste, surtout implantée en Wallonie¹⁹⁶⁶.

La composition politique de la Commission bancaire entre 1935 et 1975 révèle donc un mélange entre deux éléments liés au courant socialiste, deux autres proches du patronat catholique, arbitrés par un ou deux profils techniciens. On peut donc sérieusement nuancer les propos d'Eugène de Barsy, qui estimait dans la publication commémorant le 25^e anniversaire de l'institution que « la politique – au sens péjoratif que ce terme prend trop souvent – ne s'est introduite sous aucun angle » dans la composition de la Commission bancaire¹⁹⁶⁷.

Quant au dernier critère d'analyse envisagé, celui de l'origine régionale et de la représentation linguistique, il se révèle également difficile à établir avec certitude. Au-delà des données très lacunaires dont nous disposons, il est parfois délicat de cataloguer les individus selon des normes régionales et linguistiques rigides. Nous connaissons parfois leurs lieux de naissance, parfois leurs lieux de résidence. Ces réserves nous incitent à ne pas produire une statistique globale de la provenance des commissaires. En revanche, nous pouvons établir qu'un schéma relativement clair de répartition régionale se forme entre 1935 et 1975. Sur les deux membres nommés librement par le gouvernement, l'un est francophone (tantôt bruxellois, tantôt wallon), l'autre est néerlandophone et flamand.

¹⁹⁶³ Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 35.

¹⁹⁶⁴ Gaus, *op. cit.*, 1989, p. 810-819.

¹⁹⁶⁵ BoE archives, OV88/3, Rapport de Graftey-Smith du 22.12.1937. Le correspondant s'exprime sur les candidats au poste de gouverneur de la BNB après le départ de Louis Franck. « Politically he [Georges Janssen] is a Liberal and as such would be regarded favourably by the Socialists ».

¹⁹⁶⁶ Sur l'engagement militant d'Oleffe : Pierre Tilly, *André Oleffe. Un homme d'influence*, Bruxelles: Le Cri édition, 2009, p. 147-239.

¹⁹⁶⁷ Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 51.

Les deux membres désignés par l'Association belge des Banques suivent la même parité : l'avocat alostois Moyersoën côtoie par exemple le banquier bruxellois Guillaume, plus tard le professeur de droit à la Vrije Universiteit Brussel Van den Bosch fait face au baron del Marmol, chargé de cours à l'Université de Liège. Quant aux deux membres nommés par la Banque nationale et l'Institut de Réescompte et de Garantie, leur profil communautaire est moins évident. Le directeur du Crédit Communal de Belgique Marcel Van Audenhove par exemple, élu membre de la CB en 1959, né à Diest, mais résidant à Bruxelles se considère lui-même comme « difficilement catalogable » : « Je me sens bruxellois d'origine flamande, bilingue, avec une certaine prédominance de la connaissance et de l'usage du français »¹⁹⁶⁸.

Dans l'ensemble sur les sept membres que compte la Commission bancaire, la répartition linguistique est fixée de la manière suivante entre 1935 et 1975 : 2-3 membres néerlandophones siègent aux côtés de 4-5 membres francophones. Quels que soient les contingents exacts, il faut aussi retenir qu'au moment de remplacer un membre démissionnaire le critère communautaire et linguistique est pris en compte par les autorités en charge de la nomination. En juin 1938, au moment où il faut remplacer l'industriel flamand Léon Bekaert qui devient régent de la BNB, Georges Janssen, devenu gouverneur de la banque centrale, estime qu'il « faudrait, à mon sens, quelqu'un donnant satisfaction à l'opinion flamande »¹⁹⁶⁹.

Le tableau 10.2 propose une vision diachronique de l'évolution de la composition de la Commission bancaire pendant ses 40 premières années. Il révèle avant tout la grande continuité dans la représentation au sein de l'organe de surveillance.

¹⁹⁶⁸ Marcel Van Audenhove, *Au fil d'une carrière de 38 ans au Crédit Communal de Belgique*, Bruxelles: Crédit Communal de Belgique, 1979, p. 37-38.

¹⁹⁶⁹ ABNB, J 327/3, Correspondances de la Commission Bancaire avec les Départements Ministériels, Lettre de Georges Janssen au ministère de Finances, 22.06.1938.

Tableau 10.2 : Composition de la Commission bancaire par année (1935-1975)

	Président	Membre libre	Membre libre	Membre ABB	Membre ABB	Membre ABB	Membre BNB IRG	Membre BNB IRG
1935	G. Janssen	L. Bekaert	J. Papart	A. de Brouckère	R. Guillaume	A. Huyssens	L.-J. Mahieu	L.-J. Mahieu
1936	G. Janssen	L. Bekaert	J. Papart	A. de Brouckère	R. Guillaume	A. Huyssens	L.-J. Mahieu	L.-J. Mahieu
1937	G. Janssen	L. Bekaert	J. Papart	A. de Brouckère	R. Guillaume	A. Huyssens	L.-J. Mahieu	L.-J. Mahieu
1938	G. Janssen	L. Bekaert	J. Papart	A. de Brouckère	R. Guillaume	A. Huyssens	L.-J. Mahieu	L.-J. Mahieu
1939	M. Frère	K. Steverlynck	J. Papart	A. de Brouckère	R. Guillaume	A. Huyssens	L.-J. Mahieu	L.-J. Mahieu
1940	M. Frère	K. Steverlynck	J. Papart	A. de Brouckère	R. Guillaume	A. Huyssens	L.-J. Mahieu	L.-J. Mahieu
1941	M. Frère	K. Steverlynck	J. Papart	L. Moyersoën	R. Guillaume	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1942	M. Frère	K. Steverlynck	J. Papart	L. Moyersoën	R. Guillaume	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1943	M. Frère	K. Steverlynck	J. Papart	L. Moyersoën	R. Guillaume	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1944	M. Frère	K. Steverlynck	J. Papart	L. Moyersoën	R. Guillaume	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1945	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	L. Moyersoën	R. Guillaume	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1946	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	L. Moyersoën	R. Guillaume	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1947	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	R. Donnet	R. Guillaume	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1948	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	R. Donnet	R. Guillaume	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1949	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	R. Donnet	J. Mertens	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1950	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	R. Donnet	J. Mertens	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1951	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	R. Donnet	J. Mertens	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1952	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	R. Donnet	J. Mertens	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1953	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	R. Donnet	J. Mertens	A. Huyssens	J. Van Nieuwenhuysse	J. Van Nieuwenhuysse
1954	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	R. Donnet	J. Mertens	A. Huyssens	F. de Voghel	F. de Voghel
1955	E. de Bary	K. Steverlynck	J. Papart	R. Donnet	J. Mertens	A. Huyssens	F. de Voghel	F. de Voghel
1956	E. de Bary	K. Steverlynck	H. Lemaire	R. Donnet	J. Mertens	A. Huyssens	F. de Voghel	F. de Voghel
1957	E. de Bary	K. Steverlynck	H. Lemaire	C. Van den Bosch	J. Mertens	A. Huyssens	F. de Voghel	F. de Voghel
1958	E. de Bary	K. Steverlynck	H. Lemaire	C. Van den Bosch	J. Mertens	A. Huyssens	F. de Voghel	F. de Voghel
1959	E. de Bary	K. Steverlynck	H. Lemaire	C. Van den Bosch	C. del Marmol	A. Huyssens	F. de Voghel	F. de Voghel
1960	E. de Bary	K. Steverlynck	H. Lemaire	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1961	E. de Bary	J. de Spot	H. Lemaire	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1962	E. de Bary	J. de Spot	H. Lemaire	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1963	E. de Bary	J. de Spot	H. Lemaire	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1964	E. de Bary	J. de Spot	H. Lemaire	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1965	E. de Bary	J. de Spot	H. Lemaire	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1966	E. de Bary	J. de Spot	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1967	E. de Bary	A. Janssens	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1968	E. de Bary	A. Janssens	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1969	E. de Bary	A. Janssens	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1970	E. de Bary	A. Janssens	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	F. de Voghel	F. de Voghel
1971	E. de Bary	A. Janssens	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	C. de Strycker	C. de Strycker
1972	E. de Bary	A. Janssens	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	C. de Strycker	C. de Strycker
1973	E. de Bary	A. Janssens	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	C. de Strycker	C. de Strycker
1974	A. Oleffe	A. Janssens	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	C. de Strycker	C. de Strycker
1975	J. Godeaux	A. Janssens	M. Leclercq	C. Van den Bosch	C. del Marmol	M. Van Audenhove	C. de Strycker	C. de Strycker

Sources : Rapports annuels de la Commission bancaire, années correspondantes.

Le tableau 10.2 permet de préciser le modèle de composition typique proposé par Bruyneel en 1972. Bruyneel mentionnait la présence de deux membres proches des

banques de dépôt, deux membres émanant des institutions publiques de crédit et deux proches des partenaires sociaux¹⁹⁷⁰.

En observant les sept colonnes du tableau correspondant aux sept sièges de membres de la Commission bancaire, on constate en effet une logique successorale dans l'attribution des sièges. Le mandat de président est le plus difficile à étiqueter clairement. On peut cependant affirmer que cette fonction est confiée à des personnalités disposant d'un important bagage juridique ou économique. Frère, De Bary et Oleffe sont diplômés de l'École de Commerce Solvay, De Bary y est même chargé de cours ; Janssen, quant à lui, est professeur de droit à l'ULB. De plus, les présidents de la Commission bancaire gravitent avant et après leur nomination dans le milieu très restreint des institutions étatiques et parastatales de la finance belge. Chef de cabinet du ministère des Finances, gouverneur de la BNB, ou encore de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie sont des fonctions qui s'y associent régulièrement. Fin octobre 1944 par exemple, au moment de l'« épuration » des dirigeants de la banque centrale décidée par le gouvernement de retour de son exil à Londres, on assiste à un jeu de chaises musicales¹⁹⁷¹. Maurice Frère, jusqu'alors président de la Commission bancaire, est nommé gouverneur de la Banque nationale. Il emmène dans ses bagages Franz de Voghel, directeur de la CB qui est nommé directeur de la BNB. Eugène de Bary, qui dirigeait alors la SNCI, devient alors président de la Commission bancaire. Il est remplacé à la SNCI par Robert Vandeputte (1908-1997), qui quitte lui la direction de la BNB.

A côté du président, qui est désigné unilatéralement par le gouvernement, les six autres mandats de membre de la Commission bancaire sont régis par un système de désignation bien précis. Deux d'entre eux sont également librement choisis par le gouvernement. On relève que ces deux mandats prennent un profil socio-politique bien défini. L'un est réservé à un représentant patronal flamand, proche de l'industrie (Bekaert, Steverlynck, de Spot, Janssens), l'autre revient à un dirigeant de coopératives d'épargne ou d'assurance socialiste et francophone (Papart, Lemaire, Leclercq). Deux autres mandats sont choisis sur proposition de l'Association belge des Banques. Là aussi, la répartition linguistique est paritaire : l'un est néerlandophone, l'autre francophone. Le profil professionnel est plus varié : on retrouve de nombreux avocats d'affaires (Moyersoen, Donnet, Mertens, Van den Bosch, del Marmol), ainsi que des banquiers qui, en raison du statut semi-public de leur établissement, sont autorisés à siéger à la Commission bancaire (en l'occurrence René Guillaume est administrateur délégué de la Banque du Congo Belge, un établissement qui n'est pas soumis au contrôle de la CB). Enfin, les deux derniers mandats sont influencés par la Banque nationale de Belgique et l'Institut de Réescompte et de Garantie. On y retrouve deux profils très typés. L'un des deux sièges est réservé à un socialiste versé dans les affaires bancaires : Huysens est président de la caisse d'épargne ouvrière Coop-Dépôts, tandis que Van Audenhove est directeur du Crédit Communal de Belgique¹⁹⁷². L'autre siège est accordé par la Banque nationale à un homme du sérail. Il revient

¹⁹⁷⁰ Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 15.

¹⁹⁷¹ Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 31-36.

¹⁹⁷² Le Crédit Communal de Belgique est une institution publique de crédit créée en 1860, spécialisée dans l'octroi de crédits aux collectivités publiques. Cf. Jacques Moden, «La restructuration du Crédit Communal», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 34, n° 1539, 1996, p. 1-44 ; Van Audenhove, *op. cit.*, 1979.

systématiquement à un directeur, voire à un vice-gouverneur de la BNB en fonction (Mahieu, Van Nieuwenhuyse, de Voghel, de Strycker).

Dans l'ensemble, on constate qu'à partir de la formation de la Commission bancaire initiale de 1935 un schéma de composition typique s'établit. Un président spécialiste de la technique bancaire, accompagné de trois représentants du patronat industriel et bancaire – souvent de tendance catholique, de deux délégués proches des coopératives socialistes, et d'un émissaire de la banque centrale. Ce modèle ne sera pas remis en question pendant les 40 premières années d'existence de l'autorité de surveillance. Comme le dit plus présomptueusement son président de Barys en 1960, « l'usage plein de discernement fait des droits de présentation [de la BNB, ...] a conduit en concours avec les nominations directes, à créer de bons équilibres », si bien que « tout cela a permis de créer beaucoup de cohésion et de continuité »¹⁹⁷³.

Ce modèle de composition présente au moins trois divergences importantes avec le profil typique des membres de la Commission fédérale des banques en Suisse. Le choix des commissaires belges est plus nettement influencé par des critères d'équilibre politique qu'en Suisse. La présence ininterrompue de deux représentants du mouvement ouvrier faisant face à deux délégués du patronat industriel et des milieux d'affaires catholiques donne à la Commission bancaire belge la physionomie d'une commission paritaire, d'un parlement économique où diverses tendances politiques s'expriment. En Suisse, un équilibre entre les deux partis conservateurs dominants existe bel et bien, mais les socialistes sont exclus de la Commission fédérale des banques jusqu'en 1976. De plus, la CFB n'accueille pas de représentants de l'industrie, mais reste réservée aux spécialistes du secteur bancaire. Ceci nous amène à la seconde différence : en Belgique, on ne retrouve pas le profil de l'ancien dirigeant d'un grand groupe bancaire qui se reconvertit en gendarme des banques une fois l'heure de la retraite arrivée. Il faut attendre l'arrivée à la présidence de la CB de Jean Godeaux en 1975, après vingt ans à la tête de la Banque Lambert, pour voir un homme du métier être transféré directement d'un poste dirigeant dans le secteur bancaire privé vers l'organisme de surveillance étatique. Troisième distingo : la Banque nationale de Belgique est représentée de manière continue dans la Commission bancaire par un membre de sa direction, tandis que la Banque nationale suisse refuse jusqu'au milieu des années 1970 qu'un membre actif de sa direction siège dans la Commission fédérale des banques. Cette divergence témoigne non seulement de la grande réticence des banquiers centraux helvétiques à être associé à la mission de contrôle bancaire, mais également du rôle plus large que la Commission bancaire belge parvient à jouer en tant que magistrature économique. Nous y reviendrons.

Pour en terminer avec cette section sur la composition de la Commission bancaire, il est nécessaire d'évoquer le processus de nomination concret, tel qu'il ressort des documents d'archives. A l'été 1938, deux remplacements sont prévus au moment où Bekaert et Huysens sont pressentis pour quitter la Commission bancaire. Le ministre des Finances, Max-Léo Gérard, prend alors contact avec Georges Janssen, qui à ce moment-là, cumule encore les fonctions de président de la CB et gouverneur de la BNB, pour qu'il lui transmette des propositions de candidats¹⁹⁷⁴. En ce qui concerne le siège de Bekaert, qui

¹⁹⁷³ Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 51-52.

¹⁹⁷⁴ ABNB, J 327/3, Correspondances de la Commission Bancaire avec les Départements Ministériels.

est un membre désigné librement par le gouvernement, Janssen précise dans sa réponse au ministre des Finances que « Bekaert serait remplacé par l'un des candidats proposés par celui-ci (M. Van Dyck de la Bell Telephone, M. Van Caeneghem, ancien ministre, M. Steverlynck, le frère de Baldwin, ancien administrateur de la SNCI) »¹⁹⁷⁵. Il y a donc bien une forme de cooptation dans ce processus : le membre démissionnaire propose au moment de son départ des remplaçants potentiels. Grâce aux archives privées de la Banque de la Société générale de Belgique, nous en savons également plus sur la procédure qui précède la constitution de la liste triple par l'Association belge des Banques en vue de désigner un des deux membres que cette association peut proposer¹⁹⁷⁶. A l'automne 1957, Jean Mertens, administrateur-délégué de la Compagnie d'Anvers, doit quitter la CB pour avoir atteint la limite d'âge. Selon l'arrêté royal sur le contrôle bancaire de 1935, c'est à l'ABB qu'il revient de proposer son successeur. Or, dans la pratique, ce sont les trois candidats proposés par la Banque de la Société générale de Belgique qui sont validés sans autre forme de procès par l'assemblée générale de l'ABB et transmis au gouvernement. La plus grande banque de Belgique désigne donc presque directement les deux membres censés représenter le secteur bancaire entier au sein de l'organisme de surveillance.

Là aussi, le parallélisme avec le mode de nomination en Suisse est fort, malgré des divergences formelles puisque les « droits de présentation » accordés aux milieux bancaires belges sont ancrés dans la loi. En Suisse, l'Association suisse des banquiers ou l'Union des banques cantonales suisses sont consultées informellement par le Département des finances lorsqu'il s'agit de remplacer un membre démissionnaire représentant les milieux bancaires concernés.

En Belgique, le mode de nomination et de désignation ne connaît pas de réforme pendant toute la période étudiée (1935-1975). En 1975, au cours du débat parlementaire qui précède une refonte de la législation sur le contrôle bancaire, l'opposition socialiste fait une proposition visant à modifier la composition et l'esprit de la Commission bancaire¹⁹⁷⁷. Il s'agirait d'en faire une institution paritaire, dans laquelle la moitié des membres est proposée par les syndicats ouvriers et l'autre par les représentants des employeurs. Mais cet amendement est rejeté par la majorité des Chambres et le gouvernement Tindemans II (coalition de sociaux-chrétiens, de libéraux et du Rassemblement wallon).

Moyens et ressources

Le comité formé par le président et les six membres de la Commission bancaire en constitue l'instance exécutive et décisionnelle. Selon le règlement interne d'organisation du 2 septembre 1935, la Commission prend les décisions à la majorité simple et est autorisée à engager et révoquer son personnel et à en fixer les rétributions¹⁹⁷⁸. Il existe donc un appareil administratif subordonné à la Commission à proprement parler. Le

¹⁹⁷⁵ ABNB, J 327/3, Correspondances de la Commission Bancaire avec les Départements Ministériels. Lettre de Janssen, 22.06.1938.

¹⁹⁷⁶ ASGB, liasse n° 986, sous-dossier « composition de la Commission bancaire » 1939-1969, Lettre de l'ABB (Et. de Brabant) à la BSGB, 13.12.1957.

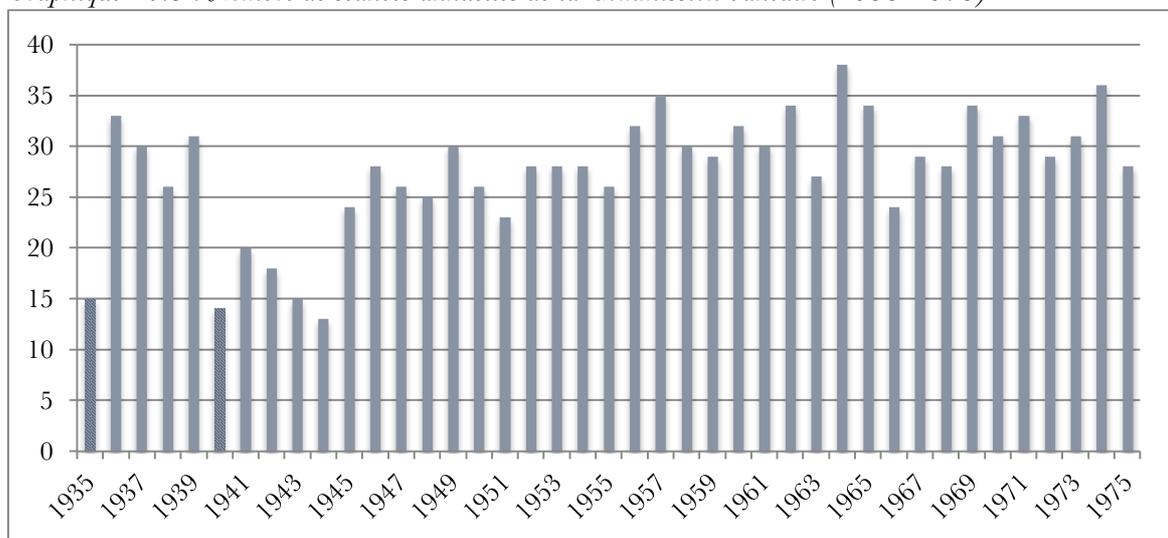
¹⁹⁷⁷ Bruyneel, *art. cit.*, 1975, p. 654 ; Bruyneel, *art. cit.*, 1978 : note 2, p. 203.

¹⁹⁷⁸ « Règlement d'organisation de la Commission bancaire du 2 septembre 1935 », approuvé par arrêté royal du 22.12.1936, in *Moniteur belge*, 26-29.12.1936.

président occupe un rôle central dans cette organisation. Engagé à plein temps, il supervise la gestion quotidienne du secrétariat et fait le relais avec les membres de la Commission. Assisté d'un service de secrétariat, le président est en particulier responsable des tâches suivantes : la préparation et l'étude des dossiers et des demandes adressées à la Commission, la rédaction des procès-verbaux des séances, la préparation du rapport annuel, et surtout l'exécution des décisions de la Commission¹⁹⁷⁹. Le statut du président de la CB se distingue donc à cet égard de celui de son homologue helvétique. En Suisse, le président de la Commission fédérale des banques n'exerce pas son mandat à plein temps ; il mène en parallèle d'autres activités, comme Max Hommel qui dirige un bureau de conseil fiduciaire. Il est simplement considéré comme *primus inter pares*. Cette forme d'amateurisme chez le haut responsable de la surveillance bancaire en Suisse ne contribue pas à faire de ce mandat une charge prestigieuse exercée avec autorité.

Mais revenons à la Commission bancaire belge. La formation d'un secrétariat permanent salarié est également nécessaire, en raison du statut non professionnel des six autres membres. Ceux-ci ne sont pas employés, mais bénéficient simplement de jetons de présence¹⁹⁸⁰. Aussi, ils ne se réunissent qu'à l'occasion des séances de la Commission bancaire. Entre 1935 et 1975, la Commission bancaire tient en moyenne 27.6 séances par année, soit 2.4 séances par mois¹⁹⁸¹. Cette fréquence de réunion est nettement supérieure à celle de la Commission fédérale des banques de Berne, qui, elle, ne tient en moyenne et sur la même période, que 15 séances par année (cf. graphique 7.5). L'évolution de la fréquence des réunions de la Commission bancaire entre 1935 et 1975, quant à elle, est représentée sur le graphique 10.5.

Graphique 10.5 : Nombre de séances annuelles de la Commission bancaire (1935-1975)



¹⁹⁷⁹ *Ibid.*, art. 10.

¹⁹⁸⁰ Les jetons de présences s'élèvent au total à 30'500.- francs belges pour le premier trimestre de 1936, une période durant laquelle 9 séances ont lieu, soit l'équivalent de 560.- par séance et par membre. ABNB, B602/3, Service de comptabilité, relevé BNB, 05.1936.

¹⁹⁸¹ Cf. rapports annuels de la Commission bancaire, années correspondantes. En 1935, les 15 séances se concentrent sur quatre mois ; en 1940, 9 séances ont lieu entre janvier et avril, puis seulement 5 séances entre fin juillet et décembre 1940. Entre juillet 1940 et août 1944, des représentants de l'Office de Contrôle des Banques en Belgique, une institution liée à l'administration d'occupation assistent aux séances de la Commission bancaire.

Sources : Rapports annuels de la Commission bancaire, années correspondantes. Les années 1935 et 1940 ne comptent respectivement que 5 et 9 mois pertinents : en 1935, car la CB tient sa première séance en septembre ; en 1940 en raison de la guerre et du début de l'occupation, qui paralyse la CB entre fin avril et début août.

La courbe du nombre de séances annuelles est relativement stable durant toute la période étudiée. Seule la période de l'occupation allemande pendant la Seconde Guerre mondiale se démarque nettement. Entre 1940 et 1944, seulement 16 séances annuelles ont lieu en moyenne.

C'est ici l'occasion d'évoquer, en ouvrant une courte parenthèse, les années troubles vécues par la Commission bancaire pendant l'occupation. En juin 1940, après l'invasion de la Wehrmacht, un seul membre sur sept, en l'occurrence André Huyssens, est encore présent à Bruxelles. Maurice Frère, le président de la CB, accompagne d'abord le gouvernement en exil à Bordeaux avant de rentrer à Bruxelles le 14 juillet¹⁹⁸². Les autres membres, ainsi que les directeurs masculins, dont certains sont internés dans des camps de prisonniers, suivent le même chemin et reviennent un à un à Bruxelles au cours de l'été 1940¹⁹⁸³. Parallèlement, l'administration d'occupation, sous la direction du général Alexander von Falkenhausen (1878-1966), met sur pied un Office de Contrôle des Banques en Belgique, par ordonnance militaire du 14 juin 1940¹⁹⁸⁴. Ce service administratif dispose de compétences autoritaires très étendues, et vient se superposer au régime de contrôle existant selon la réglementation belge¹⁹⁸⁵. Concrètement, des délégués de cet Office de Contrôle des Banques en Belgique viennent assister – dans un rôle de supervision – aux réunions de la Commission bancaire. A partir de novembre 1940, le fonctionnement de la CB, tel qu'il ressort des procès-verbaux, se normalise, mais implique toujours la tutelle de l'Office de Contrôle des Banques en Belgique. La Commission bancaire doit alors accepter certaines dérogations à la législation bancaire belge : l'ouverture des succursales de la Continentale Bank (filiale de la Dresdner Bank), de la Westbank (filiale de la Bank der Deutschen Arbeit), et de la Hansabank (filiale de la Commerzbank) s'effectue sans que les conditions légales soient remplies (statuts, capital minimal, désignation d'un réviseur)¹⁹⁸⁶. En octobre 1942, le membre de la Commission bancaire Julien Papart, par ailleurs dirigeant d'une coopérative ouvrière est « empêché d'assister à la réunion à la suite de son arrestation comme otage par l'autorité allemande »¹⁹⁸⁷. Ce régime de surveillance bancaire sous tutelle par l'occupant prend fin à la libération en septembre 1944, tandis que les trois banques allemandes érigées sont radiées de la liste des banques. Dans la foulée, à la fin de l'automne 1944, une réorganisation personnelle a lieu avec l'arrivée d'Eugène de Barys à la tête de l'institution en remplacement de Maurice Frère nommé gouverneur de la Banque nationale. Si la

¹⁹⁸² Fernand Vanlangenhove, « Maurice Frère », in Académie royale (éd.), *Biographie nationale*, tome XII, Bruxelles : Bruylant, 1977, p. 261-299.

¹⁹⁸³ Cf. le récit autobiographique de Marcel Van Audenhove, alors employés du secrétariat de la CB, qui est parmi les premiers à retrouver le siège de la CB déserté : Van Audenhove, *op. cit.*, 1979, p. 49.

¹⁹⁸⁴ Cet arrêté figure en annexe du rapport annuel de la Commission bancaire pour l'année 1940, p. 77-78. Sur l'Office de contrôle des banques voir également Wouter Steenhaut, « Sous l'occupation allemande », in Witte, De Preter (éd.), *op. cit.*, 1989, p. 320-321.

¹⁹⁸⁵ Cf. ABNP-Paribas-Fortis, Fonds BSGB, liasse n° 986, Sous-dossier « Fonctionnement de la Commission bancaire pendant les premiers mois de l'occupation allemande (mai-juin-juillet 1940) ».

¹⁹⁸⁶ ABNB, PV CB, séances des 08.04.1941, 29.04.1941 et 14.10.1941.

¹⁹⁸⁷ ABNB, PV CB, séance du 06.10.1942.

Commission bancaire n'a pas vécu d'épisodes aussi difficiles que la BNB au cours de l'occupation, elle en subit malgré tout les effets collatéraux¹⁹⁸⁸. Son activité de régulation des émissions de titres perd de son importance en raison de la diminution du volume d'affaires. Selon Fernand Vanlangenhove, l'auteur de la notice biographique sur Maurice Frère dans la *Biographie nationale*, le président de la Commission bancaire aurait suivi une politique qui avait pour but « d'éviter la mainmise des autorités allemandes sur le système bancaire, leur immixtion dans la gestion des banques, l'application des réglementations abusives et, sans se prêter à aucune collaboration sous quelque forme que ce fût, maintenir en activité une institution importante pour la continuité du système bancaire et de l'Etat belge lui-même »¹⁹⁸⁹. Toujours selon Vanlangenhove, les relations de Frère avec Herbert Prack, ancien secrétaire du gouverneur de la Banque centrale autrichienne devenu membre de l'OCBB, relations nouées au temps de la SDN, permettent d'éviter la spoliation des banques israélites installées en Belgique¹⁹⁹⁰. Les procès-verbaux de la Commission bancaire ne portent pas de traces de ces interventions, ce qui n'est pas surprenant, étant donné la tutelle exercée par les autorités allemandes.

Reprenons le fil de notre récit et revenons à l'analyse du nombre de séances de la Commission bancaire. On constate qu'en périodes normales, il fluctue entre 24, soit deux séances par mois, en 1945 et 38, soit plus de trois séances par mois, en 1964. Cela signifie également qu'une part importante du travail quotidien de la Commission bancaire repose non pas sur les décisions prises lors des réunions officielles des membres, mais dans l'exécution de ces décisions et la préparation des séances par le président et les services administratifs salariés.

Il faut donc regarder du côté du secrétariat pour mesurer l'importance des moyens personnels mis à la disposition de l'autorité de surveillance. Malheureusement, il est très difficile de reconstituer une statistique exhaustive des salariés de la Commission bancaire. En effet, le personnel considéré comme inférieur – les secrétaires-dactylographes et garçons de bureau notamment – n'est pas comptabilisé dans les rapports annuels. Nous savons cependant qu'en 1936, au moment de la formation de la Commission bancaire, neuf employés au total sont engagés : Georges Janssen, président, José Octors, André de Guchteneere, Jean Détry, directeurs, Catherine Du Roy de Blicquy, Claire Idiers, Louis

¹⁹⁸⁸ Sur l'économie belge pendant la guerre, la « doctrine Galopin », et l'histoire de la BNB, voir notamment : Mark Van den Wijngaert, *L'économie belge sous l'occupation : la politique d'Alexandre Galopin, gouverneur de la Société Générale*, Louvain-la-Neuve: Duculot, 1990, Mark Van den Wijngaert, Vincent Dujardin, «La Belgique sans Roi. 1940-1950», in Michel Dumoulin, *et al. (éd.), Nouvelle Histoire de la Belgique. Volume 2 : 1905-1950*, Bruxelles: Editions Complexe, 2006, p. 1-204, p. 17-53 ; Herman Van der Wee, Monique Verbreyt, *A small nation in the turmoil of the Second World War : money, finance and occupation (Belgium, its enemies, its friends, 1939-1945)*, Leuven: Leuven University Press, 2009. La Banque nationale de Belgique, dont les principaux dirigeants quittent Bruxelles avec le gouvernement au moment de l'invasion, est remplacée par la *Banque d'Emission*, instituée par ordonnance allemande fin juin 1940. A la mort du gouverneur Georges Janssen le 6 juin 1941, Albert Goffin est nommé de manière provisoire, une nomination qui ne sera pas reconnue par le gouvernement en exil à Londres, qui désigne George Theunis, également en exil, comme gouverneur en novembre 1941. Goffin dirige malgré tout *de facto* la BNB jusqu'en septembre 1944, lorsqu'il est poussé à la démission.

¹⁹⁸⁹ Fernand Vanlangenhove, « Maurice Frère », in Académie royale (éd.), *Biographie nationale*, tome XII, Bruxelles : Bruylant, 1977, p. 261-299, ici p. 280.

¹⁹⁹⁰ Fernand Vanlangenhove, « Maurice Frère », in Académie royale (éd.), *Biographie nationale*, tome XII, Bruxelles : Bruylant, 1977, p. 261-299, ici p. 281. Sur Herbert Prack, voir aussi Van der Wee, Verbreyt, *op. cit.*, 2009, p. 99.

Dethise, Mme Devos, secrétaires-dactylographes, Pierre Deschamps, garçon de bureau¹⁹⁹¹. Franz De Voghel est nommé directeur en 1936. Une équipe d'une dizaine de personnes est maintenue pendant la guerre¹⁹⁹². Entre l'automne 1944 et 1946, un important remaniement des cadres de la Commission bancaire a lieu. Alors que Jean Détry décède subitement en octobre 1944, Franz de Voghel est nommé directeur de la Banque nationale simultanément où il suit Maurice Frère devenu gouverneur. Un peu plus tard en 1946, le directeur de la Commission bancaire André de Guchteneere démissionne également et accepte la direction générale de la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite. Ces trois directeurs sont remplacés par Maurice Pitseys, André Oleffe et Roger Ockrent.

Soulignons au passage que les trois postes de directeurs à la tête des trois services intitulés « contrôle des banques », « contrôle des émissions » et « études et documentation » constituent des charges relativement prestigieuses, qui ont fréquemment servi de tremplin professionnel pour leur titulaire. Après de Voghel et de Guchteneere, Roger Ockrent quittera la Commission bancaire pour devenir chef de cabinet du ministre Paul-Henri Spaak, puis diplomate belge auprès de l'OCDE. Maurice Pitseys est nommé en 1961 secrétaire général du Crédit Communal Belge¹⁹⁹³. Henri Neuman (1917-1988) deviendra, après son passage à la Commission bancaire, directeur de la Banque du Congo Belge, puis président de la Société nationale d'investissements. Enfin, André Oleffe passe même directement de la Commission bancaire au gouvernement, puisqu'il est nommé ministre des Affaires économiques en avril 1974. L'idée selon laquelle un passage à la Commission bancaire constitue une étape déterminante dans la carrière d'un technocrate de la finance est confirmée par l'âge moyen relativement jeune des six personnalités mentionnées ci-dessus lors de leur entrée en fonction : 34 ans. Quant aux orientations politiques des cadres de la Commission bancaire, elles sont difficiles à déterminer. Malgré la présence de quelques socialistes (Marcel van Audenhove, Herman Biron), les sociaux-chrétiens semblent majoritaires, du moins en 1973¹⁹⁹⁴.

Revenons à la question de la dimension du secrétariat. Entre 1946 et 1958, les données dont nous disposons sur le nombre d'employés sont très lacunaires, mais il est très probable que l'effectif du personnel « supérieur » se stabilise autour d'une dizaine de personnes. À partir de 1959, les rapports annuels de la Commission bancaire recensent non seulement les directeurs, mais également les conseillers et secrétaires principaux des services administratifs. Ces données nous permettent de reconstituer une statistique de l'évolution du nombre d'employés « qualifiés » engagés par la Commission bancaire entre 1959 et 1980.

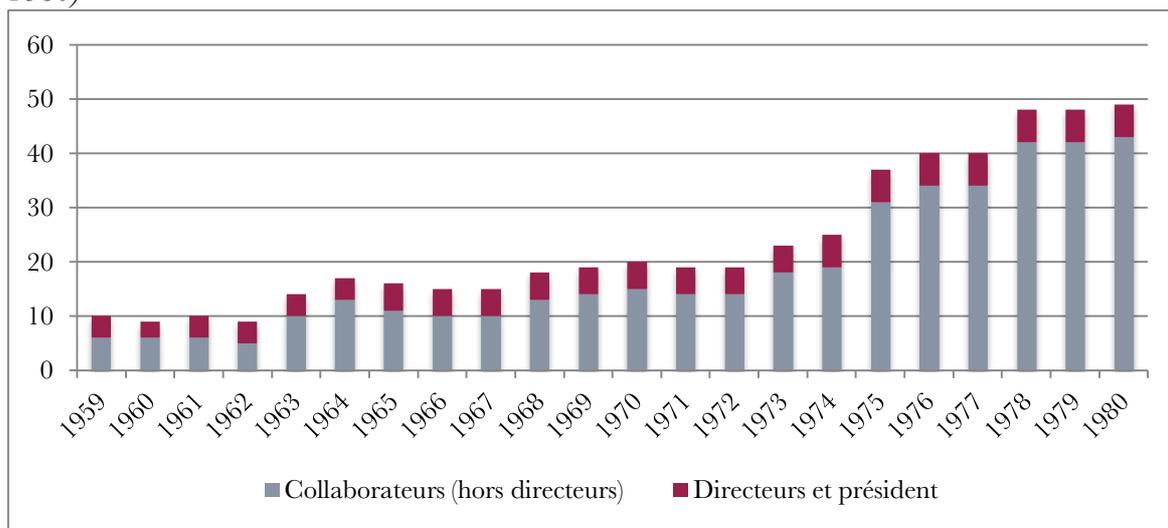
¹⁹⁹¹ ABNB, B602/3, service de comptabilité, Comptabilité de la Commission bancaire, 25.04.1936.

¹⁹⁹² Marcel Van Audenhove, futur membre, rejoint la Commission bancaire en mars 1937 comme collaborateur. Antoinette Grégoire (1914-1952), une des premières femmes obtenant le diplôme d'ingénieur commercial de l'ULB et militante communiste active dans la résistance, entre à la Commission bancaire en 1938. Elle est l'auteur avec F. de Voghel de la seconde édition du *Statut légal des banques* en 1949. Cf. Eliane Gubin, *et al.*, *Dictionnaire des femmes belges : XIXe et XXe siècles*, Bruxelles: Racine, 2006, p. 288-289.

¹⁹⁹³ ABNP-Paribas-Fortis, Fonds BSGB, liasse n° 986, Sous-dossier « Composition de la Commission bancaire », Lettre de De Barys à BSGB, 13.01.1961.

¹⁹⁹⁴ D'après le vice-premier Ministre socialiste André Cools (1927-1991), en janvier 1973, « le directeur général et les trois directeurs appartiennent tous les quatre au courant d'opinion PSC/CVP ». Il s'agit en l'occurrence d'André Oleffe, Herman Baeyens, Guy Gelders et Jacques Verteneuil. Cf. Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 85.

Graphique 10.6 : Nombre d'employés qualifiés (directeur, conseiller, conseiller-adjoint, attaché) (1959-1980)



Source : Rapports annuels de la Commission bancaire, années correspondantes

On constate que l'effectif de la Commission bancaire double en l'espace d'une décennie entre 1960 et 1970, puis subit une forte augmentation en 1975 (de 25 à 37 salariés). Cette seconde croissance est sans doute due au transfert de nouvelles compétences à la CB, notamment le contrôle des caisses d'épargne privées, qui s'ajoute à celui des fonds communs de placement et des sociétés à portefeuille obtenus antérieurement. Au-delà des années 1980, les ressources humaines de la Commission bancaire poursuivent leur croissance : en 1985, on dénombre 159 employés, 231 fin 1992, 244 en 1997, puis 273 fin 2003¹⁹⁹⁵. L'autorité des services et marchés financiers (FSMA) actuelle, qui a succédé en 2011 à la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA), compte 337 collaborateurs fin 2015.

Signalons encore que les chiffres sur le nombre d'employés que nous produisons dans le graphique 10.6 n'incluent pas l'intégralité des employés de la Commission bancaire. En effet, dans la préface de la plaquette commémorative de 1960, il est fait mention d'une « trentaine de collaborateurs directs en y comprenant les plus modestes auxiliaires »¹⁹⁹⁶. Pour cette année, le rapport annuel ne signale que 9 employés qualifiés. On peut donc estimer que les données du graphique 10.6 doivent être revues à la hausse, si l'on souhaite y intégrer les collaborateurs les moins qualifiés.

Quel que soit le nombre exact des salariés de la Commission bancaire, il faut retenir qu'il s'agit d'un effectif de petite taille. Pour son président De Barys, cette « armature administrative dont le volume réduit dit assez la valeur [...] est le fruit d'une volonté délibérée et point du tout un manque de moyens »¹⁹⁹⁷. Un de ses subalternes, Herman Biron, ajoute que « pour Eugène de Barys, [la Commission bancaire] devait rester une institution légère, plus proche du cabinet d'avocats, où le patron est entouré de quelques

¹⁹⁹⁵ Pour 1985 : La Commission bancaire. Ce que vous devez savoir, *op. cit.*, 1985, p. 7. Pour 1992 et 1997 : rapport annuel de la Commission bancaire 1996-1997, p. 149. Pour 2003 : rapport annuel de la Commission bancaire 2002-2003, p. 237.

¹⁹⁹⁶ Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 52.

¹⁹⁹⁷ *Ibid.*, p. 52. Voir aussi Bruyneel, *art. cit.*, 1978, p. 188 : « The staff is limited in numbers ».

collaborateurs, que de la véritable administration »¹⁹⁹⁸. A titre de comparaison, l'effectif de la Banque nationale de Belgique s'élève à 2631 employés en 1972¹⁹⁹⁹, son seul siège central de Bruxelles employait déjà plus de 900 travailleurs en 1930²⁰⁰⁰.

Mais l'insuffisance des ressources humaines dont dispose la Commission bancaire est également le résultat du système de surveillance adopté en 1935. En effet, le choix de confier le contrôle primaire de la comptabilité des banques à des réviseurs privés signifie que l'organisme étatique se contente d'un appareil administratif très limité.

Si la taille du secrétariat de la Commission bancaire belge est réduite dans l'absolu, elle est relativement importante en comparaison avec son homologue suisse. Souvenons-nous que le secrétariat de la Commission fédérale des banques ne dépasse pas 6 employés au total – y compris les postes dits subalternes – entre 1935 et 1966, et qu'il augmente par paliers pour atteindre 12 salariés en 1974, puis 27 en 1979 et enfin une quarantaine au début des années 1990 (cf. graphique 6.1). En considérant uniquement les employés qualifiés pour rendre les données comparables avec celles dont nous disposons pour la Belgique, la CFB n'occupe que 3 cadres entre 1935 et 1942 puis deux uniquement entre 1943 et 1966. Entre 1959 et 1966, les superviseurs bancaires belges qualifiés sont donc 4.5 à 8.5 fois plus nombreux que leurs homologues helvétiques. Pour le dire autrement, les surveillants bancaires suisses supplantent leurs collègues belges dans le minimalisme des ressources de leur organisation. Emettons tout de même un bémol méthodologique sur la valeur des comparaisons chiffrées entre les deux institutions : le nombre d'employés est également tributaire des compétences exercées. La prise en charge par la Commission bancaire d'une régulation des émissions de titres, une attribution dont n'est pas investie la Commission fédérale des banques, explique en partie l'écart entre les ressources respectives.

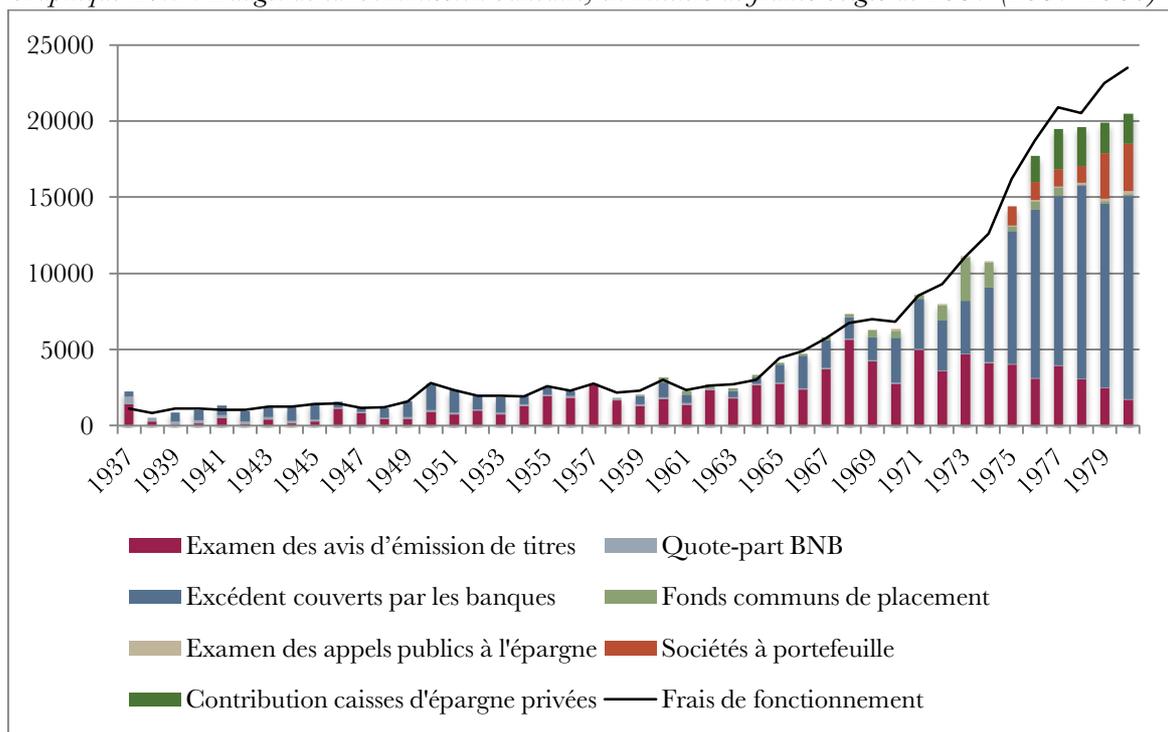
Cette faiblesse se retrouve symétriquement dans l'évolution du budget de la Commission bancaire. Une majeure partie de ses dépenses consiste d'ailleurs dans les salaires des collaborateurs. Le graphique 10.7 représente l'évolution du budget de la Commission bancaire entre 1937 et 1980 en tenant compte de l'inflation, en détaillant les recettes grâce auxquelles ces dépenses ont été couvertes.

¹⁹⁹⁸ Herman Biron, « Le président », in Wymeersch (éd.), *op. cit.*, 1985, p. XXXIX.

¹⁹⁹⁹ Rapport annuel de la Banque nationale de Belgique, 1973, p. 149.

²⁰⁰⁰ Chiffre extrapolé à partir du graphique IV-6, in Buyst, *et al.*, *op. cit.*, 2005, p. 204.

Graphique 10.7 : Budget de la Commission bancaire, en milliers de francs belges de 1937 (1937-1980)



Sources : Budget : Rapports annuels de la Commission bancaire, années correspondantes. Données déflatées avec l'indice des prix à la consommation. Une série historique est disponible sur le site gouvernemental : http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/prix_consommation/ (consulté le 14.12.2016). Pour l'IPC des années 1942-1946 : Banque nationale de Belgique, « Statistiques économiques belges 1941-1950 », in *Bulletin d'information et de documentation*, numéro spécial [1952], p. 68-69 et 224, Tableau 23. Les données brutes en francs belges courants figurent en annexe dans le tableau A.9 (cf. p. 698).

En moyenne, si l'on considère toute la période 1937-1980, la répartition des recettes de la Commission bancaire s'établit comme suit : elle obtient 47.6% de ses revenus par l'examen des avis sur les émissions de titres, 39.7% par les redevances perçues auprès des banques de dépôt proportionnellement à leur bilan, 6.7% par la quote-part de la Banque nationale (fixée à 250'000 francs, puis 500'000 francs), 3.2% par les droits perçus, depuis 1958 seulement, auprès de sociétés de fonds de placement, et 2.8% pour diverses contributions encore plus récentes. En observant l'évolution de cette répartition des recettes au fil du temps, on constate que les deux sources principales – l'examen des dossiers sur les émissions et les redevances des banques – varient selon la conjoncture des émissions lancées pendant l'année écoulée. Etant donné que la contribution des banques ne vise qu'à couvrir les éventuels excédents de dépenses de la Commission bancaire, son montant peut fluctuer. A partir de 1970, les redevances bancaires dépassent systématiquement un tiers de recettes de la CB. Les revenus des fonds de placement occupent une place importante entre 1960 et 1962, puis entre 1972 et 1974 (en 1973, ils atteignent 20.5 millions de francs belges, soit un quart du budget de la CB).

Ces fluctuations sont aussi tributaires des modifications intervenues dans le régime légal de subventionnement de la Commission bancaire. Le texte initial (arrêté royal n° 262 du 26 mars 1936), qui prévoyait déjà une participation des banques de dépôt soumises au contrôle, est modifié une première fois en 1953, dans le sens d'un abaissement des droits

perçus sur les émissions publiques de titres²⁰⁰¹. Ce régime est encore altéré en 1967 : par diverses modalités, les droits perçus sur les émissions de titre diminuent encore, en particulier s'ils concernent une opération internationale²⁰⁰². De nouvelles modifications des indemnités dues à la Commission bancaire interviennent en 1970 (réduction des redevances sur les émissions continues de titres, sociétés de fonds de placement) et 1972 (nouvelle rémunération perçue auprès des sociétés à portefeuille)²⁰⁰³. Ces changements législatifs successifs du système de financement de la Commission bancaire n'altèrent pas fondamentalement la répartition des recettes.

En observant la croissance des frais de fonctionnement de la Commission bancaire sur toute la période, et en tenant compte de l'inflation, on constate un taux de croissance annuel moyen de 9%. Il y a tout d'abord un saut effectué en 1950 (+ 76%), qui s'explique par la prise en charge de frais d'acquisition et d'aménagement de nouveaux locaux. Puis, une forte croissance à partir de la seconde moitié des années 1960 jusqu'en 1977 (taux de croissance annuel moyen de 17%), due à la prise en charge par la Commission bancaire de nouvelles compétences qui provoque l'engagement de collaborateurs supplémentaires. Alors que les dépenses dépassent pour la première fois 10 millions de francs en 1974, elles atteignent 29 millions en 1980. En 1995, elles s'élèvent à 1,141 milliard de francs, puis 28 millions d'euros en 2000.

Le budget de la Commission bancaire belge, en comparaison avec son homologue suisse, se caractérise par deux différences principales. La première est relative aux modes de financement. En Suisse, la Commission fédérale des banques est exclusivement subventionnée par la Confédération jusqu'en 1976 ; les banques suisses ne contribuent aucunement aux frais de surveillance occasionnés par l'appareil administratif de la CFB. En Belgique en revanche, les banques soumises à la surveillance doivent passer à la caisse dès l'établissement de la Commission bancaire dans les années 1930. Les contributions des banques, qui doivent couvrir l'excédent des dépenses de la CB, constituent même la seconde source de revenus, derrière les droits qu'elle perçoit sur l'examen des projets d'émissions de titres. En plus de ces contributions des banques, la Commission bancaire introduit également au cours de l'après-guerre de nouvelles sources de recettes, à mesure que de nouveaux types d'établissements financiers sont soumis à son contrôle. Ce mode de financement qui met à contribution les entreprises régulées de manière indéterminée donne une plus grande marge de manœuvre budgétaire à l'autorité de surveillance. Elle peut engager du personnel additionnel lui permettant d'exercer les nouvelles compétences qu'on lui confie. En Suisse, la Commission fédérale des banques est au contraire limitée par les moyens que lui octroie le budget fédéral. Ces différences dans le financement expliquent aussi la seconde divergence. En effet, la comparaison de la croissance des budgets de deux institutions révèle que les dépenses de la Commission bancaire belge augmentent, en termes réels, de manière plus progressive et plus marquée que celles de

²⁰⁰¹ Arrêté royal du 6 juillet 1953 concernant la rémunération perçue par la Commission bancaire pour l'examen des dossiers d'émissions de titres et valeurs et la part des frais de fonctionnement de la Commission bancaire à supporter par les banques. La redevance passe de 1‰ du montant à 0.10‰ par année de terme de l'emprunt.

²⁰⁰² Arrêté royal du 28 avril 1967 relatif à la couverture des frais de fonctionnement de la Commission bancaire. Cf. Rapport annuel de la Commission bancaire 1966, p. 180-182.

²⁰⁰³ Arrêté royal du 6 février 1970. Arrêté royal du 15 décembre 1972.

son homologue suisse. Sur la même période, soit entre 1935 et 1980, la CB affiche un taux de croissance annuel moyen de ses dépenses de 9%, tandis que celui de la CFB ne dépasse pas 5%. De plus, la croissance du budget de l'organisme belge se fait de manière relativement progressive, alors que celle de l'autorité suisse a lieu par à-coups. Entre 1935 et 1965, le budget de la CFB connaît une quasi-stagnation (1% de croissance en termes réels). Il ressort de cette analyse que le régime de financement d'un organisme de régulation étatique, tel qu'il est décidé au moment de son instauration, a un impact significatif sur son développement ultérieur. En indexant les ressources de la Commission bancaire à l'accroissement de ses administrés et de ses compétences, les autorités belges lui ont alloué des moyens adéquats, ce qui n'a pas été le cas en Suisse.

10.3 Evolution de la pratique de la Commission bancaire (1935-1975) : les réviseurs, les coefficients bancaires, l'autonomie bancaire et l'extension des compétences

Après avoir analysé la genèse de la réglementation sur les banques belges, et en particulier l'influence du modèle de la loi suisse, puis observé le statut, la composition et les moyens personnels et financiers de la Commission bancaire, nous allons désormais examiner ses activités concrètes au cours de ses quarante premières années d'existence. Ce rapide aperçu sera nécessairement sommaire, et l'analyse aura un caractère exemplatif plutôt qu'exhaustif. Il ne vise pas à fournir un terme de comparaison équivalent aux quatre chapitres consacrés dans le présent travail à l'autorité de surveillance bancaire suisse. En revanche, malgré le caractère superficiel de l'analyse sur le cas belge, les quelques éléments développés ci-dessous permettront d'envisager comment deux institutions créées à quelques mois d'intervalle dans une philosophie similaire ont pu diverger dans leur évolution ultérieure.

Dans ce cadre, quatre domaines thématiques bien précis ont été sélectionnés pour illustrer les activités de la Commission bancaire belge entre 1935 et 1975. Les trois premières ont trait à des compétences que l'arrêté royal n° 185 de juillet 1935 avait directement confiées à cet organisme. Premièrement, il sera question de l'assermentation des réviseurs par la Commission bancaire, réviseurs auxquels le régime de surveillance délègue la mission de contrôler directement les banques (art. 19-25 de l'AR). Dans un second temps, nous passerons en revue le problème, d'apparence technique, mais en vérité très politique dans sa portée, de la détermination par la Commission bancaire des coefficients bancaires – ces proportions légales entre divers éléments du bilan censées renforcer la protection des déposants (art. 11 de l'AR). Troisièmement, nous examinerons la délicate question de l'exécution des mesures visant à réaliser la séparation entre les banques de dépôt et le groupe financier auquel elles appartenaient avant 1934 ; autrement dit, il s'agit de la négociation de ce que la Commission bancaire appellera les protocoles sur l'autonomie bancaire, des accords contractuels privés négociés avec les deux plus grands groupes et leurs filiales bancaires respectives (Société générale de Belgique – Banque de la Société générale de Belgique, Brufina – Banque de Bruxelles) (art. 14 et 16 de l'AR). Enfin, dans la dernière section de ce sous-chapitre, nous aborderons l'élargissement des compétences de la Commission bancaire qui est opéré entre la fin des années 1950 et le milieu des années 1970, notamment dans le domaine des fonds de placement, des appels publics au crédit et du contrôle des caisses d'épargne privées.

L'assermentation des réviseurs et l'activité révisoriale

Selon le rapport au Roi qui accompagne l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935, rédigé par le futur président de la Commission bancaire Eugène de Barsy, les réviseurs assermentés – une nouvelle fonction instituée par la réglementation – exercent un double rôle. « D'un côté, ils rempliront avec plus d'efficacité les fonctions actuelles des commissaires et des fonctions analogues là où la loi n'avait pas organisé ce mode de surveillance. [...] D'autre part, ils auront pour mission de signaler à la Commission bancaire les infractions qu'ils

constateraient dans l'exécution de leur mission »²⁰⁰⁴. Dans l'esprit des législateurs belges, ces fameux réviseurs, inspirés de leur équivalent helvétique officialisé dans la loi fédérale de 1934, reprennent le mandat privé qui échoit selon le droit des sociétés aux commissaires dans toute autre entreprise. En outre, ils exercent une fonction presque publique, en agissant en collaboration avec la Commission bancaire et en pratiquant annuellement l'audit de la comptabilité bancaire pour assurer que les dispositions légales y sont respectées. Le rapport au Roi se veut d'emblée rassurant, en précisant la portée du contrôle de ces réviseurs :

« Ils n'auront aucune mission d'ordre fiscal. Il est entendu, et il convient d'affirmer de la façon la plus catégorique et la plus claire, que ces réviseurs n'auront aucunement à se préoccuper, sauf le cas de fraude ou d'insolvabilité, des relations existant entre les banques et leurs déposants. Ceux-ci seront totalement ignorés de la Commission bancaire, qui n'aura jamais à s'occuper, à aucun titre, ni de l'origine, ni de la consistance, ni des mouvements de dépôts individuels »²⁰⁰⁵.

Le ton impérieux de cette déclaration gouvernementale sur le caractère inoffensif du contrôle de réviseur à l'égard d'éventuels fraudeurs fiscaux peut surprendre. Le juriste français M. Allemandet salue cette clause, estimant que « l'agitation du spectre redoutable du 'cadastre des fortunes' pouvait en effet entraîner des troubles graves dans l'économie financière et bancaire »²⁰⁰⁶. Cette attitude contraste sans aucun doute avec l'esprit qui régnera lors de la redéfinition de l'activité révisoriale en 1975. En effet, dans le cadre de l'élaboration de ce qui deviendra la loi relative au statut des banques, dite loi Mammouth, du 30 juin 1975, la stricte séparation entre contrôle bancaire et fraude fiscale est remise en question. Cette évolution est rendue possible par l'ouverture en 1975 d'instructions judiciaires au sujet de transfert de fonds vers l'étranger, qui donne l'occasion à l'opposition socialiste d'interpeller le gouvernement Tindemans I (coalition de chrétiens-sociaux et libéraux) à ce propos²⁰⁰⁷. Mis sous pression, l'exécutif intègre alors un amendement qui autorise la Commission bancaire à déroger au principe de non-intervention dans les questions fiscales, si elle apprend qu'une banque « aurait mis en place un mécanisme particulier ayant pour but ou pour effet de favoriser la fraude fiscale par des tiers »²⁰⁰⁸. Mais avant cette réforme, soit pendant quarante ans, le droit de veto dont disposent les réviseurs de banques lorsqu'ils constatent une infraction pénale ne s'applique pas aux délits fiscaux.

Toujours selon le régime de l'arrêté royal de 1935, la Commission bancaire est chargée de procéder à l'assermentation des individus qu'elle juge dignes d'exercer la fonction de réviseur bancaire. C'est elle qui dresse la liste des réviseurs assermentés et en fixe les rémunérations. En revanche, jusqu'en 1975 au moins, les banques désignent librement leur(s) réviseur(s) parmi la liste des contrôleurs assermentés²⁰⁰⁹. Les critères d'admission et

²⁰⁰⁴ « Arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs – Rapport au Roi », in *Moniteur belge*, 10.07.1935, p. 4358.

²⁰⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁰⁶ M. Allemandet, *Le contrôle des banques en Belgique*, Paris: Libr. technique et économique, 1937, p. 159.

²⁰⁰⁷ Interpellation André Cools du 25 mars 1975. Bruyneel, *art. cit.*, 1975, p. 650.

²⁰⁰⁸ Art. 39, al. 2, de l'arrêté royal n° 185, introduit par la loi du 30 juin 1975. Pour des précisions sur ce mécanisme et une liste de comportements répréhensibles, cf. rapport annuel de la Commission bancaire, 1975-1976, p. 44-48.

²⁰⁰⁹ Nous verrons plus bas qu'avec les amendements de la loi dite Mammouth du 30 juin 1975, la Commission bancaire obtient officiellement un droit d'approbation du choix d'un réviseur par une banque.

d'indépendance liés au statut de réviseur sont également stipulés. Les réviseurs ne peuvent exercer aucune autre fonction dans les banques soumises à leur surveillance, ni aucune autre fonction rémunérée par l'Etat, les provinces ou les communes, ni aucune fonction dirigeante (administrateur, directeur, gérant ou fondé de pouvoir) d'une société commerciale. Ils ne peuvent accepter aucun avantage, en dehors de la rémunération fixe, de la part de la banque contrôlée ; une banque n'est pas non plus autorisée à consentir des prêts aux réviseurs qui exercent leurs fonctions auprès d'elle. Enfin, les réviseurs sont soumis à un secret professionnel, en dehors des obligations légales ou judiciaires. Dans un règlement ad hoc publié en novembre 1935, la Commission bancaire précise encore les critères d'admission à la fonction de réviseur : il faut être belge, être âgé de trente ans au moins et de soixante-cinq au plus, être porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur qui soit en rapport avec la fonction à exercer, bénéficier d'une expérience professionnelle de cinq ans au moins et d'une moralité irréprochable²⁰¹⁰. Ce n'est qu'en 1967 que ce régime d'admission connaît une refonte, dans le sens d'« adaptations rendues souhaitables par l'évolution des conditions de recrutement et de carrière des réviseurs »²⁰¹¹. Les nouveaux critères rendent la sélection plus restrictive : la jouissance des droits civils et politiques devient nécessaire, l'âge maximal au moment de l'agrément baisse de 65 à 50 ans, les candidats condamnés pour infraction à la législation financière sont exclus, et il n'y a plus d'exceptions possibles pour des candidats étrangers résidant en Belgique ou ne disposant pas de titres universitaires adéquats ; seul assouplissement à signaler : les incompatibilités établies en 1935 sur les liens de parenté entre un réviseur et les dirigeants d'une banque qu'il contrôle disparaissent en 1967.

L'assermentation des réviseurs est une mission essentielle pour la Commission bancaire. En effet, il s'agit pour elle d'une des rares possibilités offertes par la loi d'influencer, certes très indirectement, la qualité de la vérification des écritures effectuée annuellement. « Dépourvue de moyens d'investigations et, dès lors, de contrôle direct, la Commission bancaire n'est en mesure d'assumer ses responsabilités que par la surveillance dont la loi la charge sur les réviseurs placés en première ligne dans l'organisation du contrôle », résume le collaborateur de la CB Jean Le Brun en 1971²⁰¹². Quant aux missions confiées aux réviseurs, elles dépassent de fait la simple vérification comptable et s'étendent à l'examen du respect continu des lois, règlements et statuts (dont les prescriptions sur les fonds propres par exemple).

Rapidement, dans la mise en application de ces dispositions sur le contrôle révisoral, la Commission bancaire sera confrontée à des difficultés qui ont trait à la fois au mode de désignation des réviseurs, au nombre de réviseurs assermentés et à leurs compétences, ces trois points étant liés entre eux. D'emblée, la Commission bancaire (et son premier président Georges Janssen) n'est pas convaincue par le bien-fondé du système de contrôle

²⁰¹⁰ « Arrêté du 22 novembre 1935. Règlement d'agrément des réviseurs », in *Moniteur belge*, 24.11.1935, p. 7496-7497. Voir aussi Helma De Smedt, *Regards rétrospectifs sur les origines et l'évolution du rôle et de la fonction des réviseurs agréés et sur la contribution de leur institut au contrôle prudentiel en Belgique*, Bruxelles: Institut des réviseurs d'entreprises, 2010, p. 24-25.

²⁰¹¹ Rapport annuel de la Commission bancaire 1966-1967, p. 53. L'« arrêté de la Commission bancaire du 19 décembre 1967 portant règlement d'agrément des réviseurs de banques » figure en annexe de ce rapport annuel, p. 226-229.

²⁰¹² Le Brun, *art. cit.*, 1971, p. 32.

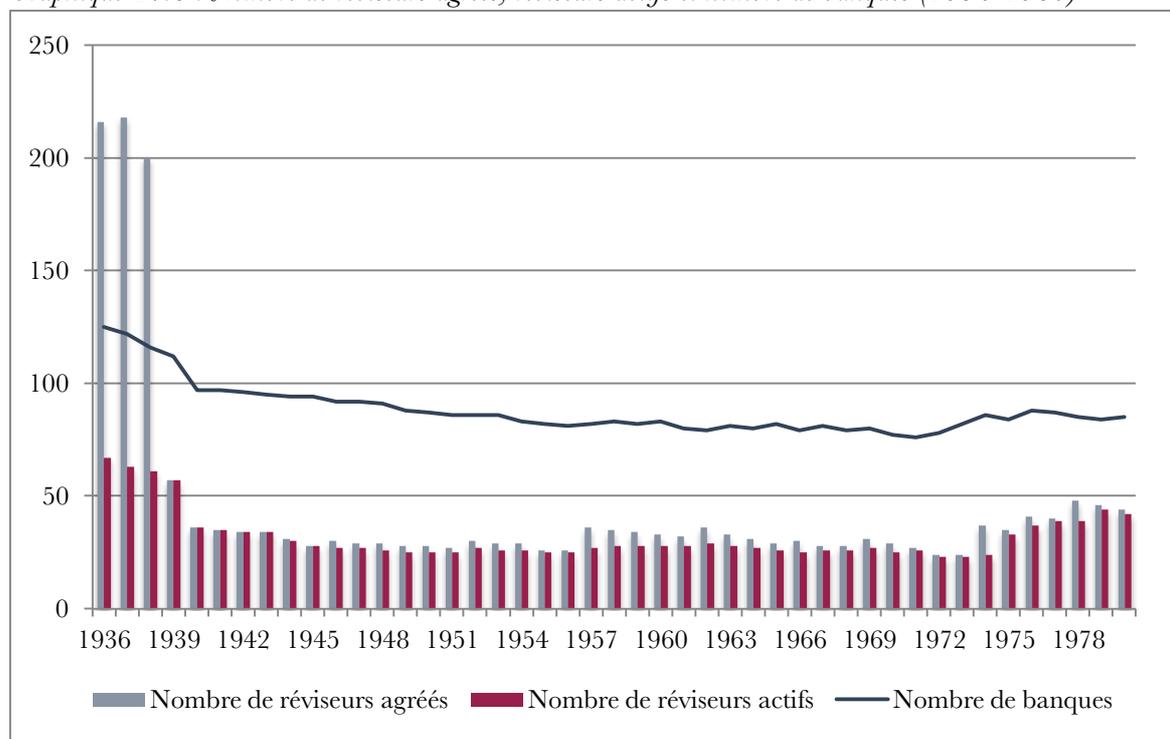
indirect et du régime qui permet aux banques de désigner elles-mêmes leur(s) réviseur(s). Dans son premier rapport annuel, l'autorité de surveillance avance :

« Il ne paraît pas douteux qu'un contrôle plus efficace aurait été exercé plus rapidement, peut-être à moindres frais, si la Commission bancaire avait pu constituer elle-même un corps de réviseurs entre lesquels elle aurait réparti les travaux. [...] La conséquence [du refus de ce pouvoir] est que l'indépendance des réviseurs ne peut être assurée que d'une manière indirecte. Il en est d'ailleurs de même de leur compétence »²⁰¹³.

Ces regrets amers ne débouchent pourtant pas sur une tentative de la Commission bancaire de modifier dans la loi le régime de surveillance. Elle va plutôt progressivement adapter sa politique d'assermentation des réviseurs et son action de recommandation informelle auprès des banques lors du choix des réviseurs.

Le graphique 10.8 présente l'évolution entre 1936 et 1980 du nombre de réviseurs assermentés par la Commission bancaire, de la part de ces réviseurs effectivement désignés par une ou plusieurs banques et de l'effectif des banques soumises au contrôle.

Graphique 10.8 : Nombre de réviseurs agréés, réviseurs actifs et nombre de banques (1936-1980)



Source : Rapports annuels de la Commission bancaire, années correspondantes.

Le graphique 10.8 met en évidence le changement dans la politique d'agrément des réviseurs par la Commission bancaire intervenu entre 1938 et 1940. Alors qu'entre 1936 et 1938, elle avait accordé à plus de 200 réviseurs le droit de figurer sur la liste de comptables autorisés à pratiquer la révision bancaire – dont 30% seulement étaient

²⁰¹³ Rapport annuel de la Commission bancaire 1936, p. 42.

effectivement actifs auprès de banques, ce chiffre passe à 57 en 1939, puis 36 en 1940, avant de se stabiliser autour d'une trentaine de réviseurs durant les Trente Glorieuses²⁰¹⁴.

La chute spectaculaire du nombre de réviseurs assermentés en 1939 est dans les faits provoquée par des scandales bancaires qui éclatent à ce moment-là. Les difficultés de la Caisse Générale de Reports et de Dépôts – elles-mêmes entraînées par la cessation de paiement de la banque privée Mendelssohn & Cie – et la faillite du Crédit Anversois ont montré les limites du système de surveillance. Ces deux effondrements, qui relancent dans la presse la discussion sur l'utilité de la Commission bancaire, suscitent aussi un débat interne sur le rôle des réviseurs. Dans son rapport annuel pour 1939, la CB affirme avec très sobriété que « l'expérience de certaines difficultés bancaires survenues récemment est venue confirmer [...] que le régime des réviseurs [...] n'assurait pas au contrôle des banques l'efficacité désirable »²⁰¹⁵. Plus précisément, le président de la Commission bancaire Maurice Frère confirme dans une lettre au procureur du Roi à la fois l'incompétence et le manque d'indépendance du réviseur en charge de la Caisse Générale de Reports et de Dépôts, une filiale de la Société générale :

« Le réviseur a toléré sans l'en aviser, l'existence d'un risque tout à fait hors de proportion avec les dépôts confiés à la banque, risque que les documents régulièrement communiqués à la Banque Nationale ne permettaient pas d'apercevoir. En outre, elle [la Commission bancaire] a constaté certaines inexactitudes matérielles dans les documents ainsi communiqués, alors que dans ses rapports trimestriels le réviseur certifiait les avoir vérifiés. Elle a estimé enfin que d'une manière générale, le réviseur avait fait preuve dans l'accomplissement de sa mission d'un manque d'indépendance manifeste à l'égard des dirigeants de la banque »²⁰¹⁶.

A la suite de ces expériences malheureuses, la Commission bancaire décide de modifier sa politique d'assermentation des réviseurs. Par un arrêté d'octobre 1939, elle obtient le pouvoir de limiter le nombre de candidats réviseurs sur lequel le choix des banques pourra se porter²⁰¹⁷. L'idée est d'améliorer l'indépendance du réviseur à l'égard de la banque qu'il contrôle. En effet, la présence de nombreux candidats réviseurs pour un petit nombre de mandats potentiels, selon le régime d'avant 1939, signifiait qu'un réviseur dépendait de l'obtention ou du maintien d'un mandat pour conserver sa situation matérielle. Comme l'exprime un bref commentaire paru dans le quotidien *Le Soir* du 15 juillet 1939, « on a mis les réviseurs dans une tour d'ivoire sans trop songer que dans une pareille tour, on peut bien mourir de faim »²⁰¹⁸. Le premier *numerus clausus* est fixé à 36 en 1941, puis varie légèrement selon la volonté de la Commission bancaire de l'adapter à la hausse ou à la baisse, comme il ressort du graphique 10.8. La formation de ce nouveau

²⁰¹⁴ Une première sélection avait déjà été effectuée lors de la première assermentation officielle, puisque la Commission bancaire avait reçu 412 demandes d'agrégation à fin septembre 1936, dont elle n'avait retenu que 216 candidatures. Cf. Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 119.

²⁰¹⁵ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1939, p. 29.

²⁰¹⁶ ABNB, J 327/17, Lettre de Maurice Frère à W. Ganshof van der Meersch, 17.11.1939. Le réviseur en question est Camille Lanscotte, qui fait les frais du durcissement de la politique d'agrégation et disparaît des listes des réviseurs agréés en 1940.

²⁰¹⁷ « Arrêté ministériel du 20 octobre 1939 approuvant les modifications du règlement d'agrégation des réviseurs », *Moniteur belge*, 25.10.1939. Voir aussi les dossiers suivants des archives de la BNB : J 327/5, J 327/6, J 327/7, J 327/8, J 327/9.

²⁰¹⁸ [s.n.], « Le rapport de la Commission bancaire », *Le Soir*, 15.07.1939.

corps de comptables spécialisés conduit en outre à la constitution d'une organisation corporative. En mars 1937, sous les auspices de la Commission bancaire qui la soutient financièrement, l' « Association belge des réviseurs » voit le jour ; elle se transforme en octobre 1940 en une Union professionnelle intitulée « Institut belge des réviseurs »²⁰¹⁹. L'objectif principal de cette organisation est d'assurer la formation continue de ses membres. Ce groupement connaît un remaniement avec la loi du 22 juillet 1953 qui professionnalise et officialise le rôle des réviseurs d'entreprise et crée un « Institut des Réviseurs d'Entreprise ». Cette professionnalisation croissante au cours des années 1950 et 1960 se reflète aussi dans le domaine plus particulier du contrôle bancaire : en 1971, tous les réviseurs agréés par la Commission bancaire sont également des « réviseurs d'entreprise » reconnus par la loi de 1953²⁰²⁰.

Un second problème est rapidement identifié par la Commission bancaire dans le régime de surveillance par les réviseurs de banque. Il s'agit de la disposition qui autorise les banques à choisir librement leur(s) réviseur(s) parmi la liste des experts assermentés. Nous l'avons vu, dès son premier rapport annuel, en 1936, la Commission bancaire critique ce système, qui ne lui semble pas à même d'assurer l'indépendance et la compétence du corps de réviseurs. Elle n'est pas la seule. Le quotidien de tendance catholique, *La Libre Belgique*, met à mal le système de désignation des contrôleurs dans un article de février 1936 :

« Voici donc un homme qui a reçu pour mission de surveiller un établissement de crédit déterminé ; et cette mission comporte un salaire appréciable. Mais il appartient aux dirigeants de l'établissement contrôlé de le nommer et, s'il leur plaît, de le congédier du jour au lendemain. Quelle tentation pour les banquiers de choisir sur la liste de la Commission bancaire, des gens sur l'indolence ou la facilité de caractère ou la discrétion particulière desquels ils croiront pouvoir compter [...]. Il suffira peut-être de quelques choix individuels maladroits, ou surtout trop adroits, pour ériger, aux yeux du public, en signe distinctif d'une indépendance suréminente, le fait d'être rangé au nombre des réviseurs redoutés, donc les moins souvent choisis, plutôt qu'au nombre des plus recherchés et des plus fréquemment préférés »²⁰²¹.

Face à ce qu'elle considère comme une imperfection de la législation, la Commission bancaire va développer une politique de recommandation informelle pour influencer le choix des réviseurs par les banques. C'est ce qu'exprime le collaborateur de la CB Jean Le Brun dans une publication de 1971 : « La Commission bancaire, confrontée à l'origine avec les problèmes découlant du nombre excessif des réviseurs et des atteintes à leur indépendance qui pouvaient en résulter avait considéré qu'elle était en droit de refuser l'admission au serment lorsque la désignation ne recueillait pas son assentiment. Elle en avait tiré que la révocation du réviseur par la banque était soumise à son accord »²⁰²². Ce faisant, elle était en porte-à-faux vis-à-vis du système légal de désignation. Malgré l'absence de support juridique, la Commission bancaire maintient une procédure de

²⁰¹⁹ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1937, p. 137-139. Voir aussi Ponlot, *op. cit.*, 1958. Une petite plaquette commémorative de l'*Institut belge des réviseurs de banque*, de nature essentiellement descriptive, a également été publiée : De Smedt, *op. cit.*, 2010, en particulier p. 29-62.

²⁰²⁰ Le Brun, *art. cit.*, 1971, p. 35.

²⁰²¹ [s.n.], « Les 'réviseurs' contrôleront-ils effectivement les banques ? Ne verra-t-on pas plutôt les banquiers 'contrôler' les réviseurs ? », *La Libre Belgique*, 09-10.02.1936.

²⁰²² Le Brun, *art. cit.*, 1971, p. 40-41.

consultation qui précède la nomination d'un réviseur auprès d'une banque. En avril 1946, le président Eugène de Barys confirme que la Commission bancaire, en faisant des « suggestions très marquées lors du choix des réviseurs par les banques », a modifié la philosophie du système de désignation²⁰²³. En 1960 encore, dans la publication jubilaire des 25 ans, la Commission bancaire avoue avoir adopté « une procédure officieuse » de consultation²⁰²⁴. Cette façon d'influencer informellement le choix des réviseurs se maintient pendant toute la période examinée. En 1974, le rapport annuel de la Commission bancaire affirme encore :

« Les banques sont libres de choisir leur réviseur parmi ceux que la Commission a agréés et celle-ci n'a pas juridiquement le pouvoir de se prononcer cas par cas sur la désignation qu'une banque se propose de faire. Cependant, traditionnellement, des contacts préalables sont pris avec la Commission et, en cas de création d'une nouvelle banque notamment, elle suggère aux intéressés un ou plusieurs noms de réviseurs de banque »²⁰²⁵.

Le statut des réviseurs bancaires connaît ensuite une importante modification dans le cadre des réformes de régulation bancaire introduites par la loi du 30 juin 1975 « relative au statut des banques, des caisses d'épargne et de certains autres intermédiaires financiers », dite « loi Mammouth ». Nous reviendrons plus bas sur le contexte d'élaboration de cette législation. Dans le domaine spécifique du rôle des réviseurs, la réglementation de 1975 prévoit de nombreux amendements²⁰²⁶. Les changements finalement adoptés par le gouvernement Tindemans I (coalition de sociaux-chrétiens et libéraux) ne vont certes pas aussi loin que certains des amendements avancés par l'opposition socialiste. Les propositions Joseph Wiard (1913-2004) et Henri Deruelles (1914-1993) demandaient en effet que la Commission bancaire nomme et rémunère les réviseurs elle-même, au lieu des banques²⁰²⁷. Mais les modifications effectivement retenues vont dans le même sens. La nomination des réviseurs, qui reste la prérogative de la banque concernée, est désormais officiellement soumise à l'approbation de la Commission bancaire, qui peut également la révoquer. De plus, la Commission bancaire peut fixer le nombre de réviseurs engagés par chaque banque et doit donner son accord à la rémunération prévue. Enfin, le mandat d'un réviseur auprès d'une banque est limité à six années, pour introduire un système de rotation des missions révisorales²⁰²⁸. Le principe fondamental du contrôle réalisé par des agents privés est donc maintenu, mais les pouvoirs de la Commission bancaire dans ce processus sont renforcés en 1975. Son droit de regard sur les nominations des réviseurs vient s'ajouter à une nouvelle compétence introduite avec la loi Mammouth: la Commission bancaire peut désormais, dans certains

²⁰²³ AGR, Commission bancaire, financière et des assurances (510-2119), PV de la Commission bancaire, 10^e séance, 23.04.1946, Eugène de Barys : « L'ensemble des dispositions que la Commission bancaire a prises jusqu'ici (réduction considérable de la liste des réviseurs, élimination progressive de ceux qui ne se consacrent pas principalement à l'action révisorale, suggestions très marquées lors du choix des réviseurs par les banques, etc.) a déjà donné à la fonction de réviseur un caractère sui generis très différent de la conception qui a prévalu lors de la rédaction de l'arrêté n° 185 ».

²⁰²⁴ Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 121.

²⁰²⁵ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1973-1974, p. 69.

²⁰²⁶ Bruyneel, *art. cit.*, 1975, p. 655-657.

²⁰²⁷ La Commission bancaire et la Banque nationale de Belgique auraient d'ailleurs fait une suggestion similaire dans une note commune. *Ibid.*, note 149 p. 655.

²⁰²⁸ Cf. Jean Le Brun, Claude Lempereur, *La protection de l'épargne publique et la commission bancaire*, Bruxelles: Bruylant, 1979, p. 172-177. Voir aussi Rapport annuel de la Commission bancaire, 1975-1976, p. 35-37.

cas bien précis justifiant une telle intervention, procéder à des enquêtes et des expertises directement auprès des banques²⁰²⁹. Mais cette capacité d'inspection directe, légalement limitée, a un caractère discontinu et n'implique pas la formation de son propre corps d'inspecteurs qui se superposerait à la surveillance exercée par les réviseurs, selon les déclarations du ministre des Finances libéral Willy de Clercq (1927-2011)²⁰³⁰. Des modifications ultérieures du système révisoral ont lieu en 1980, puis en 1993²⁰³¹. Dans les années 1980, le contrôle externe est scindé en deux fonctions distinctes, l'une privée réalisée par le 'commissaire-réviseur' selon la législation sur les sociétés et l'autre, à vocation publique, effectuée par un 'réviseur agréé' au nom de la Commission bancaire. Ce dédoublement du contrôle ne satisfait pas, si bien qu'il est supprimé dans la loi bancaire du 22 mars 1993. Le contrôle révisoral est alors à nouveau réuni sous la responsabilité d'une seule entité : celle-ci peut désormais également prendre la forme d'une société de réviseurs (et non plus uniquement une personne physique), rapprochant ainsi le système belge des standards internationaux où dominent les grandes compagnies d'audit.

*

Pour terminer ce passage en revue de la gestion par la Commission bancaire de l'activité des réviseurs, prenons un exemple particulier. Qui sont les réviseurs nommés par la Banque de la Société générale de Belgique – renommée Société générale de Banque en 1965 après la fusion avec la Banque d'Anvers et la Société Belge de Banque –, la plus grande banque de dépôt du pays, entre 1936 et 1975 ? Le tableau 10.3 recense tous les réviseurs nommés par la Générale de Banque, selon la liste dressée par les rapports annuels de la Commission bancaire.

Tableau 10.3 : Réviseurs de la Banque de la Société générale de Belgique/Société générale de Banque (1936-1975)

Nom	Mandat comme réviseur	Formation
Georges de Leener (1879-1965)	1936-1944	Ingénieur civil des mines et docteur en sciences économiques (ULB)
Urbain Vaes (1896-1967)	1936-1962	Licencié en sciences commerciales et consulaires et docteur en sciences politiques et sociales (UCL). Master of Business administration (University of Pennsylvania).
Louis Mestreit (1898-1990)	1946-1964	Ingénieur commercial (ULB-Solvay)
Edmond Dereume	1946-1962	Licencié du degré supérieur en sciences commerciales et financières (UCL)
Marcel Goblet (1928-1997)	1962-1966	Docteur en droit (ULg). Docteur en sciences commerciales et financières (UCL)
Louis Willems	1962-1971	Docteur en droit (Jury central)
Etienne Sadi Kirschen (1913-2000)	1964-	Ingénieur civil mécanicien électricien. Licencié en économie financière. Docteur en sciences économiques (ULB)

²⁰²⁹ Bruyneel, *art. cit.*, 1975, p. 655-657. Herman Cousy, «De wet van 30 juni 1975 betreffende het statuut van de banken, de private spaarkassen en bepaalde andere financiële instellingen », *Rechtskundig Weekblad*, 1976, p. 1387-1406, p. 1397 : « Buiten de informatie die de Bankcommissie krijgt via haar revisoren en op grond van de mededelingen welke de banken krachtens artikel 12 [...] moeten verstrekken, kan zij thans ook zelf alle inlichtingen doen verstrekken, onderzoeken en expertises verrichten, en, zonder verplaatsing, kennis nemen van elk document van de bank of in het bezit van deze laatste ».

²⁰³⁰ Propos rapportés dans Le Brun, Lempereur, *op. cit.*, 1979, p. 161.

²⁰³¹ De Smedt, *op. cit.*, 2010, p. 49-50.

Marcel Pourbaix (1906- ?)	1965-1970	-
Leo Peeters	1970-	Licencié en sciences commerciales et financières (Sint-Ignatius Handelshogeschool Anvers)
Hubert Vandenborre (1912- ?)	1970-	Ingénieur commercial. Licencié en sciences commerciales et financières et docteur en Economie appliquée (UCL)

Sources : Rapports annuels de la Commission bancaire, années correspondantes ; ABNP-Paribas-Fortis, Fonds BSGB, liasse n° 984, Organisation du révisorat des banques (1936-1947), liasse n° 985, notes sur les réviseurs.

On constate que pendant près de quarante ans, seuls dix réviseurs se sont vus confier un mandat par la plus grande banque belge. Alors que jusqu'en 1946, seuls deux réviseurs ont la charge de contrôler la BSGB, à partir de cette date, un collège de trois réviseurs est nommé. Leurs mandats sont relativement longs : Urbain Vaes, désigné en 1936, restera réviseur pendant 26 ans jusqu'à l'atteinte de la limite d'âge en 1962. Leur capital scolaire est très important. Nombre d'entre eux exercent un professorat en parallèle à leur fonction de réviseur. Georges de Leener, « libéral convaincu », enseigne les sciences économiques à l'ULB de 1903 à 1948²⁰³² ; Urbain Vaes, professeur d'économie à l'Université Catholique de Louvain²⁰³³, Etienne Sadi Kirschen est professeur au Département d'Economie Appliquée de l'ULB (1957-1970)²⁰³⁴ ; Hubert Vandenborre enseigne également à l'UCL. La Générale de Banque cherche donc à attirer les réviseurs les plus renommés parmi la liste de réviseurs agréés, ceux dont le prestige scientifique est le plus élevé. Pour d'autres, comme Marcel Goblet, la charge de réviseur de la BSGB représente une première prise de contact prometteuse avec le groupe de la Société générale : il deviendra directeur de la SGB (1973-1988)²⁰³⁵.

Le choix de réviseurs par la BSGB n'a pas toujours pleinement satisfait la Commission bancaire. Les deux premiers réviseurs, De Leener et Vaes, sont nommés en décembre 1935. Ils remplacent le collège de commissaires qui exerçait jusque-là le contrôle voulu selon le droit des sociétés²⁰³⁶. Ils semblent exercer leur rôle dans un esprit qui convient bien aux dirigeants du groupe. Les dirigeants de la Société générale de Belgique se montrent en revanche moins heureux de la position de la Commission bancaire à l'égard de ses réviseurs. En février 1940, Alexandre Galopin, le gouverneur de la Société générale, écrit dans une lettre à Auguste Mélot, administrateur de la BSGB :

« Vous savez combien les deux personnalités qui remplissent ces fonctions [de réviseurs] auprès de notre banque, sont hautement qualifiées pour exercer le contrôle prévu par la loi. Nos réviseurs effectuent les tâches qui leur incombent avec toute l'indépendance que la loi exige d'eux et avec une conscience à laquelle je ne puis assez rendre hommage. Malheureusement, l'esprit de la Commission Bancaire à laquelle ils doivent rendre compte de leur mission, est infiniment moins compréhensif, et s'ils cédaient à ses instances, ils seraient amenés à

²⁰³² Geneviève Duchenne, *Esquisses d'une Europe nouvelle : l'europhisme dans la Belgique de l'entre-deux-guerres (1919-1939)*, Bruxelles: P. Lang, 2008, p. 557.

²⁰³³ Voir Erik Buyst, Hubert Vandenborre, «100 jaar Toegepaste Economische Wetenschappen aan de K.U.Leuven», *Tijdschrift voor Economie en Management*, vol. XLIII, n° 4, 1998, p. 513-548.

²⁰³⁴ Constat, Devriese, Oosterlinck (éd.), *op. cit.*, 2003, p. 52.

²⁰³⁵ Ginette Kurgan-van Hentenryk, *Gouverner la Générale de Belgique. Essai de biographie collective*, Bruxelles: De Boeck Université, 1996, p. 212.

²⁰³⁶ Ce collège était encore composé des personnalités suivantes en octobre 1935, avant le remplacement par De Leener et Vaes : P. Bregentzer, A. Hayen, G. Henry de Frahan, F. Janssens de Bisthoven, J. Netzer et E. Wibaut.

s'immiscer réellement dans des questions qui relèvent de la direction même des affaires bancaires »²⁰³⁷.

Selon ce témoignage, les réviseurs seraient placés dans une position délicate. Ils doivent à la fois remplir les tâches de contrôle conférées par la réglementation bancaire et en même temps réfréner les velléités de la Commission bancaire cherchant à obtenir des informations supplémentaires. Le renouvellement des réviseurs auprès de la BSGB se déroule également parfois dans une ambiance tendue. En septembre 1943, en prévision du départ de Georges de Leener qui atteint la limite d'âge, Willy de Munck (1879-1959), président de la BSGB, mène un entretien avec Maurice Frère, le président de la Commission bancaire. Cette conversation est rapportée dans les termes suivants dans les procès-verbaux de la CB :

« M. de Munck ne désire pas choisir un réviseur sur la liste actuelle. Il a demandé si la Commission n'agrèerait pas comme réviseur un candidat nouveau qui serait proposé par la banque. Devant le refus du Président, M. de Munck a déclaré que la banque ne remplacerait probablement pas M. de Leener lors de la prochaine assemblée générale et se réserverait de rediscuter la question lorsqu'il y aurait à nouveau un ministre des Finances. M. de Munck estime en effet que la légalité de l'arrêté de novembre 1939 donnant à la Commission le pouvoir de limiter le nombre de réviseurs pourrait être discutée »²⁰³⁸.

Tandis que les dirigeants de la grande banque souhaitent obtenir une dérogation, en incitant la Commission bancaire à assermenter un nouveau réviseur « sur mesure », l'autorité de surveillance refuse d'entrer en matière. La banque mettra d'ailleurs à exécution ses menaces. Elle ne nommera pas immédiatement un remplaçant à Georges de Leener. Entre 1944 et 1946, Urbain Vaes opère seul comme unique réviseur.

La Commission bancaire cherche également à intervenir pour éviter autant que possible le cumul des mandats de révision auprès de plusieurs sociétés faisant partie d'un même groupe. Il n'est en effet pas rare qu'un réviseur soit désigné par plusieurs banques affiliées. Ainsi, Louis Mestreit et Urbain Vaes cumulent les charges de réviseurs de la Banque de la Société générale de Belgique et de la Banque d'Anvers, un établissement faisant partie du groupe de la Générale en tant que banque patronnée²⁰³⁹. En janvier 1957, lorsque les dirigeants de la Société générale souhaitent confier à Vaes le mandat de réviseur de la société holding « Société générale de Belgique », en plus des révisions de la BSGB et de la Banque d'Anvers, la Commission bancaire intervient. Eugène de Barsy, au cours d'un entretien avec Jules Dubois-Pélerin (1908-1973), directeur de la Société générale, fait part de sa « grande perplexité » à l'égard de la candidature d'Urbain Vaes comme réviseur de la SGB. Il craint que ce cumul de mandats le marque publiquement d'une « inféodation au groupe »²⁰⁴⁰. Ces négociations s'insèrent dans le contexte général des négociations autour de l'autonomie bancaire et de la séparation personnelle et financière entre banques de dépôt et holdings industrielles, sur lesquelles nous reviendrons plus bas.

²⁰³⁷ AGR2, ASGB4, Dossiers Galopin, n° 165, Lettre de Galopin à Auguste Mélot (Namur), 20.02.1940.

²⁰³⁸ ABNB, Procès-verbaux de la Commission bancaire, 1935-1945, 12^e séance, 28.09.1943.

²⁰³⁹ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 391.

²⁰⁴⁰ ABNP-Paribas-Fortis, Archives Jules Dubois-Pélerin, dossier n° 501, Note d'un entretien avec De Barsy, signée J. Dubois-Pélerin, 17.01.1957.

Relevons encore que les négociations entre une banque et la Commission bancaire, autour de la désignation des réviseurs, se produisent pour d'autres banques que la BSGB. En mai 1952 par exemple, la Kredietbank et la Banque de Bruxelles obtiennent chacune l'ajout à la liste des réviseurs de deux personnalités auxquelles elles souhaitent respectivement offrir un mandat de révision²⁰⁴¹. En l'occurrence, la Commission bancaire entre en matière et accepte les deux candidatures. Quatre ans plus tard, l'autorité de surveillance se prononce à nouveau sur la problématique générale des réviseurs bancaires. Pour garantir l'indépendance des réviseurs à l'égard du groupe financier contrôlé, elle décide de « faire confiance, au premier degré, aux décisions que l'Institut des Réviseurs d'Entreprises prend [...] dans l'exercice de sa discipline »²⁰⁴². Autrement dit, la Commission bancaire s'en remet en grande partie à la régulation interne que la corporation des réviseurs d'entreprises assure.

A la lumière de ces développements, on conçoit que l'autorité de surveillance belge a été confrontée à des problématiques très proches de celles de son homologue suisse dans la gestion des instances de révision bancaire. En effet, la Commission fédérale des banques, des années 1930 et jusqu'aux années 1970, peine à assurer l'indépendance des sociétés fiduciaires à l'égard des banques qu'elles contrôlent ; le cas emblématique de la Gesellschaft für Bankrevisionen en témoigne. Ces difficultés, dues en partie au principe de la surveillance indirecte, se retrouvent en Belgique. En revanche, la Commission bancaire belge semble s'atteler plus rapidement et plus énergiquement à une modification de cette situation insatisfaisante : elle modifie sa politique d'agrément en 1939 et édicte souverainement des mesures qui lui permettent de limiter drastiquement le nombre de réviseurs. Cette intervention dans le choix de réviseurs se situe à la marge de la légalité, et place la Commission bancaire en porte-à-faux avec le régime conçu en 1935. En Suisse, la Commission fédérale des banques, après un échec à la fin des années 1930, se résigne à accepter le manque d'indépendance des grandes sociétés de révision bancaire.

Les coefficients bancaires et coefficients de réserves (1945-1975)

Au moins depuis la mise au point des recommandations du Comité de Bâle, qui aboutit une première fois en 1988, les notions de ratios de fonds propres et de liquidité sont considérées comme des composantes essentielles de la régulation bancaire²⁰⁴³. De prime abord, pour le profane en particulier, ces mesures prudentielles apparaissent comme des dispositions éminemment techniques, dont la définition et l'application sont l'apanage d'experts et dont les conséquences tangibles semblent éloignées. Dans le cas de la Belgique, l'application au cours des Trente Glorieuses des règles sur les coefficients bancaires met au contraire en exergue des enjeux politiques très concrets. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que cet aspect de l'activité de la Commission bancaire soit évoqué dans des études historiques abordant des sujets plus généraux que la surveillance bancaire²⁰⁴⁴. Dans le cadre de cette étude, nous n'allons pas entrer dans le détail de la

²⁰⁴¹ AGR, I 568, 153, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 20.05.1952, p. 10-11. Il s'agit en l'occurrence de Marcel Loeys (Kredietbank) et de René Clemens (Banque de Bruxelles).

²⁰⁴² AGR, I 568, 155, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 08.05.1956, p. 4.

²⁰⁴³ Voir par exemple Schenk, Mourlon-Druol, *art. cit.*, in Cassis, Grossman, Schenk (éd.), *op. cit.*, 2016.

²⁰⁴⁴ Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 46-112 ; Helma Houtman de Smedt, « The banking system in Belgium through the centuries », in Pohl, Freitag (éd.), *op. cit.*, 1994, p. 47-96 ; Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 309-311, 397-399, 402- 405 ; Cassiers, *et al.*, *art. cit.*, 1998 ; Kurgan-van Hentenryk,

fixation des divers coefficients, mais plutôt analyser la question comme un exemple d'une intervention assez étendue d'une autorité de surveillance bancaire dans la politique économique nationale.

Nous l'avons vu, le statut légal de 1935 introduit, comme en Suisse, l'obligation pour les banques de respecter deux ratios entre divers éléments de l'actif et du passif (cf. chap. 11.1). Le texte définitif de l'arrêté royal n° 185 traite la question des proportions minimales de manière peu précise. La réglementation établit alors uniquement le principe du respect de deux rapports entre les dépôts et les placements et entre les engagements et les fonds propres. Le rapport au roi, c'est-à-dire l'exposé des motifs, précise seulement que « ceux-ci doivent être adaptés aux circonstances changeantes et mis en harmonie avec les conditions propres aux différents types de banques »²⁰⁴⁵. Autrement dit, les législateurs se contentent d'instituer une disposition relativement floue et laissent le soin à la future Commission bancaire de trancher la délicate question des modalités précises et de la mise en pratique de ces ratios. La législation bancaire helvétique, au contraire, fixe dans le règlement d'exécution le rapport chiffré entre les différentes positions à respecter. S'agit-il en Belgique d'une stratégie délibérée ou d'une simple négligence due à la rapidité d'élaboration de la législation ? Il est difficile de trancher définitivement. Quoi qu'il en soit, cette délégation de la fixation des taux de couverture aura pour effet de repousser de plus d'une décennie la prise de décision concrète et l'entrée en vigueur d'une réglementation sur les coefficients bancaires. En effet, ce n'est qu'en janvier 1946, dans des conditions nécessairement très différentes de celles qui avaient présidé à l'inscription du principe dans la loi, que la Commission bancaire saisira l'opportunité offerte par l'article 11 de l'arrêté royal de juillet 1935 et édictera un règlement sur les coefficients bancaires. Pendant près de dix ans – dont certes quatre se sont écoulées dans les circonstances très particulières de la Seconde Guerre mondiale et de l'occupation allemande –, les banques belges n'ont de fait été soumises à aucun ratio minimal de liquidité ou de solvabilité. L'absence de règlement pour mettre en application les principes des deux ratios exprimés dans la législation de 1935 n'est pas vraiment justifiée publiquement par la Commission bancaire. En avril 1936, elle avoue attendre l'écoulement d'un « temps d'observation »²⁰⁴⁶. Dans son premier rapport annuel, elle signale très pudiquement qu'une intervention dans ce domaine n'est pas nécessaire : « dans les conditions économiques qui ont prévalu en 1936, la Commission bancaire a préféré mettre en œuvre le principe inscrit dans l'article 11, d'une manière officieuse en usant de son influence et en intervenant dans des cas d'espèce plutôt que par voie réglementaire »²⁰⁴⁷.

Tilman, *art. cit.*, in Lescure, Plessis (éd.), *op. cit.*, 2004 ; Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 374-376, 421-425, 482-485 ; Herman Van der Wee, «The Economic Challenge Facing Belgium in the 19th and 20th Centuries», in Hermann van der Wee, Jan Blomme (éd.), *The Economic Development of Belgium since 1870*, Cheltenham: Edward Elgar, 1997, p. 52-66, p. 58 ; Buyst, *et al.*, *op. cit.*, 2005, p. 173-189 ; Isabelle Cassiers, Philippe Ledent, «Belgian Monetary Policy under Bretton Woods», in Margrit Müller, Timo Myllyntaus (éd.), *Pathbreakers. Small European Countries Responding to Globalisation and Deglobalisation*, Berne: Peter Lang, 2008, p. 407-434, p. 417 ; Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 77-78.

²⁰⁴⁵ « Arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs – Rapport au Roi », in *Moniteur belge*, 10.07.1935, p. 4357.

²⁰⁴⁶ ABNB, O 303/6 : Commission bancaire et B.N.B., lettre non signée (probablement F. De Voghel) à E. de Barys, chef détaché au Cabinet du Ministre des Finances, 04.04.1936.

²⁰⁴⁷ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1936, p. 66.

La donne change à la sortie de la Seconde Guerre mondiale. Face à l'endettement public massif hérité des dépenses de guerre, le règlement sur les coefficients bancaires est pour la première fois mis en application en janvier 1946 pour geler la dette publique à court terme et permettre à l'Etat de se financer sans recours au marché monétaire. En effet, pendant le conflit, les banques belges avaient trouvé dans l'endettement public une source de placements liquides, pour des ressources qui n'auraient pas trouvé de débouchés dans le secteur privé²⁰⁴⁸. 78 milliards des 228 milliards de francs des dépenses de l'Etat durant la guerre avaient été couverts par l'emprunt ; à la Libération, le portefeuille des fonds publics des banques était dix fois supérieur à celui de 1939²⁰⁴⁹. En 1944, 84% du total des crédits bancaires sont accordés à l'Etat, une proportion record dans l'histoire du pays²⁰⁵⁰. Cet accroissement spectaculaire de la dette à court terme posait de sérieuses difficultés dans la reconversion vers l'économie de paix. Pour le gouvernement et la Banque nationale, il fallait avant tout éviter que l'échéance de cette dette massive menace les finances publiques et que les banques remettent sur le marché les emprunts d'Etat à court terme, ce qui, par effet de création monétaire, aurait relancé l'inflation. Dans un premier temps, ce défi est résolu par la simple prorogation de l'échéance des certificats de trésorerie souscrits pendant le conflit. Ce régime, moins profitable pour les banques en raison du rendement proportionnellement faible de ces certificats, est maintenu jusqu'en décembre 1945. Dès septembre 1945, les responsables de la Commission bancaire envisagent une solution à cette problématique qui passerait par la fixation de coefficients de structure. Pour son président Eugène de Barys, « cette dette doit être considérée comme un résidu incompressible de l'inflation qui s'est produite sous l'occupation. Ce résidu ne peut être absorbé ni par l'impôt, ni par l'emprunt volontaire. Il importe donc à son avis qu'un statut permanent soit donné à cette dette de l'Etat »²⁰⁵¹. En conséquence, il propose de « constater par un règlement qu'il y a une créance globale permanente des banques sur l'Etat et que par conséquent une fraction de l'actif des banques sera obligatoirement investie en des fonds d'Etat d'une nature particulière »²⁰⁵². S'ensuivent, entre septembre 1945 et janvier 1946, des négociations entre Eugène de Barys (Commission bancaire), Franz de Voghel (ministre des Finances) et Maurice Frère (Banque nationale de Belgique) au sujet de ce règlement. Lorsqu'en décembre 1945, un avant-projet est soumis aux membres de la Commission bancaire, le représentant du patronat industriel Karel Steverlynck exprime des doutes, et se demande si « l'obligation imposée aux banques de posséder toujours un minimum d'effets publics, n'aura pas pour effet de réduire leurs possibilités de crédit à l'industrie privée à un moment où celle-ci aura particulièrement besoin de soutien pour assurer la reprise économique dans le pays »²⁰⁵³. De Barys balaie ces doutes, évoquant l'inflation qui résulterait du financement industriel et « un juste partage entre la satisfaction des besoins de l'Etat et de ceux de l'économie privée ». Une semaine plus tard, la même confrontation se reproduit à l'interne de la CB, lorsqu'il s'agit de fixer les ratios précis de couverture. Steverlynck et l'avocat catholique Moyersoen estiment que les coefficients trop élevés gênent les banques

²⁰⁴⁸ Cassiers, *et al.*, *art. cit.*, 1998, p. 129.

²⁰⁴⁹ Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 374.

²⁰⁵⁰ Cassiers, *et al.*, *art. cit.*, 1998, p. 129.

²⁰⁵¹ ABNB, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 25.09.1945, p. 3.

²⁰⁵² ABNB, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 25.09.1945, p. 4.

²⁰⁵³ ABNB, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 11.12.1945, p. 2.

dans l'octroi de crédit à l'économie privée. De Barsy leur répond que ces coefficients doivent « être dictés par le souci de fixer un statut convenable à l'endettement permanent de l'Etat envers les banques » et qu'il s'agit d'éviter « des modifications anarchiques et inadmissibles » de la structure de la dette flottante²⁰⁵⁴. Le 29 janvier 1946, après une consultation de représentants de l'ABB, qui obtiennent une réduction de taux de liquidité et de couverture, la Commission bancaire achève la mise au point du premier règlement sur les coefficients bancaires, qui entre en vigueur le 31 mars²⁰⁵⁵. Il rend obligatoire le respect de trois ratios²⁰⁵⁶. Un *coefficient de trésorerie*, correspondant à un ratio de liquidité, détermine une proportion entre l'encaisse et les avoirs à vue (les actifs aisément mobilisables) et le passif exigible à court terme (dépôts à court terme). Un *coefficient de solvabilité*, correspondant à un ratio de fonds propres, fixe le rapport minimal entre les fonds propres (capital et réserves) et le passif total exigible (fonds de tiers). Ces deux ratios constituent des dispositifs prudentiels relativement courants, destinés à assurer la sécurité et la stabilité des dépôts bancaires. Un *coefficient de couverture*, enfin, impose aux banques que la somme de leur trésorerie (actifs aisément mobilisables) et leurs effets publics (soit les certificats de Trésorerie émis à moyen ou court terme) représente une certaine proportion du passif exigible (les dépôts). Autrement dit, ce dernier ratio, dit de couverture, impose aux banques d'investir une partie de leurs dépôts en certificats du Trésor, et a donc un impact immédiat sur le gel de la dette flottante héritée de la guerre. Ces trois coefficients affectent les établissements bancaires à des degrés divers, puisque la Commission bancaire opère une division en trois catégories, selon la dimension des fonds propres : 7 banques de « grande circulation » (plus de 500 millions), 18 banques de « moyenne circulation » (entre 100 et 500 millions) et 68 banques « régionales et spécialisées » (moins de 100 millions)²⁰⁵⁷.

²⁰⁵⁴ ABNB, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 18.12.1945, p. 4.

²⁰⁵⁵ « Règlement d'exécution de l'article 11, § 1, de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs », 29.01.1946, *Moniteur belge*, 10.02.1946, p. 1133-1135.

²⁰⁵⁶ Pour une synthèse sur l'élaboration du règlement de 1946, voir aussi le récit rétrospectif de la Commission bancaire dans la publication jubilaire de 1960 : Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 94-101.

²⁰⁵⁷ Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 375.

Tableau 10.4 : Coefficients bancaires (art. 11) de 1946, 1949, 1961 et 1965

Règlement du 29.01.1946			
	Coefficient de trésorerie (liquidités vs. dépôts court terme)	Coefficient de solvabilité (fonds propres vs. total du passif)	Coefficient de couverture (liquidités + effets publics vs. dépôts à court terme)
Banques de grande circulation	4%	5%*	65%
Banque de moyenne circulation	5%	7%*	60%
Banques régionales ou spécialisées	6%	10%*	50%
Règlement du 11.10.1949			
	Coefficient de trésorerie	Coefficient de solvabilité	Coefficient de couverture assoupli (global-partiel)
Banques de grande circulation	4%	idem que 1946	65% - 50%
Banque de moyenne circulation	4%		60% - 40%
Banques régionales ou spécialisées	4%		50% - 30% 20%
Règlement du 21.12.1961			
Coefficient de solvabilité		Coefficient de réserve (non-permanent, % des passifs à déposer à la BNB)	
idem que 1946 et 1949		de 0 à 20%, selon le type de passifs	
Règlement du 05.10.1965			
Coefficient de fonds propres		Coefficient de réserve	
5% à 15% selon la catégorie de risques.		idem que 1961	

Sources : 1946 : « Règlement d'exécution de l'article 11, § 1, de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs », 29.01.1946, *Moniteur belge*, 10.02.1946, p. 1133-1135 ; 1949 : « Règlement sur les coefficients bancaires », 11.10.1949, *Moniteur belge*, 14.10.1949, p. 9614-9616 ; 1961 : Rapport annuel de la Commission bancaire, 1961, p. 156-157 ; 1965 : Rapport annuel de la Commission bancaire, 1964, p. XIV-XVI. Voir aussi : Adrien P. Timmermans, *Les banques en Belgique (1946-1968)*, Courtrai: Groeninghe, 1969, p. 46-111.

Le tableau 10.4 compile l'évolution des différents coefficients bancaires introduits par la Commission bancaire en vertu de l'article 11 de l'arrêté royal de juillet 1935 entre 1946 et 1965. On constate qu'en l'espace d'une vingtaine d'années la réglementation connaît de nombreuses modifications. Certains coefficients sont altérés, puis supprimés, parfois au bénéfice d'autres ratios obligatoires. Des trois coefficients initiaux, seul subsiste en 1965 l'équivalent d'un coefficient de fonds propres. Le ratio de liquidité disparaît en 1961. Quant au coefficient de couverture responsable de l'alimentation automatique du Trésor en fonction de la croissance des dépôts, tant décrié par les banques, il est assoupli en 1949, puis transformé par la réforme monétaire de novembre 1957, avant d'être remplacé en 1961 par un coefficient de réserve monétaire. Avant de revenir succinctement sur les développements qui ont conduit à ces modifications successives, retenons premièrement que le coefficient de liquidité introduit en 1946 place les minima légaux à des niveaux qui sont déjà atteints par les établissements financiers. En effet, pour les grandes banques, le coefficient de trésorerie minimal est fixé à 4%, alors qu'en 1942, la liquidité effective des trois plus grandes banques, la Banque de la Société générale de Banque, la Banque de Bruxelles et la Kredietbank s'élève respectivement à 13.2, 12.8 et 11.4%²⁰⁵⁸. En revanche,

²⁰⁵⁸ Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 48.

en ce qui concerne le coefficient de solvabilité, des adaptations sont nécessaires. En décembre 1946, la Banque de Bruxelles doit procéder à une augmentation de son capital social de 200 à 500 millions de francs pour se conformer au règlement²⁰⁵⁹. Deuxièmement, il faut souligner que la réglementation telle qu'elle entre en vigueur en 1946 prend une tournure différente de celle que les législateurs de 1935 avaient conçue. Plus que de simples mesures prudentielles destinées à protéger les dépôts, les coefficients bancaires deviennent alors un instrument pour aménager durablement la dette flottante héritée de la guerre et établir un contrôle quantitatif des crédits.

Ce règlement de 1946 suscite très rapidement des protestations de la part des milieux bancaires, qui y voient un interventionnisme étatique abusif. Presque immédiatement, divers régimes de dérogations sont mis en place par la Commission bancaire pour permettre aux banques de s'adapter progressivement aux nouvelles exigences²⁰⁶⁰. Celles-ci ne sont toutefois pas systématiquement accordées. En novembre 1946, lorsque la Banque de Bruxelles, deuxième établissement du pays, demande un régime d'exception au coefficient de couverture de 65% par l'assimilation des titres de dette à moyen terme aux effets publics, la Commission bancaire, au terme d'un « débat nourri », finit par refuser. Le président Eugène de Barys, partisan du refus de la dérogation, estime alors que

« La couverture doit exercer une triple pression : la première dans le sens de la plus grande modération en matière d'attribution de crédits nouveaux, la seconde dans le sens de la réduction des crédits mobilisables par nature, la troisième dans le sens de l'adoption par les entreprises industrielles et commerciales d'une politique de trésorerie et d'une politique commerciale plus strictes que celles auxquelles la plupart de ces entreprises se sont habituées »²⁰⁶¹.

Il obtient finalement gain de cause et s'oppose aux requêtes de Max-Léo Gérard, ancien ministre libéral qui l'avait désigné chef de cabinet en 1935, devenu depuis président de la Banque de Bruxelles.

La Banque nationale de Belgique fait aussi preuve de circonspection. Elle craint que le pouvoir réglementaire de la Commission bancaire dans le domaine des coefficients ne constitue une intrusion dans le domaine de la politique monétaire, chasse gardée de la banque centrale²⁰⁶². Les dirigeants de la BNB suggèrent alors, dans le cadre d'une révision de ses statuts, de transférer vers elle la compétence réglementaire sur les coefficients bancaires. Ce projet échoue en 1947 face à l'opposition d'Eugène de Barys et l'arrivée au portefeuille des Finances du social-chrétien Gaston Eyskens (1905-1988), moins à l'écoute des desiderata de la banque centrale que son prédécesseur Franz de Voghel. Parallèlement, fin octobre 1947, les tensions entre CB et BNB se ravivent lorsque la banque centrale demande à l'autorité de surveillance de contrôler plus strictement le respect des coefficients bancaires²⁰⁶³. Début 1948, Eugène de Barys envisage en effet de céder aux demandes des banques, et en particulier de la Banque de Bruxelles, relayées par

²⁰⁵⁹ Jean-Marie Moitroux, *Une banque dans l'histoire. De la Banque de Bruxelles et de la Banque Lambert à la BBL*, Bruxelles: Banque Bruxelles Lambert, 1995, p. 141.

²⁰⁶⁰ Durant les quatre séances de la Commission bancaire qui suivent l'entrée en vigueur du règlement de 1946, 36 des 68 pages des procès-verbaux sont consacrées à l'examen des demandes de dérogation.

²⁰⁶¹ AGR, I 568, 155, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 12.11.1946, p. 9-12.

²⁰⁶² Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 375.

²⁰⁶³ *Ibid.*, p. 421.

l'Association belge des Banques, en vue d'assouplir le coefficient de couverture²⁰⁶⁴. Au printemps 1948, la Banque nationale joue la montre et demande de repousser un tel assouplissement. Lorsqu'en novembre 1948, la Commission bancaire soumet un avant-projet d'amendement du règlement sur les coefficients bancaires, les dirigeants de la banque centrale réagissent à nouveau négativement au « desserrage » envisagé²⁰⁶⁵. Entre décembre 1948 et octobre 1949 se déroulent alors d'intenses négociations entre quatre acteurs principaux, autour de l'assouplissement du coefficient de couverture : la Commission bancaire, la Banque nationale de Belgique, le ministère des Finances et l'Association belge des Banques. La période préélectorale du printemps 1949 repousse la prise de décision définitive au gouvernement. Ce n'est qu'avec la formation du gouvernement Eyskens I (sociaux-chrétiens et libéraux), avec le libéral Henri Liebaert (1895-1977) aux Finances, en août 1949, que l'élaboration de l'amendement reprend. Les divergences entre la Commission bancaire et la Banque nationale persistent cependant. Fin août 1949, De Barys tente un coup de force et cherche à faire passer son projet d'amendement auprès de Liebaert, profitant de l'absence du gouverneur de la BNB²⁰⁶⁶. Du côté des banquiers, représentés par le Baron Robert Hankar (1892-1963), vice-président de la Société Belge de Banque et Jules Bagage, président de la Banque de la Société générale de Belgique, la question de l'assouplissement du coefficient est liée au placement d'un emprunt par le gouvernement. Le compte-rendu des entretiens entre De Barys et les banquiers révèle que ces derniers « souhaiteraient que les deux questions soient jointes ; c'est-à-dire que le projet de la Commission [d'assouplissement du coefficient de couverture] soit sanctionné par le ministre au moment où l'Etat procèdera à l'émission de l'emprunt qu'il envisage »²⁰⁶⁷. Ce moyen de pression semble faire effet. Malgré la réticence de Maurice Frère, le gouverneur de la BNB, le nouveau règlement sur les coefficients bancaires est approuvé le 11 octobre 1949, la veille du placement prévu de l'emprunt de l'Etat belge, dont l'intérêt de 4% était en outre plus de deux points supérieur à celui des certificats de trésorerie (1.9375%). En dépit des améliorations nombreuses qu'apporte le nouveau règlement, du point de vue des banquiers, la légalité de toute l'opération est remise en question par les milieux bancaires. Robert Henrion (1915-1997), alors collaborateur du département juridique de la Banque de la Société générale de Belgique qu'il présidera dans les années 1970, fustige dans une note interne le procédé par lequel le gouvernement délègue à une organisation tierce des pouvoirs d'attribution²⁰⁶⁸.

Le desserrage des coefficients de 1949 prend la forme d'une subdivision du coefficient de couverture en deux postes, l'un pour les dépôts à vue, l'autre pour les dépôts à terme (cf. tableau 10.4). De plus, les effets publics jusqu'à une échéance de cinq ans peuvent désormais être inclus dans le calcul de la couverture²⁰⁶⁹. Ces modifications ont pour effet d'améliorer la rentabilité des banques, puisque les papiers à plus long terme désormais autorisés comme effets publics sont plus rémunérateurs que les certificats de trésorerie à

²⁰⁶⁴ AGR, I 568, 155, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 20.01.1948, p. 1-4.

²⁰⁶⁵ AGR, I 568, 155, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 07.12.1948, p. 7-9. Voir aussi Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 422.

²⁰⁶⁶ *Ibid.*, p. 422.

²⁰⁶⁷ AGR, I 568, 155, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 30.08.1949, p. 2.

²⁰⁶⁸ ABNP-Paribas-Fortis, liasse n° 987, Note sur le règlement sur les coefficients bancaires, 21.10.1949, signée R. Henrion.

²⁰⁶⁹ Cf. Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 423 ; Cassiers, *et al.*, *art. cit.*, 1998, p. 134.

court terme²⁰⁷⁰. L'objectif plus lointain de l'amendement était de mettre un terme à l'alimentation automatique des finances publiques par l'accroissement des dépôts bancaires. Mais la mise en application de ce nouveau règlement est longtemps repoussée, souvent au grand désarroi de la Commission bancaire, qui regrette l'absence de volonté du ministère des Finances à mettre en exécution le nouveau règlement²⁰⁷¹. Plusieurs décisions d'exécution restent dans les faits lettre morte. En 1957, la réduction de 65 à 50% du taux de couverture en effets publics pour les grandes banques n'est toujours pas réalisée²⁰⁷².

Les pourparlers sur la question des coefficients bancaires mettent en évidence des tensions relativement fortes entre la Commission bancaire et les dirigeants des grandes banques de dépôt. En septembre 1948 a lieu une réunion entre le Comité central de l'Association belge des Banques et la Commission bancaire²⁰⁷³. Les notes internes du président de la Banque de la Société générale de Belgique, Fernand Puissant Baeyens, dévoilent l'ambiance dans laquelle se déroule la séance : « Mr. de Barys souligne 'la pauvreté des arguments' de cette note [note remise par le Comité central de l'ABB]. Le ton est celui que je crois habituel à Mr. de Barys, c'est-à-dire celui d'un professeur s'adressant à de mauvais élèves. Atmosphère peu agréable. Déférence excessive de la part des banquiers »²⁰⁷⁴. Suite à ce qu'il considère comme un « exorde regrettable » et une « admonestation » de la part du président de la Commission bancaire, Puissant Baeyens conteste l'avis de De Barys et termine son intervention en affirmant qu'« il est piquant de constater que les représentants de la puissance publique nous demandent de nous incliner devant les principes que nous sommes tous disposés à respecter, mais que la puissance publique elle-même est la première à ne pas respecter ». Quelques années plus tard, en février 1952, une autre note adressée par l'Association belge des Banques au ministre des Finances indique le degré de mécontentement des banquiers :

« Il n'y a, à notre connaissance, dans aucun autre pays du monde ayant une structure bancaire analogue à celle de la Belgique, une si grande disproportion entre les moyens que les banques peuvent consacrer au crédit privé et ceux qu'elles sont tenues d'apporter au crédit public. En Belgique même, il n'existe aucune industrie qui soit obligée de céder à l'Etat, en dessous du prix de revient, les deux tiers de sa production »²⁰⁷⁵.

En 1956-1957, une nouvelle réforme de la problématique des coefficients bancaires est envisagée²⁰⁷⁶. Pour la Banque nationale, il s'agit d'éviter que la croissance des dépôts bancaires alimente automatiquement le Trésor. Plutôt que par l'émission de certificats de

²⁰⁷⁰ Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 53.

²⁰⁷¹ Voir par exemple AGR, I 568, 155, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séances du 13.03.1951 et 17.04.1951.

²⁰⁷² Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 425 ; Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 56.

²⁰⁷³ ABNP Paribas Fortis, liasse n° 984 (1946-1951). Sont présents : De Barys, Pitseys, Oleffe, Neuman (tous Commission bancaire), Robert Hankar (pdt ABB, Société Belge de Banque), Philippe Van Isacker (v-pdt ABB, Kredietbank), Fernand Puissant Baeyens (BSGB), Max-Léo Gérard (Banque de Bruxelles), Lenoir (Banques Moyennes), Lepère (Banques Etrangères), Everaert (secr. gén. ABB).

²⁰⁷⁴ ABNP Paribas Fortis, liasse n° 984 (1946-1951), Note sur la réunion du 09.09.1948 de la Délégation du Comité central à la Commission bancaire.

²⁰⁷⁵ Note de l'ABB au Ministre des Finances, 19.02.1952, citée in Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 310.

²⁰⁷⁶ Cf. Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 482-488. Voir aussi Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 583-602.

trésorerie à court terme, l'augmentation des dépôts pourrait être couverte par des certificats du Fonds des Rentes. Le Fonds des Rentes est un établissement public autonome institué en mai 1945, dont l'objectif est d'organiser le marché des fonds publics belges²⁰⁷⁷. Selon ce système prévu, ce serait donc le Fonds des Rentes, étroitement lié à la Banque nationale, qui serait compétent pour déterminer le volume de dépôts bancaires à stériliser. Ce projet rencontre l'opposition de la Commission bancaire, qui y voit une immixtion dans ses prérogatives de fixation des coefficients bancaires. Comme en 1949, les négociations qui se déroulent en 1957 sont tendues entre la Commission bancaire et la Banque nationale. Les désaccords entre elles trouvent leur équivalent dans les débats internes à la Commission, puisque les représentants de la BNB (Van Nieuwenhuysse en 1949, puis De Voghel en 1957) se font les porte-paroles de l'opinion défendue par la banque centrale²⁰⁷⁸. Alors que les deux institutions s'accordent sur le fond du problème, à savoir une réforme du système mis en place en 1946 dans le sens d'un assouplissement qui soumettrait à nouveau le loyer de l'argent pour les fonds publics à la loi de l'offre et de la demande, elles divergent sur le meilleur moyen d'y parvenir. Toutes deux souhaitent en effet garder la maîtrise sur le volume de la couverture nécessaire. Pour finir, en novembre 1957, dans le contexte d'une crise des finances publiques, des arrêtés ministériels « relatifs à la réorganisation du marché monétaire » sont promulgués. Ceux-ci mettent un terme, statutairement, à l'octroi automatique de crédits au Trésor. Les banques doivent désormais souscrire des certificats du Fonds des Rentes, et non plus des certificats du Trésor, pour couvrir leurs passifs²⁰⁷⁹. En revanche, le niveau de couverture, à savoir la hauteur des ratios, n'est pas modifié. Parmi les effets collatéraux de cette réforme de 1957, le rendement des placements effectués par les banques à titre de couverture est nettement amélioré. En contrepartie, les grandes banques s'étaient engagées, par voie protocolaire, à relever leurs taux d'intérêt créditeur sur les dépôts²⁰⁸⁰. Cette amélioration des conditions de rémunération chez les banques privées provoque une forte expansion des dépôts à terme, de l'ordre de 28% de croissance en trois ans, et constitue donc également un avantage compétitif dans la concurrence avec les institutions publiques de crédit²⁰⁸¹.

C'est un peu plus tard, en 1961, que le régime des coefficients établi en 1946, déjà considérablement assoupli par les réformes de 1949 et 1957, reçoit le coup de grâce. Un nouveau règlement sur les coefficients est promulgué par la Commission bancaire le 21 décembre 1961²⁰⁸². Il prévoit la suppression définitive des coefficients de couverture, c'est-à-dire le ratio qui imposait une proportion de placements en effets publics relative aux dépôts, et du coefficient de trésorerie, autrement dit, le ratio de liquidité. Parmi les trois

²⁰⁷⁷ Sur la création du Fonds des Rentes, qui existe encore aujourd'hui, voir Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 371-373.

²⁰⁷⁸ Le 16 juillet 1957, le procès-verbal s'achève par cette remarque, qui signale la profondeur des divergences : « Ces thèses [celles de De Barys et de De Voghel] s'affrontent longuement au point que le Président, jugeant que la prolongation du débat ne peut guère apporter plus de clarté et que la nécessité de nouvelles réflexions et consultations a été assez mise en évidence, décide que la délibération sera reprise ultérieurement et lève la séance à 19h50 ». AGR, I 568, 155, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 16.07.1957, p. 14.

²⁰⁷⁹ Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 58.

²⁰⁸⁰ AGR, I 568, 155, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 19.11.1957, p. 1-13.

²⁰⁸¹ Cassiers, *et al.*, *art. cit.*, 1998, p. 134.

²⁰⁸² Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 59-67. Sur la genèse du règlement de décembre 1961 et du coefficient de réserve monétaire, cf. Walter Pluym, Olivier Boehme, *Van de "golden sixties" tot de val van Bretton Woods*, Brussels: Nationale Bank van België, 2005, p. 196-200.

coefficients initiaux, seul celui sur la solvabilité est alors encore en vigueur. La réforme de 1961 s'explique par la volonté ininterrompue d'abroger le régime des règlements de 1946. Or, les conditions conjoncturelles de la fin de 1961 étaient idéales pour mener à bien ce desserage. La liquidité en quête d'emploi était si importante que le Trésor, même sans contrainte réglementaire, aurait facilement trouvé preneur pour ses émissions²⁰⁸³. Dans les faits, la suppression du coefficient de couverture se fait progressivement, avec ce que l'on pourrait qualifier de mesures d'accompagnement. Premièrement, un plancher d'environ 70 milliards de fonds publics est fixé, qui, malgré l'abrogation du coefficient, doit être conservé dans le portefeuille des banques. Deuxièmement, le coefficient de couverture est remplacé en décembre 1961 par un coefficient de réserve monétaire. Ce nouvel instrument est cependant de nature différente des ratios de 1946 : en effet, il n'est pas permanent, mais peut être exigé par la Commission bancaire, sur proposition de la BNB, de manière temporaire. Il consiste en une réserve monétaire qui doit être déposée auprès de la Banque nationale – sans rapporter d'intérêt –, proportionnelle aux passifs. Le quotient de réserve peut théoriquement varier entre 0 et 20% selon la longueur des échéances des engagements²⁰⁸⁴. Dans les faits, le coefficient de réserve monétaire n'est mis en application qu'une seule fois, entre août 1964 et juillet 1965, avec un taux de 1%²⁰⁸⁵. Cette intervention, que la banque centrale juge nécessaire en raison de l'inefficacité de ses recommandations non-contraignantes, suscite la désapprobation des milieux bancaires, et notamment de la BSGB, qui considèrent que l'autodiscipline des banques entre 1961 et 1964, en l'absence de tout carcan réglementaire, a fait ses preuves²⁰⁸⁶. Les dirigeants bancaires privilégient la voie plus souple des *gentlemen's agreements*, selon laquelle seules les banques qui enfreignent les accords volontaires seraient pénalisées. Elles obtiennent d'ailleurs en partie raison, puisqu'en juillet 1965, le coefficient de réserve monétaire est abrogé, au profit d'un système volontaire de restriction de crédit²⁰⁸⁷. Mais la possibilité pour les autorités publiques de réactiver le recours au coefficient de réserve monétaire reste ouverte, faisant office de moyen de dissuasion. La suppression du coefficient de couverture en décembre 1961 ne tarde pas à faire effet : elle engendre une réorientation des crédits bancaires vers le secteur privé, plus profitable et plus risqué. Fin 1961, les crédits au secteur privé représentent 58 milliards, contre 90 milliards au secteur public ; fin 1964, ces chiffres s'élèvent respectivement à 104 contre 102 milliards²⁰⁸⁸.

En 1965 enfin, le dernier reliquat des coefficients de 1946 subit une réforme importante. Le coefficient de solvabilité est transformé en un coefficient de fonds propres, plus moderne et plus souple. Résumée à grands traits, la refonte opérée dans le règlement du 5 octobre 1965 implique une plus grande pondération des exigences de fonds propres en fonction de l'appréciation des risques, anticipant ainsi un principe généralisé par le Ratio Cooke recommandé par le Comité de Bâle dans les années 1980²⁰⁸⁹. Les banques sont donc classées en onze catégories distinctes, selon l'évaluation des risques pris et la nature

²⁰⁸³ Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 60.

²⁰⁸⁴ *Ibid.*, p. 68.

²⁰⁸⁵ Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 22. Voir aussi le rapport annuel de la Commission bancaire, 1964, p. 15-17.

²⁰⁸⁶ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 402 ; Buyst, *et al.*, *op. cit.*, 2005, p. 189.

²⁰⁸⁷ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 403.

²⁰⁸⁸ Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 79.

²⁰⁸⁹ L'« arrêté de la Commission bancaire instituant un coefficient de fonds propres » du 5 octobre 1965 est reproduit en annexe du rapport annuel de la Commission bancaire pour 1964, p. XIV-XVI.

des actifs, ce classement étant mis à jour annuellement²⁰⁹⁰. Dans ce système, les crédits aux pouvoirs publics sont exempts de risques, tandis que les effets non réescomptables, par exemple, entrent dans une catégorie de risques élevés. Le niveau de fonds propres exigé varie donc entre 5 et 15% selon les établissements. Avec ce régime, une banque peut donc répondre au coefficient de fonds propres de deux manières : soit du côté du passif, en opérant une augmentation de capital ou des réserves, soit du côté de l'actif, en agissant sur les choix de placement. S'il est vrai que le nouveau règlement n'implique pas une augmentation globale des fonds propres, puisque le montant total exigé est sensiblement identique à celui requis par le coefficient de solvabilité (17.37 contre 17.5 milliards), la répartition de ces fonds propres est modifiée selon la politique suivie par chacune des banques²⁰⁹¹. Le règlement sur les fonds propres de 1965 provoque d'ailleurs, indirectement, un encouragement des crédits au secteur public²⁰⁹². Pour les banques, la pondération nulle en risque des effets publics représente une incitation à investir dans les crédits publics sans devoir compenser cette expansion par des augmentations de capital. En ce sens, le coefficient de fonds propres de 1965, par ses effets incitatifs vers les crédits au secteur public, constitue une forme de compensation à la suppression du coefficient de couverture en 1961. Une note interne du service des études de la Banque nationale confirme cette hypothèse : la réforme du coefficient de solvabilité en ratio de fonds propres est devenue plus nécessaire depuis la disparition des deux autres coefficients (de trésorerie et de couverture) en 1961²⁰⁹³.

Entre 1969 et 1975 interviennent encore un certain nombre de modifications dans le régime des coefficients bancaires, que nous n'évoquerons ici que sommairement. En mai 1969, la Commission bancaire promulgue, pour une durée limitée à une année, un règlement instituant un coefficient de emploi. Ce texte impose aux banques de « réorienter progressivement leur structure vers une meilleure proportion des actifs aisément négociables par rapport aux passifs exigibles à court terme »²⁰⁹⁴. En clair, il s'agit d'une mesure contraignante destinée à favoriser les placements dans les fonds publics²⁰⁹⁵. Une fois expiré en juin 1970, ce règlement est remplacé par des *gentlemen's agreements* volontaires pour stériliser une partie des dépôts bancaires auprès de la BNB et contribuer ainsi à la lutte contre l'inflation. En juin 1972, le règlement sur les fonds propres connaît une révision. La Commission bancaire introduit alors une double pondération des exigences : l'une relative à l'estimation des risques parmi les actifs, l'autre liée au total des immobilisations d'une banque et de ses filiales²⁰⁹⁶. Cet assouplissement est salué par les milieux bancaires ; les administrateurs de la BSGB approuvent « un

²⁰⁹⁰ Pour des données sur le nombre de banques faisant partie des différentes catégories de risques entre 1965 et 1968, voir Timmermans, *op. cit.*, 1969, p. 92-93.

²⁰⁹¹ *Ibid.*, p. 93.

²⁰⁹² Cassiers, *et al.*, *art. cit.*, 1998, p. 140.

²⁰⁹³ ABNB, B 718/5, Note du 7 janvier 1966 sur « Le coefficient de fonds propres institué par l'arrêté de la Commission bancaire du 5 octobre 1965 », par Alfons Verplaetse et G. Noppen.

²⁰⁹⁴ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1968-1969, p. 19 ; le texte du règlement figure en annexe : p. 204-206

²⁰⁹⁵ Pour un exemple de mise en application du coefficient de emploi, voir la note du Département des Etudes de la BNB qui s'interroge sur la légalité de la diminution des effets publics chez les grandes banques (en particulier la Banque de Bruxelles) en juillet 1969. ABNB, B 672/31, Note strictement confidentielle du 2 octobre 1969 par G. Defrance.

²⁰⁹⁶ Sur le coefficient de fonds propres de 1972, voir Le Brun, Lempereur, *op. cit.*, 1979, p. 139-144 ; Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 398.

coefficient d'ébéniste remplaçant l'ancien coefficient de charpentier »²⁰⁹⁷. Enfin, par la loi du 28 décembre 1973 qui confirme en fait une évolution amorcée en 1967, intervient un changement dans la répartition des compétences entre la Commission bancaire et la Banque nationale de Belgique dans le domaine des coefficients²⁰⁹⁸. La banque centrale obtient le pouvoir réglementaire en ce qui concerne les coefficients touchant à la politique monétaire, et en particulier le droit d'initiative pour des réformes. La Commission bancaire demeure responsable des coefficients à visée prudentielle, en particulier sur les fonds propres²⁰⁹⁹. Cette nouvelle délimitation des prérogatives sera confirmée dans la loi Mammouth du 30 juin 1975, qui modernise la formulation de l'article 11 de l'arrêté royal n° 185. Dans sa nouvelle mouture, la réglementation autorise également la Commission bancaire à introduire un coefficient sur les avoirs en devises à terme, ainsi qu'à calculer les exigences en tenant compte des bilans consolidés par groupe et de la concentration des risques sur un seul débiteur important²¹⁰⁰.

Au terme de ce passage en revue de l'évolution des coefficients bancaires entre 1945 et 1975, il faut souligner que cette problématique constitue alors un enjeu majeur pour la Commission bancaire. De fait, la détermination des coefficients, ignorée pendant ses dix premières années d'existence, représente pour l'autorité de surveillance un précieux outil de contrainte capable d'influencer directement la politique de crédits des banques. Alors que la régulation de 1935 est souvent laconique quand il s'agit de préciser les moyens par lesquelles la Commission bancaire doit mettre en œuvre son action – privilégiant ainsi une approche de consultation et de recommandation, l'arme des ratios bancaires est au contraire conçue comme un dispositif contraignant. Dans les faits, les coefficients de structure mis en place en 1946 fonctionnent davantage comme des mesures visant à stabiliser un endettement public massif, que comme des prescriptions prudentielles de nature à garantir la sécurité des dépôts. Ils seront progressivement assouplis, en plusieurs étapes donnant invariablement lieu à d'intenses négociations, en 1949, 1957, 1961, puis en 1965. Au milieu des années 1970, seul un ratio de fonds propres, conçu dans une phase d'europanisation et plus en conformité avec les standards internationaux, succède aux divers coefficients de 1946. Mais jusque-là, l'instrument des coefficients bancaires avait transformé la Commission bancaire en un acteur essentiel dans divers domaines qui dépassaient la simple surveillance bancaire : politique monétaire, stabilisation des finances publiques, orientation des crédits bancaires. Cette position influente suscite non seulement des tensions avec la banque centrale, qui y voit une intrusion dans sa sphère de compétence, mais nourrit également les critiques des administrés, à savoir les banques de dépôt.

Reste à savoir quel a été l'impact de ces diverses mesures sur les performances du secteur bancaire belge pendant cette période. Cette question dépasse largement notre propos. Contentons-nous de mentionner l'analyse d'Isabelle Cassiers à ce sujet. Pour cette économiste, les contraintes réglementaires ont certes favorisé une orientation privilégiée des crédits bancaires vers le secteur public : à la fin des années 1950 les prêts bancaires

²⁰⁹⁷ Procès-verbal du conseil d'administration de la BSGB, 24.09.1974, cité in Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 405.

²⁰⁹⁸ Pluym, Boehme, *op. cit.*, 2005, p. 201-202.

²⁰⁹⁹ Le Brun, Lempereur, *op. cit.*, 1979, p. 136.

²¹⁰⁰ Bruyneel, *art. cit.*, 1975, p. 658.

aux entreprises et aux particuliers ne représentent que 36% des dépôts en Belgique, contre 43% au Royaume-Uni, 72% en Allemagne ou 87% en France²¹⁰¹. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'il faille imputer aux seuls coefficients la responsabilité d'une croissance économique comparativement plus lente durant le premier après-guerre. Pour Cassiers, « l'hypothèse selon laquelle les coefficients bancaires auraient eu pour effet de réduire les capacités de crédit au secteur privé des banques et auraient par là freiné l'investissement et la croissance économique semble donc sujette à caution »²¹⁰². Les structures bancaires héritées de la crise et de la guerre joueraient selon cette interprétation un rôle plus important que l'environnement réglementaire.

L'application de l'autonomie bancaire et les mesures sur la scission

En plus de la problématique des coefficients bancaires, les questions relatives à ce qui sera désigné par l'expression « l'autonomie de la fonction bancaire » constituent le second dossier très sensible qui va occuper la Commission bancaire entre 1945 et 1975. Pour le dire rapidement, il s'agit de la façon dont l'autorité de surveillance cherche à traduire dans les faits le principe de séparation entre les banques de dépôt et les holdings (ou sociétés à portefeuille) auxquels elles sont liées. Cette scission doit se traduire par une double indépendance, à la fois en ce qui concerne le personnel dirigeant (le régime des incompatibilités), mais aussi une autonomie financière, à savoir un actionnariat principal indépendant. Du point de vue légal, ces principes, issus comme nous l'avons vu des réformes de 1934-1935, trouvent leur expression dans les articles 14 et 16 de l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935. Ces dispositions stipulent que les banques de dépôt ne peuvent pas détenir des participations dans les sociétés commerciales ou industrielles (art. 14) et que les dirigeants des banques de dépôt ne sont pas autorisés à prendre part à la gestion des sociétés commerciales ou industrielles (art. 16). Cette double interdiction, draconienne en apparence, se révélera pratiquement très difficile à mettre à exécution. En effet, comme le reconnaît plus tard la Commission bancaire, la réglementation de 1935 présente une lacune béante²¹⁰³. Si une participation commerciale est bien interdite pour une banque de dépôt, rien n'empêche en revanche un holding de prendre un intérêt déterminant dans une banque. L'absence de cette interdiction réciproque s'explique essentiellement par le fait que l'arrêté royal n° 185 de 1935 s'applique uniquement aux banques, et que les sociétés financières sont, sur demande expresse des milieux bancaires, exclues de tout contrôle. Il n'en reste pas moins que cette omission va à l'encontre de l'esprit de la législation. Après une phase initiale d'adaptation, la Commission bancaire s'attèlera à réaliser les objectifs de l'autonomie de la fonction bancaire plus vigoureusement dans l'après-guerre. Ces efforts aboutiront à la signature, en 1960 puis en 1974, de deux protocoles avec les deux principaux groupes concernés, la Société générale de Belgique et sa banque, la Banque de la Société générale de Belgique d'une part, et la Brufina et sa banque, la Banque de Bruxelles, d'autre part. Le dossier de l'« autonomie bancaire » est particulièrement sensible pour la Commission bancaire, non seulement car il met en jeu des intérêts personnels impliquant les groupes économiques les plus puissants du pays, mais aussi parce que cette question est parfois reprise à l'agenda politique,

²¹⁰¹ Cassiers, Ledent, *art. cit.*, in Müller, Myllyntaus (éd.), *op. cit.*, 2008, p. 417.

²¹⁰² Cassiers, *et al.*, *art. cit.*, 1998, p. 136.

²¹⁰³ Commission bancaire 1935-1960, *op. cit.*, 1960, p. 81.

comme en 1946 lorsqu'une intervention légale réduisant la participation des sociétés holdings à un quart du capital de leur filiale bancaire est envisagée²¹⁰⁴. En outre, il ne s'agit pas d'un conflit purement juridique autour de la mise en application de normes. Pour la Commission bancaire, il s'agit aussi de mettre en œuvre le principe qui sous-tend la scission et de garantir que les entreprises bancaires développent leurs activités, et notamment l'octroi de crédits, sans considérations étrangères à la technique bancaire, qui pourraient favoriser les intérêts d'un actionnaire dominant. C'est ce développement que les lignes suivantes ont pour but de baliser plus précisément.

Pour comprendre cette problématique, il est nécessaire de rappeler brièvement les conditions dans lesquelles s'est déroulée la séparation entre banques et holdings en 1934-1935²¹⁰⁵. Fin 1934, à la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêt royal n° 2 du 22 août 1934, la scission est réalisée par la constitution d'une nouvelle société, qui reprend les activités de banque de dépôt du holding dont elle est issue. Dans le cas du premier groupe du pays, la Société générale de Belgique ne subit aucune modification ; elle crée simplement une société filiale, dénommée Banque de la Société générale de Belgique, en décembre 1934²¹⁰⁶. Dans le cas de la Banque de Bruxelles, la transformation est, sur le papier, légèrement différente. L'ancien holding Banque de Bruxelles est d'abord rebaptisé « Société de Bruxelles pour la Finance et l'Industrie » (Brufina), et gère toujours le portefeuille d'investissement. Puis, une nouvelle société est créée qui reprend la raison sociale « Banque de Bruxelles » et les activités bancaires tout en étant détenue à 100% par la Brufina²¹⁰⁷. Dans les deux cas, la restructuration opérée se limite à une scission de façade : l'actionnariat des nouvelles entités provient exclusivement des sociétés financières d'origine, qui délèguent également de nombreux représentants dans les conseils d'administration de leurs filiales bancaires²¹⁰⁸.

Cet état de fait suscite, dès 1936, des critiques de la part de la Commission bancaire. Elle écrit dans son premier rapport annuel :

« La scission de la plupart des anciennes banques mixtes a été réalisée par la création d'une banque, dont le capital est détenu en totalité ou pour la majeure partie par une société financière très souvent issue elle-même de la scission. La situation qui est ainsi obtenue n'atteint pas le but poursuivi par la législation nouvelle. Dès lors, il convient d'examiner dans chaque cas le processus qui devrait être mis en œuvre pour changer cet état de choses le plus rapidement possible. En attendant que cela puisse être fait, il convient de veiller spécialement à ce que, malgré cette situation particulière et provisoire, la gestion de la banque soit assurée d'une manière complètement indépendante par rapport à celle de la société financière »²¹⁰⁹.

Ces récriminations publiques – les rapports annuels étant publiés – se manifestent également dans la documentation interne de la Commission bancaire. Dans un courrier

²¹⁰⁴ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 312.

²¹⁰⁵ Pour un récit détaillé sur la naissance de la Banque de la Société générale de Belgique, voir *ibid.*, p. 296-304. Voir aussi Vanthemsche, *art. cit.*, 1980.

²¹⁰⁶ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 296.

²¹⁰⁷ Moitroux, *op. cit.*, 1995, p. 100.

²¹⁰⁸ Dans le cas de la BSGB, sept représentants de la société financière siègent au conseil d'administration. Kurgan-van Hentenryk, *op. cit.*, 1996, p. 171.

²¹⁰⁹ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1936, p. 33.

adressé au membre de la Commission bancaire Louis-Jean Mahieu en juin 1936, son président Georges Janssen, rappelle que la situation issue de la scission n'atteint pas le but poursuivi et qu'il s'agit alors de surveiller en particulier la gestion indépendante de la banque et d'examiner si les crédits accordés aux sociétés financières ne sont pas contraires aux dispositions légales²¹¹⁰. Un an plus tard, dans le rapport annuel pour 1937, le bilan est toujours décevant : « Il faut bien constater que dans l'état actuel de la législation rien n'empêche que des banques tombent directement ou indirectement sous le contrôle de groupes financiers ou industriels qui pourraient se trouver ainsi en mesure de leur imposer une politique de nature à servir leur propre intérêt au détriment de celui des déposants »²¹¹¹.

Durant une première phase de l'existence de la Commission bancaire, entre 1935 et 1954, l'essentiel de son action sur la question de l'autonomie bancaire porte sur deux volets. D'une part, elle est sollicitée par les banques pour donner son accord sur de nombreuses requêtes de dérogations à une situation d'incompatibilité. En effet, selon la législation de 1935, un administrateur de banque ne peut conserver qu'un seul mandat dans une société commerciale ou industrielle (art. 16). Pour un établissement comme la Banque de la Société générale de Belgique, c'est une liste longue de 9 pages énumérant tous les mandats d'administrateurs de ses propres dirigeants qui est envoyée à la Commission bancaire²¹¹². Dans l'ensemble, ces régimes dérogatoires sont accordés facilement par la Commission bancaire, qui y voit un moyen « de faire entendre la voix de la 'raison bancaire' dans les concerts où s'élabore la politique industrielle et financière »²¹¹³. En dépit de cette politique d'octroi de dérogations généreuse, la simple obligation de formuler les demandes d'exception et de transmettre de manière transparente l'ensemble des mandats du personnel dirigeant à un organisme étatique – une transmission parfois suivie d'une enquête sur les liens personnels –, confère à la Commission bancaire un capital d'information à l'égard de ses administrés importants. Elle nourrit de plus les ressentiments des banquiers à l'égard d'une législation jugée trop intrusive²¹¹⁴.

D'autre part, dès 1941, l'autorité de surveillance fait pression sur les grandes banques, par l'intermédiaire des réviseurs, pour obtenir une réduction des participations des holdings industriels dans le capital bancaire. On apprend alors aussi que toute cette problématique ne concerne que les grands établissements. Dans une note interne, le secrétaire de la Commission bancaire Franz De Voghel précise que l'article 14, qui interdit les participations commerciales et industrielles chez les banques, « n'a visé, en définitive, que quelques banques mixtes importantes, une vingtaine au plus, qui ont dû opérer leur scission »²¹¹⁵. Cette action discrète sur les grands groupes financiers conduit à des résultats mitigés. En 1943, la Commission bancaire se réjouit tout de même « d'améliorations

²¹¹⁰ ABNB, J 327/12, lettre de G. Janssen à L.-J. Mahieu, 29.06.1936.

²¹¹¹ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1937, p. 33.

²¹¹² Cette liste est conservée dans : ABNP-Paribas-Fortis, Archives BSGB, liasse n° 985, sous-dossier « incompatibilités », liste datée du 31.07.1936.

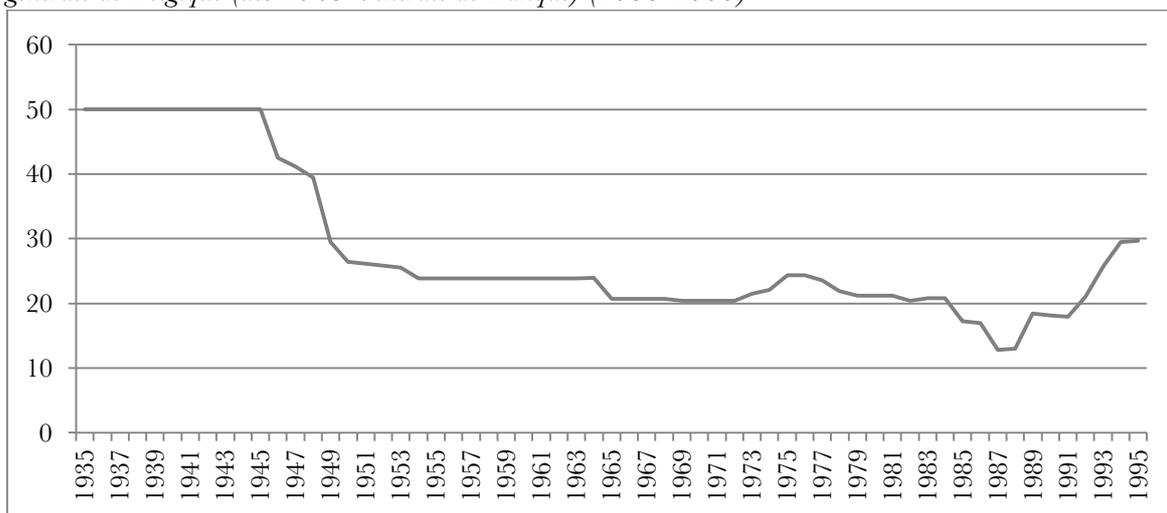
²¹¹³ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1955-1956, p. 22.

²¹¹⁴ Cf. Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 307.

²¹¹⁵ ABNB, R 589/4, Annexe au procès-verbal de la séance de la Commission bancaire du 23.04.1941, Note de M. Fr. de Voghel, p. 5. Pour un exemple d'une autre scission comptable opérée fin décembre 1934, qui ne concerne ni la Société générale, ni la Banque de Bruxelles, voir Smets, *op. cit.*, 2012, p. 115-118.

importantes » dans la situation d'indépendance des banques²¹¹⁶. Nous ne disposons malheureusement pas de données permettant de quantifier ces « améliorations ». D'après les chiffres publiés par Guy Vanthemsche, ce désengagement des holdings dans le capital bancaire ne touche pas la Société générale : entre 1935 et 1945, le pourcentage d'actions de la BSGB aux mains de la société ne diminue pas, mais se maintient à hauteur de 50%²¹¹⁷.

Graphique 10.9 : Participation de la Société générale de Belgique au capital de la Banque de la Société générale de Belgique (dès 1965 Générale de Banque) (1935-1995)



Source : Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 312 et 406.

Alors que dans l'immédiat après-guerre cette question fait parfois l'objet de revendications politiques, ce n'est qu'à partir du milieu des années 1950, sous l'influence d'événements singuliers qui affectent essentiellement la Banque de Bruxelles, que la Commission bancaire reprend plus activement le dossier de l'autonomie bancaire. Si l'ensemble des historiens qui évoquent « l'affaire Brufina » situe son point de départ en novembre 1954²¹¹⁸, une première escarmouche a déjà lieu au printemps 1947. Le président de la Commission bancaire Eugène de Barys signale alors à ses collègues que le Comte Paul de Launoit (1891-1981), président de la société holding Brufina, a l'intention de confier à son fils Paul-Marie de Launoit (1912-?) une fonction dirigeante dans la Banque de Bruxelles²¹¹⁹. L'opposition de la Commission bancaire, dénuée de tout support légal, semble suffire à faire renoncer le Comte de Launoit à son projet. Mais le débat est relancé six ans plus tard. Le 2 novembre 1954, Eugène de Barys fait part à ses collègues de la Commission bancaire de son inquiétude face aux déclarations du Comte de Launoit lors de l'assemblée générale de la Brufina, qui signalent un conflit ouvert entre la Banque de

²¹¹⁶ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1943, p. 11.

²¹¹⁷ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 302 et 312. Soulignons que lors de la fondation de la BSGB, les 50% restants sont répartis entre les actionnaires des anciennes banques patronnées qui sont avalées par la BSGB. Or, la Société générale est elle-même actionnaire des banques patronnées. Sa participation réelle dépasse donc 50%.

²¹¹⁸ *Ibid.*, p. 315-317 ; René Brion, Jean-Louis Moreau, *La Société Générale de Belgique 1822-1997*, Anvers: Fonds Mercator, 1998, p. 417 ; Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 499 ; Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 90-91.

²¹¹⁹ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séances du 15.04.1947, 13.05.1947 et 01.07.1947. Dans son rapport annuel 1946-1947 (p. 27), la CB évoque l'affaire sans citer nommément la Banque de Bruxelles.

Bruxelles et le groupe autour de la mise en liquidation d'une société²¹²⁰. Ces frictions semblent indiquer que la société à portefeuille cherche à influencer plus étroitement sa banque de dépôt. En plus d'une lettre à la Banque de Bruxelles, la Commission bancaire intervient alors officieusement, sous la forme d'un entretien informel entre de Bary et de Launoit, au cours duquel le premier reproche au second les « coups de butoir [sic] que son attitude porte à la construction délicate et nuancée qui s'est établie depuis 1935 en ce qui concerne les rapports entre les banques et les sociétés financières »²¹²¹. On en reste alors au stade des réprimandes.

En 1956, l'affaire rebondit. La Commission bancaire est à nouveau appelée à intervenir pour protéger l'indépendance de la Banque de Bruxelles et de son président Louis Camu. La Brufina aurait en effet l'intention de nommer l'ancien premier ministre Paul Van Zeeland au conseil d'administration et au conseil de direction de la Banque de Bruxelles, dans le but d'assurer la liaison avec la Brufina²¹²². Ce projet ne reçoit pas l'approbation de la Commission bancaire, qui y voit un « grand pas en arrière » dans l'affirmation de l'indépendance de la banque, en raison des liens étroits entre Van Zeeland et le Comte de Launoit. En mai 1956, la gestion du dossier s'élargit au ministre des Finances Henri Liebaert et à la Banque nationale, qui envisagent une mission de conciliation pour désamorcer le conflit²¹²³. De difficiles négociations ont lieu pendant l'été 1956²¹²⁴. Alors que seul le groupe Brufina-Banque de Bruxelles était dans le collimateur de la Commission bancaire, les pourparlers s'étendent au groupe de la Société générale. Eugène de Bary voudrait inciter la Société générale à diminuer sa participation dans sa filiale bancaire pour pouvoir faire pression sur la Brufina.

Le contexte politique est particulièrement tendu pendant l'été 1956, le grand syndicat de tendance socialiste, la Fédération Générale du Travail de Belgique, fait en effet pression pour obtenir un contrôle des holdings²¹²⁵. Sous l'impulsion du syndicaliste André Renard (1911-1962), des « réformes de structure », à savoir une forme de contrôle des entreprises avec participation accrue des salariés – dérivée du planisme des années 1930 – sont revendiquées²¹²⁶. Les banquiers, quant à eux, sont bien conscients de la menace que représentent les revendications syndicales, qu'ils résument grossièrement de la manière suivante. Dans une note interne, Jules Dubois-Pélerin, directeur de la Société générale de Belgique, singe les reproches de la Fédération Générale du Travail de Belgique, en évoquant « la féodalité financière – les 212 familles – [qui] possède un pouvoir incontrôlé sur une grande partie de l'économie belge et coloniale. Elle se sert de ce pouvoir incontrôlé pour orienter l'économie belge et coloniale dans une voie peu sociale. Tout en se créant de scandaleuses prébendes »²¹²⁷. La stratégie à adopter pour contrer l'« atmosphère démagogique » consiste à contester scientifiquement la thèse syndicale par

²¹²⁰ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 02.11.1954.

²¹²¹ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 16.11.1954, p. 2.

²¹²² AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 17.01.1954, p. 8.

²¹²³ Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 499

²¹²⁴ Le problème de l'autonomie bancaire est douze fois à l'ordre du jour des séances de la CB entre janvier et octobre 1956.

²¹²⁵ Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 93.

²¹²⁶ Cf. Pierre Tilly, *André Renard*, Bruxelles: Le Cri, 2005.

²¹²⁷ ABNP-Paribas-Fortis, Archives Jules Dubois-Pélerin, dossier n° 501, document manuscrit de 8 pages, intitulé « F.G.T.B. – Holdings », 16.05.1956.

l'intermédiaire d'un « milieu extérieur non suspect » (Dubois-Pélerin songe à mandater l'Institut de Recherches Economiques et Sociales de l'UCL). Dans ce climat, la Commission bancaire cherche à faire pression sur les banques pour obtenir des concessions, et en l'occurrence une plus forte indépendance des banques de dépôt à l'égard des sociétés-mères, c'est-à-dire des changements beaucoup moins radicaux que ceux revendiqués par la FGTB.

Plus précisément, Eugène de Barsy adopte une stratégie qui consiste à convaincre la Société générale de faire le premier pas dans ce sens, pour « donner l'exemple » et forcer la Banque de Bruxelles à la suivre dans la même voie. La réaction des dirigeants de la Société générale est dans un premier temps plutôt circonspecte. Jules Dubois-Pélerin réplique à De Barsy :

« C'est avec un affreux serrement de cœur que j'envisagerais l'idée d'abandonner notre participation en B.S.G [= Banque de la Société générale] qui est un morceau de nous-mêmes, une fille aînée particulièrement chère [...]. C'est nous demander d'envisager un harakiri particulièrement douloureux, à nous qui – la Commission bancaire l'affirme – n'avons rien à nous reprocher »²¹²⁸.

Mais De Barsy poursuit son opération et maintient une forte pression sur les dirigeants de la Générale. Il utilise plus précisément deux moyens de contrainte. Premièrement, il négocie le contenu du prochain rapport annuel de la Commission bancaire, qui rendra publiques les difficultés auxquelles elle a affaire dans le domaine de l'autonomie bancaire. Deuxièmement, De Barsy présente un retrait – complet ou partiel, avec le maintien d'une participation minimale – du holding de la filiale bancaire comme un geste politique, qui pourrait « éviter des mesures plus graves »²¹²⁹. Autrement dit, De Barsy exerce une forte pression, en décrivant sa propre solution comme le meilleur moyen d'écartier des réformes radicales (nationalisation des banques, nomination des administrateurs des banques par des instances étatiques). Dubois-Pélerin n'est pas encore convaincu, en août 1956, que ce geste arrêtera « les réformateurs ou démagogues de tout poil », mais estime qu'il n'aurait pour effet que de « réfréner leurs appétits réformistes un instant seulement, pour repartir de plus belle ultérieurement ». Dans ces négociations tendues, la formulation et le contenu du rapport annuel de la Commission bancaire deviennent une monnaie d'échange dont se sert le président De Barsy. Finalement, en septembre 1956, la stratégie de la Commission bancaire porte ses fruits. Impressionné par les menaces de rendre public le non-respect du principe d'autonomie et d'apporter ainsi de l'eau au moulin des détracteurs des holdings – « d'hurler avec les loups » comme le dit le gouverneur Paul Gillet, la Société générale parvient à persuader le Comte de Launoit, président de la Brufina, à céder. Les deux principales sociétés de holding, la Société générale de Belgique et la Brufina, s'engagent alors à céder une partie substantielle de leurs intérêts bancaires²¹³⁰. Pour la Société générale, le désengagement impliquerait la réduction de la participation au capital de la BSGB de 20 à 10% (vente aux actionnaires de 200'000 actions sur 406'000).

²¹²⁸ ABNP-Paribas-Fortis, Archives Jules Dubois-Pélerin, dossier n° 501, note confidentielle de Dubois-Pélerin sur l'entretien avec M. de Barsy le 26 juillet 1956, 27.07.1956.

²¹²⁹ ABNP-Paribas-Fortis, Archives Jules Dubois-Pélerin, dossier n° 501, note confidentielle de Dubois-Pélerin sur l'entretien avec M. de Barsy du 2 août 1956, p. 6.

²¹³⁰ Brion, Moreau, *op. cit.*, 2005, p. 500.

Mais tout ce projet de désengagement, âprement négocié, subit un échec cuisant entre janvier et février 1957. Tant la Société générale que la Brufina avaient imposé comme condition préalable à une diminution de participation que la vente d'actions prévue bénéficie d'une exemption fiscale. Durant l'été 1956, De Barys s'était engagé de manière assez floue sur cette voie. Or, à l'hiver 1957, l'Administration fiscale refuse d'entrer en matière. Cet obstacle fiscal sonne le glas des efforts de la Commission bancaire en vue d'obtenir une plus forte indépendance des banques²¹³¹.

C'est en 1959-1960 que le dossier de l'autonomie bancaire refait surface. Les longues négociations qui ont lieu parallèlement avec les dirigeants de la Brufina et ceux de la Société générale laissent entrevoir que les priorités de la Commission bancaire ont évolué depuis 1956-1957. Il n'est cette fois plus question de chercher à supprimer toute participation des holdings au capital de leur banque. Au contraire, Eugène de Barys estime que les participations jouent un rôle en mettant en évidence « un certain degré d'intérêt public ». Il souhaiterait codifier cette participation dans un accord avec les sociétés holding : « il s'agit de reconnaître que deux participations bien déterminées se trouvent dans une situation particulière, ont dans l'optique du statut légal une fonction à remplir, de définir celle-ci autant que possible et d'en tirer une sorte de code de bon comportement »²¹³². Un peu plus tard, en novembre 1959, le président de la Commission bancaire précise les raisons qui l'ont incité à évoluer dans son analyse de la question : « le moment est venu de changer d'optique en ce qui concerne le degré de concentration bancaire en Belgique pour examiner dorénavant celui-ci à la lumière des forces qu'il faut construire, en banque comme dans les secteurs industriels, à la dimension du Marché Commun »²¹³³. Pour le dire autrement, De Barys préfère donner un caractère plus stable et permanent à la participation des sociétés à portefeuille dans les grandes banques de dépôt, quitte à imposer des changements de personnes dans la composition des organes dirigeants, plutôt que de favoriser le rachat par des concurrents européens des fleurons de la banque belge en imposant une réduction de la participation des holdings²¹³⁴. Cette nouvelle conception de la Commission bancaire sur le statut des grandes banques de dépôt place désormais l'accent à la fois sur leur stabilité et leur indépendance. Plus concrètement, le marché qu'Eugène de Barys cherche à conclure avec les holdings leur assure d'une part une participation minimale et permanente dans le capital des banques. D'autre part, corollairement, les holdings doivent accepter une subtile recomposition des conseils d'administration des banques de dépôt, qui devraient dorénavant être représentatifs de larges couches d'actionnaires et être indépendants de la haute direction de la banque²¹³⁵. Sur la base de ces réflexions et au terme de longues négociations, le premier « protocole relatif à l'autonomie bancaire » est signé en novembre 1960 par la

²¹³¹ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 316. ABNP-Paribas-Fortis, Archives Jules Dubois-Pélerin, dossier n° 501, copie du procès-verbal du Conseil restreint de la Société générale de Belgique, 05.02.1957.

²¹³² AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 27.10.1959, p. 7.

²¹³³ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 10.11.1959, p. 20.

²¹³⁴ Sur ce point, voir aussi Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 316 ; Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 100.

²¹³⁵ Pour documenter ce revirement, voir notamment : ABNP-Paribas-Fortis, Archives Jules Dubois-Pélerin, dossier n° 501, Note confidentielle intitulée « L'exercice autonome de la fonction bancaire. Deuxième épisode », 10.05.1960. Ce document interne à la Banque de la Société générale de Belgique résume les tractations avec la Commission bancaire entre octobre 1959 et avril 1960.

Société générale de Belgique et la Brufina respectivement avec la Commission bancaire. Dans son rapport annuel, cette dernière présente cet accord dans les termes suivants :

« La Commission bancaire et les deux sociétés financières ont jugé opportun – sans vouloir aucunement donner à cet acte un caractère contractuel quelconque et en écartant même expressément toute idée de cet ordre – de formuler et de consigner dans un protocole l’essentiel des vues dont la communauté a été constatée et dont ces institutions se proposent de s’inspirer pour déterminer, dans l’état présent de la législation d’une part et de leurs rapports de confiance d’autre part, la ligne de conduite qu’elles ont l’intention de suivre et le cadre de leurs mutuelles consultations »²¹³⁶.

Cette citation insiste sur le caractère peu contraignant du protocole dont la valeur contractuelle est remise en cause d’emblée ; cet aspect répond à une ferme volonté des sociétés à portefeuille²¹³⁷. Il s’agit donc plutôt d’une formalisation, sous les auspices de la Commission bancaire, de quelques règles du jeu dans les rapports entre les holdings et les banques. Pratiquement, cet accord de novembre 1960 garantit la participation des holdings dans le capital des banques, en lui donnant même un caractère stabilisateur et institutionnel. Il codifie en outre des arrangements quant à la composition des organes dirigeants des banques (comité de direction et conseil d’administration) qui doivent mener à une diversification. Cette disposition trouve sa manifestation dans un renouvellement du conseil d’administration de la BSGB, qui, d’après les historiens René Brion et Jean-Louis Moreau, intègre alors des personnalités du monde du commerce et de l’industrie représentants de divers secteurs industriels et tendances politiques, assurant également un meilleur équilibre communautaire²¹³⁸. Dans l’ensemble, le protocole de novembre 1960 n’apporte cependant que des modifications secondaires dans l’organisation du système bancaire belge. Il ne touche que les deux plus grandes banques de manière très souple, et ne représente pas une rupture radicale dans les relations entre banques de dépôt et sociétés financières. Au contraire, il s’inscrit dans une forte continuité, et l’indépendance bancaire n’est pas entièrement garantie, à tel point que le traitement privilégié des entreprises du groupe, dans l’octroi de crédits, se maintient effectivement durant les années 1960²¹³⁹. Mais, pour la Commission bancaire, le développement du Marché Commun européen a changé la donne par rapport à la situation du milieu des années 1950 : conserver un ancrage belge aux principales banques du pays devient un facteur de stabilisation au moins aussi important que la mise en œuvre des principes de la scission bancaire²¹⁴⁰.

²¹³⁶ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1959-1960, p. 31.

²¹³⁷ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 318 : « La SGB insiste pour que ce texte [le protocole de novembre 1960] ne comprenne que des principes très généraux et n’ait aucun caractère contractuel ».

²¹³⁸ Brion, Moreau, *op. cit.*, 1998, p. 418 ; Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 371.

²¹³⁹ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 319.

²¹⁴⁰ Pour la Commission bancaire, ce changement de paradigme affecte également sa politique très restrictive jusqu’alors à l’égard des fusions et des rachats effectués par les grandes banques. Cf. par exemple AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 23.08.1960, p. 16 : « Aujourd’hui, compte tenu des développements économiques et politiques sur la plan européen, on peut envisager, si elles peuvent apporter une contribution réelle et vraiment constructive au fond du problème, des fusions ou associations qui auraient été accueillies de façon très réservée par la Commission jusqu’ici ».

Avant de présenter les réformes apportées par le second protocole signé en 1974, il est nécessaire de dire quelques mots d'une affaire qui affecte directement, pour la Banque de la Société générale, le rapport de force avec la Commission bancaire, dans la négociation du protocole de novembre 1960. Il s'agit de l'affaire Bonvoisin-Brockville, qui se déroule essentiellement entre 1959 et 1963. Ce dossier polémique faisant déjà l'objet d'un récit relativement détaillé dans une publication récente, nous nous contenterons d'en relever les éléments pertinents pour notre analyse²¹⁴¹. Pierre Bonvoisin (1903-1982), gendre de l'ancien gouverneur de la Société générale de Belgique Alexandre Galopin, devient administrateur-délégué de la Banque de la Société générale de Belgique en 1944 ; il en exerce la présidence depuis 1951. A l'issue des péripéties difficiles de l'année 1960, Bonvoisin est poussé à la démission ; plus précisément, par souci de discrétion, il renonce à demander la prolongation de son mandat à la fin de 1962. L'affaire Bonvoisin débute par ce que les dirigeants de la BSGB appellent pudiquement « l'incident Brockville Chemicals ». En janvier 1960, la Commission bancaire a vent d'une opération d'émission publique illicite de titres de la société canadienne Brockville Chemicals Limited, une société filiale de la Sogemines, qui elle-même fait partie du groupe de la Société générale. L'émission ne respecte pas les formalités légales du code du Commerce et la Commission bancaire s'en aperçoit. Au cours de l'enquête que les fonctionnaires de l'autorité de surveillance mènent ensuite, il est révélé que c'est une autre filiale du groupe de la Générale, la Compagnie de Gestion et de Banque (Cogeba), une banque fondée à Genève reprenant en partie les activités de l'ancienne filiale tangéroise de la grande banque belge²¹⁴², qui a souscrit une grande partie (575'000) des actions de la Brockville Chemicals. C'est la construction complexe de l'émission publique d'une société canadienne, avec une prise ferme de la part d'une autre filiale du groupe basée à Genève, qui constitue pour la Commission bancaire un contournement des dispositions légales belges. Plus précisément, il y a infraction à l'obligation de publier la notice légale d'émission publique et d'obtenir une autorisation pour le faire. Les soupçons se dirigent rapidement vers Pierre de Bonvoisin, qui est au cœur de l'opération incriminée. La méfiance de la Commission bancaire est de plus éveillée par la politique d'obstruction des

²¹⁴¹ Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 94-107 ; voir aussi Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 369-372.

²¹⁴² Sur l'installation en Suisse de la Cogeba, Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 365-366, 498-499. Les documents internes conservés dans les archives de la Banque de la Société générale permettent de préciser les raisons du choix de Genève. En plus des changements politiques au Maroc en 1956 qui provoquent un déplacement de capitaux vers la Suisse, les dirigeants de la grande banque belge souhaitent concurrencer les banques suisses qui « démarchent avec succès la clientèle belge depuis 1945 ». Entre 1956 et 1962, la Cogeba connaît une forte croissance : le nombre de comptes passent de 485 à 1349, tandis que les dépôts à découvert augmentent de 124 à 472 millions de francs suisses nominaux. Ce même rapport souligne que la Cogeba à Genève reprend une longue succession dans les filiales de la Société générale de Belgique spécialisée dans la gestion de portefeuille depuis l'étranger, pour une clientèle belge (Banque Belge, Londres ; Banque Générale du Luxembourg ; Banque Belge, Paris ; Banque Belge, New York ; Compagnie Belge de Banque et de Gestion, Tanger). La BSGB avoue également, à demi-mot, que la fraude fiscale des clients belges joue un rôle important dans les activités de la Cogeba. Cf. ABNP-Paribas-Fortis, Dossier n° 657, Note concernant la Compagnie de Gestion et de Banque, Genève, 14.08.1962. Cette dimension d'évasion fiscale est confirmée dans un second document, une autre note interne signée par Jules Dubois-Pélerin, directeur de la Société générale : « Actuellement, Cogéba est surtout un outil – utile – de gestion de fortunes. Il s'agit de fortunes essentiellement belges et n'ayant pas la vertu de la clarté fiscale [...]. Cogeba exerce un métier à la marge de ce que demande le respect de la stricte déontologie ». ABNP-Paribas-Fortis, Dossier n° 656, Diverses notes pour Monsieur le Gouverneur, 31.12.1962, p. 13.

dirigeants de la BSGB, qui se servent du secret bancaire suisse pour justifier l'impossibilité de communiquer les informations relatives à la Cogeba demandées par la Commission bancaire. Pour les superviseurs bancaires, il ne fait aucun doute que le refus de fournir les renseignements renforce « la présomption d'une fraude à la loi belge » et « d'une faute commise contre la déontologie financière »²¹⁴³. En plus de fortes tensions entre la Commission bancaire et les dirigeants de la BSGB et Cogeba (Pierre Bonvoisin et Henri Philippe Crombé (1905-1969)), l'incident Brockville provoque également des frictions internes au groupe de la Société générale. Son gouverneur Gillet et son directeur Dubois-Pélerin, non-informés de toute l'opération, doivent intervenir en tant qu'actionnaire principal et servir de médiateur entre Bonvoisin et la Commission bancaire. Eugène de Barsy affirme alors à Paul Gillet très clairement que l'attitude de Bonvoisin à la tête de la banque pose problème. « Le Président [de la CB] n'a rien celé au Gouverneur [de la SGB] de l'inquiétude croissante, extrême aujourd'hui, provoquée par les graves déviations du jugement qui se sont révélées à la présidence de la banque, déviations dont les conséquences apparaissent maintenant dans tout leur enchaînement »²¹⁴⁴. L'obstacle du secret bancaire helvétique irrite au plus haut point la Commission bancaire ; De Barsy estime qu'il faut « faire sauter Cogeba »²¹⁴⁵. Au cours d'entretien avec Bonvoisin, le président de la Commission bancaire insiste aussi sur « l'écart considérable qu'il y avait entre le degré de considération qui pouvait, en fait, être donné ou reconnu à l'obligation de secret bancaire suisse et le respect dont il fallait témoigner pour l'institution qui, en Belgique, a le devoir de connaître la nature réelle d'actes de placement opérés dans la sphère de sa propre juridiction administrative »²¹⁴⁶. Malgré ces récriminations, l'affaire en reste là. L'émission publique délictueuse n'est pas formellement sanctionnée, mais est considérée comme un symptôme d'un dysfonctionnement dans les organes dirigeants de la banque. Il n'en reste pas moins que tout le dossier Bonvoisin-Brockville affaiblit considérablement la position de négociations des patrons de la Société générale avec la Commission bancaire autour de l'accord sur l'autonomie bancaire. Eugène de Barsy se

²¹⁴³ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 09.02.1960, p. 9.

²¹⁴⁴ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 23.02.1960, p. 9.

²¹⁴⁵ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 08.03.1960, p. 7.

²¹⁴⁶ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 15.03.1960, p. 4. Notons au passage que cette confrontation entre la Commission bancaire et une banque belge possédant une filiale en Suisse autour du secret bancaire n'est pas un cas unique. En janvier 1967, Eugène de Barsy cherche à nouveau à obtenir des renseignements sur les activités de la Cogeba à Genève. Il s'adresse cette fois-ci à ses homologues de la Commission fédérale des banques pour tenter de briser la résistance des banquiers belges qui se réfugient derrière le secret bancaire suisse. De Barsy termine son courrier par un argument relatif à la problématique croissante des filiales multinationales : « J'imagine que ce problème vous est familier et que votre institution n'accepterait pas d'ignorer, dans l'appréciation à porter sur le véritable état général des affaires, qu'une fraction importante de l'activité et des risques d'une banque suisse (et partant la mise en cause de son crédit et de sa réputation) puisse se dérouler dans le secret ou dans la pénombre d'un réseau de filiales étrangères ». Mais les superviseurs helvétiques, après une première réponse évasive, avouent leur incapacité (ou justifient-ils leur refus ?) d'aider leurs collègues belges : « Dans l'ignorance où nous sommes des raisons que peut avoir, pour agir ainsi, la filiale suisse d'une banque belge soumise à votre surveillance, nous ne pouvons, après avoir retourné ce problème de tous les côtés, que lui laisser la liberté et la responsabilité de son attitude. En aurions-nous les motifs d'ailleurs que nous ne pourrions la contraindre à fournir à la banque de votre pays dont elle dépend, les renseignements nécessaires. Nous sommes vraiment au regret de ne pouvoir vous en dire plus ». AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 1, Dossier « Aufsicht der Auslandsbankbehörden über die Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen ausl. Banken in der Schweiz 1963-1977 », lettre d'Eugène de Barsy (Commission bancaire) à la Commission fédérale des banques, 26.01.1967, p. 7, réponse de la CFB du 30.10.1967.

sert alors du discrédit de Bonvoisin dans l'affaire des actions Brockville pour obtenir des concessions plus importantes dans la reconstitution des organes dirigeants de la banque²¹⁴⁷.

Le dossier Bonvoisin-Brockville connaît un épilogue douloureux deux ans plus tard, en 1962²¹⁴⁸. La Commission bancaire souhaite alors régulariser la situation des titres par une cotation régulière en bourse, et soupçonne qu'une partie de la plus-value touchée par la Cogeba n'apparaît pas dans les comptes. Pour tirer l'affaire au clair, un voyage secret à Genève est organisé en novembre 1962, auquel participent le président de la Cogeba, Henri Philippe Crombé et André Oleffe, directeur de la Commission bancaire. Cette inspection extraordinaire est périlleuse, car interdite par la loi suisse et exceptionnelle dans les usages belges. Tout contact avec le personnel genevois de la banque est évité. Le rapport effectué par Oleffe sur ce voyage révèle d'une part la mauvaise organisation administrative de la filiale genevoise (archives disparates et non classées, conseil d'administration absent). Cette mauvaise impression est renforcée par la qualité de l'audit annuel effectué par la société de révision suisse. « Il est évident que le contrôle des reviseurs suisse – Ofor – a été lamentablement inefficace »²¹⁴⁹, estime Jules Dubois-Pélerin dans une note interne. D'autre part, quant au fond du problème, le voyage genevois dévoile que les commissions touchées sur certaines opérations d'émission de titres, dont Brockville, ont servi à alimenter une réserve occulte. Sa fonction précise n'est pas établie avec certitude, les dirigeants de la filiale genevoise soutenant que les comptes sont prévus pour faire face à d'éventuelles difficultés (licenciements, arrestations) pour le personnel de la banque opérant dans des pays avec des risques d'instabilité politique ou économique. Eugène de Barsy, dans un courrier adressé à Jules Dubois-Pélerin émet une hypothèse moins optimiste quant à la nature de la réserve confidentielle :

« ... la constitution à Genève de fonds secrets. J'emploie ces derniers mots à dessein parce que je ne veux pas employer ceux de caisse noire, ni surtout, en présence des explications présentées, une expression qui implique l'idée de partage. L'image la moins dure qu'on puisse évoquer est celle de la cassette aux mains d'une ou, comme en l'espèce, de plusieurs personnes, détenant par un mandat une grande autorité et qui estiment pouvoir d'une part, user de celle-ci pour constituer des fonds par dérivation de certaines recettes – secrète pour leurs collègues ou collaborateurs, spécialement pour ceux qui ont charge des comptes – et d'autre part, pouvoir y puiser pour accomplir des actes, de leur secteur d'autorité peut-être, mais situés en marge de son exercice ouvert et régulier »²¹⁵⁰.

Au-delà de la raison d'être exacte des fonds visés, il faut retenir de l'épisode Bonvoisin-Brockville-Cogeba au moins trois éléments. Premièrement, du point de vue des dirigeants et des superviseurs bancaires belges, les pratiques de surveillance bancaire suisse sont

²¹⁴⁷ Cette hypothèse est confirmée par le bilan amer que dresse une note interne à la SGB sur le protocole de novembre 1960 : « compte tenu des difficultés du problème et des nombreuses pressions dont nous avons été l'objet, il eût été difficile de faire mieux ». AGR2, ASGB4, Dossier n° 2246, archives Dubois-Pélerin, Procès-verbal du Conseil restreint de la SGB, 08.11.1960, p. 4.

²¹⁴⁸ Toutes ces péripéties sont richement documentées dans deux dossiers conservés aux archives de la Banque de la Société générale. ABNP-Paribas-Fortis, Dossiers n° 656-657, Rôle de la direction de la gestion de la filiale Cogeba..., 1962-1963.

²¹⁴⁹ ABNP-Paribas-Fortis, Dossier n° 656, Diverses notes pour Monsieur le Gouverneur, 31.12.1962, p. 15.

²¹⁵⁰ ABNP-Paribas-Fortis, Dossier n° 656, Lettre d'Eugène de Barsy à Jules Dubois-Pélerin (vice-gouverneur de la SGB), 29.11.1962.

inopérantes, et que le secret bancaire helvétique soulève des questions de primauté des juridictions administratives difficilement solubles. Deuxièmement, le voyage secret à Genève d'un fonctionnaire belge chargé du contrôle bancaire met en évidence l'absence de toute forme de coopération internationale sur la surveillance des entités multinationales ou extraterritoriales, alors même que ces questions deviennent pertinentes, avec l'internationalisation progressive des places financières, dès le début des années 1960. Cet épisode souligne aussi le manque de moyens – ou la mauvaise volonté ? – de la Commission fédérale des banques, incapable d'obtenir des renseignements sur les opérations réalisées par la filiale genevoise d'une grande banque belge. Troisièmement enfin, l'affaire Bonvoisin permet de comprendre dans quel contexte les dirigeants des grands groupes financiers belges acceptent d'accorder à l'Etat, par le biais de protocoles non-contraignants, une certaine influence sur la composition de leurs instances dirigeantes. Pierre Bonvoisin est poussé à la démission fin 1962, sur la pression de la Commission bancaire²¹⁵¹.

Une douzaine d'années plus tard, le 1^{er} février 1974, un nouveau protocole remplace l'accord conclu en 1960²¹⁵². Comment en arrive-t-on à ce renouvellement de la formule du *gentlemen's agreement* dans le domaine de l'autonomie bancaire ? D'une part, la pression politique, en particulier de la part du Parti socialiste, en faveur d'un contrôle étatique plus étroit des holdings, se maintient et s'accroît au cours des années 1960²¹⁵³. D'autre part, en septembre 1969, la Brufina procède à la vente de 225'000 actions de la Banque de Bruxelles à l'Algemene Bank Nederland, soit la moitié de sa participation, sans en avertir la Commission bancaire²¹⁵⁴. Il s'agit là d'une violation flagrante du protocole de 1960, qui a pour effet de provoquer un nouveau débat politique, sous la forme de l'interpellation du député socialiste Henri Simonet (1931-1996) du 30 octobre 1969. Une combinaison de divers facteurs explique donc la reprise de cette thématique dans le cadre d'une troisième Commission de Voghel, en 1970. Les trois « Commissions de Voghel » successives (1962-1967-1970) sont des comités gouvernementaux d'études, présidés par le vice-gouverneur de la BNB et membre de la Commission bancaire Franz de Voghel et mis en place pour examiner les possibilités de dynamiser l'économie belge²¹⁵⁵. Tant au niveau parlementaire que dans les débats de la Commission de Voghel, c'est la forme que doit prendre l'intervention étatique qui est surtout discutée : l'autonomie bancaire est-elle finalement mieux garantie par la conclusion de *gentlemen's agreement* ou par l'adoption parlementaire d'une législation ? La première option, moins contraignante et préconisée par la Commission bancaire, l'emporte finalement en octobre 1972²¹⁵⁶. Cette décision gouvernementale est saluée par les banquiers, qui attachent une grande importance à ce que le régime légal de 1935 demeure fondamentalement intact. Une note interne de la Société générale de Banque datant septembre 1973 en témoigne :

²¹⁵¹ De nombreux documents d'archives internes donnent des rapports très circonstanciés sur les conditions, souvent jugées dramatiques, qui mènent à la « décapitation » de Bonvoisin en décembre 1962. Cf. ABNP-Paribas-Fortis, Dossiers n° 656-657, Rôle de la direction de la gestion de la filiale Cogeba..., 1962-1963.

²¹⁵² Sur la genèse et le contenu du protocole de février 1974, cf. Rapport annuel de la Commission bancaire, 1973-1974, p. 15-38.

²¹⁵³ De Preter, *art. cit.*, in Witte, De Preter (éd.), *op. cit.*, 1989, en particulier p. 386.

²¹⁵⁴ Smets, *op. cit.*, 2012, p. 544.

²¹⁵⁵ Sur les Commissions de Voghel, cf. Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 397 et 413 ; Pluym, Boehme, *op. cit.*, 2005, p. 317 ; Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 127-128.

²¹⁵⁶ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 414-415.

« La réalisation des propositions avancées [le nouveau protocole] est subordonnée à une prise de position du gouvernement aux termes de laquelle ces propositions règlent correctement, sous l'angle politique des choses, le problème de l'autonomie. Elle suppose et implique que, sous réserve des adaptations prévues actuellement par le projet de loi susvisé [le projet qui deviendra la loi Mammouth de juin 1975], l'économie générale de l'arrêté royal n° 185 ne soit pas modifiée par le gouvernement ou le Parlement »²¹⁵⁷.

Autrement dit, les milieux bancaires privilégient l'option d'un accord bilatéral avec la Commission bancaire, pour autant que les principes généraux du contrôle bancaire soient maintenus. On retrouve ici la préférence dominante des milieux soumis à une régulation pour la préservation du statu quo, garant d'une certaine stabilité de l'environnement institutionnel et réglementaire.

Ce choix ouvre donc la voie à la négociation du second « protocole relatif à l'autonomie de la fonction bancaire » qui est signé en février 1974. Il est conclu entre la Commission bancaire, les trois plus grandes banques (Société générale de Banque, Banque de Bruxelles, Kredietbank), et leurs principaux actionnaires, mais est appelé à s'étendre progressivement aux autres banques. Dans le fond, le protocole de 1974 développe et intensifie les engagements pris en 1960²¹⁵⁸. Il aborde les deux volets principaux présents dès 1935 : celui de l'indépendance personnelle des dirigeants bancaires et celui de l'autonomie financière du capital social des banques. Dans le premier domaine, le protocole affirme la distinction entre le comité de direction, responsable de la gestion de la banque, et le conseil d'administration, chargé de la haute surveillance, et définit en outre les relations entre ces deux composantes. Les nominations du président et des membres du comité de direction se font sur « avis » de la Commission bancaire. Cet avis n'implique pas un véritable pouvoir d'agrément. Quant à l'autre versant, celui de l'indépendance financière, le protocole de 1974 stipule que les participations majoritaires ont un caractère presque institutionnel et contribuent à la stabilité du système bancaire. Toute modification quantitativement importante d'une participation jugée significative doit être précédée d'une consultation de la Commission bancaire, qui peut, sous certaines conditions, recommander d'en suspendre la réalisation. Comme en 1960, les dispositions disciplinaires du protocole sont faibles : aucune sanction formelle n'est prévue en cas de transgression. « Une concertation s'établira au niveau le plus adéquat » mentionne simplement le texte. Une communication publique de non-respect semble être la menace la plus lourde envisagée. L'entérinement du protocole donne lieu à une certaine agitation politique. Négocié essentiellement par le président démissionnaire de la Commission bancaire, le chrétien-démocrate André Oleffe, qui est nommé ministre des Affaires économiques en avril 1974, et par le ministre des Finances libéral Willy de Clercq, le protocole est remis en question par le ministre socialiste Willy Claes (1938-) qui accuse Oleffe d'avoir agi sans l'accord de la majorité gouvernementale²¹⁵⁹. Malgré ces protestations, le protocole est maintenu et définira jusque dans les années 1990 le fonctionnement du système bancaire belge.

²¹⁵⁷ Note « Autonomie – structure d'administration des banques », annexée au procès-verbal du Comité directeur, 07-10.09.1973 citée in *ibid.*, p. 400.

²¹⁵⁸ Une copie du protocole signé par la Société générale de Belgique est conservée dans AGR2, ASGB4, Secrétariat général, dossier n° 698.

²¹⁵⁹ Vanthemsche, *art. cit.*, in van der Wee (éd.), *op. cit.*, 1997, p. 418 ; Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 141.

Il ressort clairement des éléments développés ci-dessus que la garantie de l'indépendance des banques à l'égard des sociétés de holding dont elles sont issues est une notion dont la définition évolue au cours des quarante premières années d'existence de la Commission bancaire. Dans un premier temps, entre 1935 et 1954, ce dossier ne constitue pas une priorité absolue pour les superviseurs. Ceux-ci, bien conscients du caractère purement formel de la scission opérée en 1934, se contentent d'accorder des dérogations aux dirigeants bancaires pour leur permettre de maintenir certains mandats d'administrateur dans des sociétés commerciales. Entre 1954 et 1957, au cours d'échanges souvent conflictuels avec les milieux bancaires, la Commission bancaire cherche à imposer une réduction massive, voire une suppression, de la participation des sociétés à portefeuille dans le capital de leurs filiales bancaires. Puis, au cours d'une troisième phase, entre 1960 et 1975, la politique de la Commission bancaire se caractérise par une approche de concertation avec les dirigeants bancaires, qui se concrétisent par la ratification de deux protocoles. Ces accords ont pour effet non pas de réduire, mais de stabiliser l'actionnariat principal des grandes banques. Cette évolution s'effectue dans le contexte de la construction du Marché Commun et de l'affirmation de grands groupes européens. Garantir un ancrage belge semble alors devenir un objectif prioritaire, au détriment des principes généraux de scission hérités des années 1930. Pour le dire autrement, un glissement de priorités s'opère chez la Commission bancaire entre les années 1950 et les années 1960 : les risques de voir des fleurons de la finance belge tomber sous l'influence de groupes étrangers, à l'heure de la construction européenne, sont considérés comme une plus grande menace que le manque d'indépendance des banques de dépôt à l'égard des sociétés holdings auxquelles elles sont étroitement liées.

L'extension des domaines de compétences de la Commission bancaire (1957-1975)

La Commission bancaire est initialement conçue comme un organisme chargé de chapeauter la mise en application d'une réglementation bien précise, l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935, texte qui l'institue. A cet égard, elle est, selon le régime prévu en 1935, exclusivement chargée du contrôle de deux types d'activité et d'entités : les banques de dépôt et les émissions de titres. A cette double mission correspond l'organisation interne de la Commission bancaire, dont les services administratifs se composent essentiellement, jusqu'en 1965, de deux départements distincts, mais complémentaires, celui du contrôle des banques et celui du contrôle des émissions²¹⁶⁰. Alors que la première compétence, celle du contrôle bancaire, était considérée comme l'essentiel pendant la première décennie d'activité de la Commission – aussi en raison du faible volume des émissions pendant les années de guerre, la dynamique se renverse au cours de l'après-guerre et le contrôle des émissions prend une importance croissante²¹⁶¹. Dans ce régime, toute une série d'acteurs importants de la vie financière belge échappe intégralement au contrôle de la Commission bancaire²¹⁶². D'une part, les nombreuses institutions parastatales de crédit ne sont pas visées : la Banque nationale de Belgique, l'Institut de Réescompte et de Garantie, la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite, la Société nationale de Crédit à

²¹⁶⁰ Dans l'organigramme du secrétariat, un troisième service existe, intitulé « Etudes et documentation », qui collaborent dans les deux domaines principaux.

²¹⁶¹ André Bruyneel, « De quelques observations relatives aux compétences et aux pouvoirs de la Commission Bancaire », *Revue de la banque - Bank en Financierwezen*, vol. 36, n° 3, 1972, p. 208-220, p. 210.

²¹⁶² Arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935, titre I, art. 1.

l'Industrie, le Crédit communal de Belgique, la Caisse nationale de Crédit professionnel, l'Office central de Crédit hypothécaire et l'Institut national de Crédit agricole. D'autre part, jusqu'en 1975, les caisses d'épargne privées, réglementées par un arrêté royal de décembre 1934 et supervisées dès lors par une autre agence de régulation, l'Office central de la petite épargne, ne sont pas soumises à la surveillance de la Commission bancaire. Enfin, bien évidemment, les sociétés à portefeuille, ou sociétés financières, ne sont pas non plus assujetties.

En une vingtaine d'années, entre 1957 et 1975, la Commission bancaire va connaître un élargissement significatif de ses compétences de contrôle. Cette extension progressive des administrés est liée à l'évolution des techniques innovantes des appels publics à l'épargne. Chaque nouvelle technique d'investissement ouvre une brèche dans le système de contrôle, qu'il s'agit de colmater en confiant une nouvelle mission de surveillance à la Commission bancaire. Cet élargissement, du point de vue juridique, est balisé par quatre étapes. En 1957, les fonds communs de placement sont placés sous la surveillance de la Commission bancaire. En 1964, deuxièmement, elle doit également contrôler toutes les entreprises qui, en dehors des banques et des caisses d'épargne privées, reçoivent des fonds en faisant appel au public : il s'agit essentiellement de sociétés spécialisées dans le crédit à la consommation ou le crédit hypothécaire²¹⁶³. Troisièmement, en 1967, les sociétés à portefeuille ou holdings sont soumises à une réglementation très timide et lacunaire ; la Commission bancaire n'obtient un pouvoir d'intervention que dans le domaine de l'information au public et aux actionnaires, si bien qu'il est difficile de parler de contrôle. Quatrièmement enfin, en 1975, la Commission bancaire reçoit la surveillance des caisses d'épargne privées, dans le cadre du mouvement de déspecialisation des entreprises financières. En raison du peu d'informations qualitatives dont nous disposons sur l'application par la Commission bancaire de ces quatre nouvelles compétences de surveillance, nous ne ferons que survoler brièvement ces évolutions²¹⁶⁴.

Le 27 mars 1957, le Parlement belge adopte une loi relative aux fonds communs de placement²¹⁶⁵. L'impulsion initiale de cet acte législatif remonte à 1954-1955, lorsque le ministre des Finances met sur pied une commission en vue de préparer un projet de contrôle de cette forme d'appel à l'épargne. Pour rappel, les fonds communs de placement, aussi connus ailleurs sous l'appellation *investment trust*, sont des placements collectifs de valeurs mobilières qui, ensemble, forment une masse indivise²¹⁶⁶. Comme ailleurs, leur succès repose, pour le dire rapidement, sur la simplicité d'acquisition, la discrétion, les avantages fiscaux et la répartition des risques inhérents à cette forme d'investissement. En Belgique, ils font leur apparition, sans doute sur le modèle néerlandais – précurseur dans ce domaine en Europe continentale – dès les premières années d'après-guerre. Dès mai 1946, la Commission bancaire discute d'une émission réalisée par une société de gestion de fonds communs de placement²¹⁶⁷. Il s'agit de la

²¹⁶³ Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 249.

²¹⁶⁴ Il est à cet égard regrettable que les archives de la Commission bancaire ou de la Banque nationale de Belgique ne contiennent pas, à notre connaissance, de dossiers thématiques sur ces questions-là.

²¹⁶⁵ La loi est publiée dans le *Moniteur belge* du 13 avril 1957. Elle figure aussi en annexe du rapport annuel de la Commission bancaire pour l'année 1956-1957, p. 162-166.

²¹⁶⁶ Pour un bref historique de l'apparition en Suisse des fonds de placement, cf. renvoi interne, chap. 8.1.

²¹⁶⁷ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, 12^e séance du 21.05.1946.

Belgische Maatschappij voor Beleggingsbeheer (Bemab), une société créée par la holding « Algemeene Maatschappij voor Nijverheidskrediet », proche de la Kredietbank. Les fonds communs de valeurs mobilières s'apparentent essentiellement aux *investment trusts* anglo-saxons. Entre 1947 et 1949, la Bemab fonde au moins trois fonds spécialisés dans les valeurs respectivement anglaises, américaines et belges (*Engels Depot, Dollar Depot, Belgisch Depot*)²¹⁶⁸. Un peu plus tard, la Banque Lambert lance son propre outil d'investissement, en constituant en août 1955, par l'intermédiaire de la Soges, le Fonds international de placement ; en septembre 1956, c'est la Société Belge de Banque qui franchit le pas avec la S.A. Geva. Avant l'adoption de la loi de mars 1957, six sociétés de fonds communs de placement sont déjà actives en Belgique²¹⁶⁹.

En 1954-1955, un projet de législation sur cet objet est envisagé. C'est alors le Comité national pour le développement de l'épargne mobilière, présidé par le président de la Banque de Bruxelles Max-Léo Gérard, qui fournit un premier avant-projet à la Commission ad hoc créée par le ministre des Finances, le libéral Henri Liebaert²¹⁷⁰. La Commission bancaire s'empare du dossier dès janvier 1955. Ses membres sont unanimement favorables à une législation, notamment pour contrer « les déviations qui pourraient s'installer si des dispositions efficaces n'étaient pas prises »²¹⁷¹. Le débat s'achève sur une prise de position claire :

« Il faut répondre affirmativement à la question de savoir s'il y a lieu ou non de légiférer ou non dans ce domaine. Ils [les membres de la CB] inclinent à penser que la législation devrait être très complète ; elle devrait toucher à la fois au statut civil de ces fonds communs, c.à.d. donner forme à cette institution juridique nouvelle et, d'autre part, étudier le contrôle de la création et du fonctionnement des fonds communs. [...] L'institution de contrôle paraît devoir être la Commission bancaire »²¹⁷².

Les superviseurs adhèrent à une réglementation de cette nouvelle technique d'investissement. En raison de la complexité du dossier, ils recommandent en outre l'adoption d'une loi brève qui lui délègue une grande marge de manœuvre pour la mise en exécution du statut légal. La Commission bancaire obtient raison, puisque c'est en effet une loi-cadre qui est votée en mars 1957, c'est-à-dire que le texte promulgué par les instances démocratiquement élues ne fixe que des principes très généraux et délègue à un établissement, ici la Commission bancaire, la puissance exécutive à proprement parler²¹⁷³. En vertu de ce pouvoir discrétionnaire, la Commission bancaire promulgue en avril 1958 un règlement qui fixe les droits et obligations des sociétés de gestion de fonds communs de placement. Dans le cadre de cet ensemble de réglementations, la Commission bancaire

²¹⁶⁸ Smets, *op. cit.*, 2012, p. 256.

²¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 265.

²¹⁷⁰ Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 80-81. Le groupe de travail chargé de préparer l'avant-projet comprend des représentants de l'Administration des Finances, de la Banque nationale de Belgique, de l'Association Belge des Banques, de la Commission de la Bourse de Bruxelles, du Comité National pour le Développement de l'Épargne Mobilière et de la Commission bancaire. Cf. AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 26.04.1955, p. 9.

²¹⁷¹ AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 11.01.1955, p. 11.

²¹⁷² AGR, I 568, Procès-verbaux de la Commission bancaire, séance du 11.01.1955, p. 12.

²¹⁷³ W. Decamp, Jacques Verteneuil, « Quelques réflexions sur le statut légal des fonds communs de placement en Belgique », *Revue de la banque - Bank en Financiewezen*, vol. 31, n° 8, 1967, p. 721-728, p. 725.

reçoit des attributions précises dans le domaine des fonds communs de placement²¹⁷⁴. Elle obtient un pouvoir d'agrément des sociétés de gestion des fonds ; sans cette autorisation, une entreprise ne peut pas s'établir. En cas de non-respect de la réglementation, cette agrément peut être retirée par la Commission bancaire, ce qui provoque la mise en liquidation de la société de gestion. En outre, l'autorité de surveillance dispose d'un pouvoir d'investigation dans les documents et écritures des sociétés de gestion, elle peut exiger la communication de toute information relative à leur activité. Enfin, comme nous l'avons vu plus haut, la prise en charge de cette nouvelle mission implique une nouvelle source de financement pour la Commission bancaire. La rémunération annuelle touchée auprès des sociétés de gestion dépend de la valeur globale des fonds communs gérés (0.1% en avril 1958).

Il semble que, globalement, l'application de la loi sur les fonds communs de placement n'a pas posé de grandes difficultés à la Commission bancaire²¹⁷⁵. Selon le spécialiste en droit financier André Bruyneel, qui s'exprime en 1972, le contrôle des fonds de placement n'a pas engendré de conséquences particulières pour la Commission bancaire « à cause de l'insuccès relatif qu'a connu en Belgique l'épargne sous forme de parts de fonds communs de placement »²¹⁷⁶. Il est vrai que le nombre de sociétés de gestions et de fonds administrés est relativement stable : entre 1958 et 1972, le nombre de sociétés de gestion agréées par la Commission bancaire fluctue entre 4 et 6, tandis que le nombre de fonds communs de placement belges administrés par cette poignée de sociétés passe de 8 à 10²¹⁷⁷. En se basant sur les chiffres de 1969, Bruyneel estime que la part de l'épargne investie dans les fonds communs de placement est relativement modeste : elle s'élève au total à 12.4 milliards de francs belges, contre 32.8 milliards d'accroissement pour les dépôts bancaires, 27 milliards pour l'épargne hypothécaire et immobilière et 21.2 milliards pour les placements en actions et obligations²¹⁷⁸.

Le deuxième élargissement significatif des compétences de la Commission bancaire se produit en 1964. La loi du 10 juin 1964 est en effet promulguée par le Parlement pour combler une lacune de la réglementation existante. Il s'avère en effet qu'un secteur complètement dérégulé de collecte de fonds s'est développé, en dehors du système bancaire conventionnel et de tout contrôle légal. Rien n'empêchait alors une entreprise, aussi longtemps qu'elle n'est pas considérée comme une banque, de solliciter l'épargne publique selon des formules parfois douteuses²¹⁷⁹. Cette législation vient sanctionner une situation problématique que la Commission bancaire stigmatise régulièrement depuis le début des années 1950, à savoir l'existence de certains modes d'appel public au marché effectué en marge des dispositions et des contrôles légaux²¹⁸⁰. Elle estime par exemple en 1955 que « dans un système où toutes les formes usuelles d'appel public à l'épargne sont

²¹⁷⁴ Francis Requette, *Les fonds communs de placement en Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 1968, p. 165-184.

²¹⁷⁵ Tilly, *op. cit.*, 2009, p. 81.

²¹⁷⁶ Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 248.

²¹⁷⁷ Rapport annuel de la Commission bancaire, années correspondantes.

²¹⁷⁸ Bruyneel, *art. cit.*, 1972, note 317, p. 248.

²¹⁷⁹ Guy Gelders, «La Commission bancaire: 45 ans d'histoire de la législation financière», *Revue de la banque - Bank en Financierwezen*, n° 8/9, 1980, p. 51-64, p. 59 : « Des escroqueries conduisirent le législateur à intervenir », ajoute celui qui était alors conseiller au service d'Etudes et documentation de la Commission bancaire.

²¹⁸⁰ Par exemple, rapport annuel de la Commission bancaire, 1951-1952, p. 68-70.

surveillées, l'existence de secteurs non contrôlés est susceptible de susciter des initiatives douteuses et de nuire au climat général du marché »²¹⁸¹. Un exemple typique de ce type d'appel à l'épargne est celui des sociétés spécialisées dans le financement à tempérament, autrement dit le crédit à la consommation, qui réalisent souvent des profits très élevés. Pour mettre fin aux différents abus et opérations proches de l'escroquerie, la loi du 10 juin 1964 affirme le principe selon lequel la collecte de dépôts d'argent du public est réservée à des entreprises soumises à des contrôles protecteurs de l'épargne. Toute réception de fonds du public réalisée en dehors des organismes financiers soumis à un contrôle devient un délit²¹⁸². Par la législation de juin 1964, un nouveau secteur, quoique très hétérogène, est soumis au contrôle de la Commission bancaire. En effet, les sociétés, désignées par la formule limpide et concise « entreprises régies par le chapitre 1^{er} de la loi du 10 juin 1964 », sont désormais administrées par un statut légal très proche de celui des banques : elles doivent être inscrites officiellement, respecter des règles d'organisation formelle, se soumettre à un contrôle révisoral, et communiquer des informations à la Commission bancaire. Selon André Bruyneel, cette nouvelle compétence n'a pas entraîné de conséquences importantes pour la Commission bancaire. Elle a toutefois dû adapter ses moyens d'intervention à des entreprises de taille modeste. Le service administratif que la Commission bancaire dévoue au contrôle de ce domaine reste le moins bien doté en personnel : en 1976, lorsqu'un organigramme plus précis du secrétariat est publié, la section sur le contrôle des entreprises régies par le chapitre 1^{er} de la loi du 10 juin 1964 ne compte qu'une employée, contre 9 pour le contrôle des banques, 5 pour le contrôle des émissions de titres et des fonds de placement, 2 pour le contrôle de caisses d'épargne privées, et 2 pour le contrôle des sociétés à portefeuille²¹⁸³. En 1975, le statut légal des entreprises qui font appel à l'épargne est modifié par la loi Mammouth, qui sera évoquée plus bas. Dans l'esprit de déspecialisation qui caractérise cette législation, le régime de contrôle, dans certaines de ses exigences, s'est rapproché de celui d'autres intermédiaires financiers²¹⁸⁴.

Troisièmement, par « l'arrêté royal n° 64 du 10 novembre 1967 organisant le statut des sociétés à portefeuille et leur association à la programmation économique », la Commission bancaire reçoit un nouvel élargissement de ces compétences. Cette intervention trouve son origine dans les recommandations émises par la seconde Commission de Voghel (Commission gouvernementale pour l'étude des problèmes de financement de l'expansion). Il s'agit d'une loi très timide, qui n'entraîne pas l'assujettissement intégral des sociétés à portefeuille – à savoir les fameuses holdings issues de la scission bancaire de 1934, comme la Société générale ou la Brufina. Ces dernières ne sont pas soumises à une surveillance similaire à celle des banques, qui impliquerait le respect de certains ratios prudentiels ou un contrôle externe permanent et obligatoire. Le texte de novembre 1967 cherche essentiellement à atteindre deux objectifs : associer les sociétés à portefeuille à la programmation économique et améliorer la qualité de l'information donnée à leurs actionnaires et au public²¹⁸⁵. Même le juriste André

²¹⁸¹ Rapport annuel de la Commission bancaire, 1954-1955, p. 10.

²¹⁸² Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 248.

²¹⁸³ Rapport annuel de la Commission bancaire 1975-1976, p. 11-12. Dix autres salariés sont employés dans des services à portée générale (Etudes, documentation, secrétariat, inspection, informatique, etc.)

²¹⁸⁴ Le Brun, Lempereur, *op. cit.*, 1979, p. 240.

²¹⁸⁵ Gelders, *art. cit.*, 1980, p. 61.

Bruyneel, pourtant détracteur convaincu des solutions interventionnistes, estime en 1972 que « l'arrêté constitue une première tentative de réglementation des 'holdings' ; son origine, ses lacunes et ses timidités manifestes expliquent, entre autres facteurs, l'application très réservée qui en a été faite jusqu'ici »²¹⁸⁶. Le premier objectif – l'association à la programmation économique – consiste foncièrement en une communication facultative des projets d'investissement du holding à un organisme d'intérêt public, le Bureau du Plan²¹⁸⁷. Il ne concerne donc pas la Commission bancaire. Quant au second objectif – l'information correcte des actionnaires et du public, il vise à être atteint par des dispositions qui donnent à la Commission bancaire le pouvoir de faire des observations à une société concernant la qualité des renseignements publiés de son bilan, ses comptes et son rapport aux actionnaires. En ce sens, l'action de la Commission bancaire se rapproche ici de son intervention dans le domaine des émissions de titres et valeurs : il s'agit là simplement de vérifier la pertinence des informations contenues dans le prospectus d'émission. La mise à exécution de l'arrêté royal n° 64 du 10 novembre 1967 par la Commission bancaire s'effectue lentement. En janvier 1971, les procès-verbaux du Conseil restreint de la Société générale relatent que la Commission bancaire se contente d'une application minimale : « Celle-ci [la Commission bancaire] estime, après examen des sociétés soumises à l'Arrêté, qu'il n'est pas possible d'établir des normes générales et que son action doit se limiter à veiller à ce que chaque société donne au public, en particulier dans son rapport annuel, une image exacte d'elle-même »²¹⁸⁸. Il n'est pas donc pas étonnant qu'en mars 1971, le député socialiste Henri Simonet dépose une proposition de loi visant à augmenter les pouvoirs de la Commission bancaire à l'égard des holdings. Ce dernier avance que, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal n° 64 du 10 novembre 1967, aucune amélioration n'est perceptible dans le domaine : « Il était permis d'espérer que les recommandations ou interventions pragmatiques et concrètes de la Commission bancaire auraient pu aboutir dans ce domaine comme dans celui des émissions publiques de titres à un assainissement des structures de groupes de sociétés et à l'élimination des pratiques inspirées par des convenances de groupes plutôt que par l'intérêt général, régional ou sectoriel. Malheureusement, il n'en fut rien »²¹⁸⁹. Ce projet d'amendement n'aboutit pas. Au cours des années 1970, le contrôle exercé par la Commission bancaire sur les holdings se cantonne à une action de recommandation sur l'exactitude et la complétude des informations aux actionnaires. Dans un article publié en 1979, le directeur de la Commission bancaire Herman Biron porte encore un regard critique sur la portée de la surveillance : « Le contrôle des sociétés à portefeuille a hérité

²¹⁸⁶ Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 250.

²¹⁸⁷ Près de cinq ans après l'adoption de l'arrêté royal de novembre 1967, les procès-verbaux du Conseil restreint de la principale holding, la Société générale, précise que « l'association des sociétés à portefeuille à la programmation économique générale est restée, jusqu'ici, lettre morte ». AGR2, ASGB4, Secrétariat général, dossier n° 699, extraits des procès-verbaux du Conseil restreint, 06.04.1971. Les interactions avec le Bureau du Plan ne semble débiter qu'en 1973.

²¹⁸⁸ AGR2, ASGB4, Secrétariat général, dossier n° 699, extraits des procès-verbaux du Conseil restreint, 12.01.1971.

²¹⁸⁹ « Proposition de loi modifiant et complétant l'arrêté royal du 10 novembre 1967 organisant le statut des sociétés à portefeuille et leur association à la programmation économique », H. Simonet, Chambre des Représentants, session 1970-1971, 09.03.1971.

de la plupart des ambiguïtés de l'objet sur lequel il porte. En pratique, ce contrôle est devenu celui de l'information publiée par ces sociétés »²¹⁹⁰.

Quatrièmement enfin, la Commission bancaire reçoit en 1975 la mission de contrôler les caisses d'épargne privées. Cet élargissement s'intègre plus largement dans le paquet de mesures ficelées dans la loi du 30 juin 1975 « relative au statut des banques, des caisses d'épargne privées et de certaines autres intermédiaires financières », aussi surnommée loi Mammouth. Elle trouve son origine dans les conclusions de la troisième Commission de Voghel remises au gouvernement en novembre 1970²¹⁹¹. L'un des objectifs principaux du projet de loi négocié entre 1974 et 1975 est de favoriser la tendance à la déspecialisation, et, partant, l'adaptation du cadre réglementaire belge aux pratiques en vigueur dans la Communauté Economique Européenne. Par déspecialisation des institutions de crédit, il faut entendre l'évolution qui tend à uniformiser les opérations financières effectuées par les différents intermédiaires financiers (banques de dépôt, caisses d'épargne privées, institutions publiques de crédit, etc.). Brossé à grands traits, le compromis fondamental qui sous-tend la réforme de juin 1975 consiste à renforcer d'une part les pouvoirs de la Commission bancaire, notamment dans ses capacités d'intervention et de sanction auprès des réviseurs et de ses administrés, ainsi que dans la définition des mesures prudentielles et des obligations de publicité comptable. Ce renforcement des prérogatives de la Commission bancaire est compensé, d'autre part, par une remise en question progressive de la stricte scission des activités imposée en 1934, dans le sens d'une déspecialisation²¹⁹². Le « verrou fondamental » de l'interdiction pour les banques de dépôt de détenir des participations permanentes dans des sociétés commerciales saute alors. Si le principe de la proscription de la banque mixte est formellement maintenu en 1975, les assouplissements et aménagements prévus ouvrent la voie à un décloisonnement ultérieur.

Le déroulement chronologique de l'élaboration de la loi du 30 juin 1975 est jalonné de plusieurs événements qui vont l'influencer : la nomination de Jean Godeaux, ancien directeur de la Banque Lambert, à la tête de la Commission bancaire en juin 1974, l'annonce en octobre 1974 d'un accident de change subi par la Banque de Bruxelles (quelques mois après la fameuse faillite de la banque allemande Herstatt, qui déclenche une crise internationale sur le marché des changes), puis l'ouverture d'instructions judiciaires, en mars 1975, au sujet de transferts de capitaux illicites (fraude fiscale) opérés par la Banque de Bruxelles vers ses filiales luxembourgeoise et genevoise²¹⁹³. Ces trois événements et les discussions politiques qu'ils provoquent contribuent à modifier le projet de loi en cours d'examen. Les amendements gouvernementaux concernent essentiellement le renforcement des prérogatives de la Commission bancaire (droit de contrôle direct sur les banques, au caractère cependant discontinu), ainsi que l'intégration d'une clause qui autorise la Commission bancaire à intervenir si elle détecte un « mécanisme particulier ayant pour but ou pour effet de favoriser la fraude fiscale ».

²¹⁹⁰ Herman Biron, «Le contrôle de l'information publiée par les sociétés à portefeuille », *Revue de la banque*, n° 1, 1979, p. 59-78.

²¹⁹¹ La troisième Commission de Voghel avait été mise sur pied à la suite des remous politiques suscités par l'incident de la vente par la Brufina d'un paquet d'actions de la Banque de Bruxelles à la banque néerlandaise ABN. Cf. renvoi interne, supra, chap. 10.3, L'application de l'autonomie bancaire et les mesures sur la scission.

²¹⁹² Yernault, *op. cit.*, 2013, p. 698-702.

²¹⁹³ Bruyneel, *art. cit.*, 1975, p. 650. Sur les transferts illégaux de capitaux : Smets, *op. cit.*, 2012, p. 591-592.

Pour en revenir à la question de l'élargissement des entreprises soumises au contrôle de la Commission bancaire, la loi Mammouth produit à ce titre une réorganisation de l'architecture de la régulation financière. Au nom de la déspecialisation, l'Office central de la petite épargne, un organisme créé en décembre 1934 et de fait placé sous la dépendance de la Banque nationale, est phagocyté par la Commission bancaire qui hérite de ses compétences dans le contrôle des caisses d'épargne privées. En plus du changement de superviseur, les caisses d'épargne doivent s'adapter à un régime plus proche de celui des banques, ce qui implique notamment le respect de plusieurs prescriptions (capital minimal, fonds propres, contrôle révisoral, etc.)²¹⁹⁴.

L'attribution à la Commission bancaire de ce nouveau statut légal achève le mouvement de centralisation des tâches de contrôle initiée en 1957 avec la prise en charge des fonds communs de placement. Dès 1972, le spécialiste de droit bancaire André Bruyneel anticipe cette évolution :

« Les quinze dernières années montrent une tendance très marquée à la multiplication des compétences de la Commission bancaire. [...] Cette marche accélérée à l'élargissement témoigne de deux tendances, salutaires dans leur principe, mais parfois délicates dans leurs conséquences : d'une part, l'amélioration de la protection de l'épargne en matière de valeurs mobilières et autres titres de participation ou d'emprunt, d'autre part la centralisation progressive des organismes financiers »²¹⁹⁵.

En 1975, la Commission bancaire concentre désormais auprès d'elle l'intégralité des contrôles des intermédiaires financiers du secteur privé. Ce réagencement des responsabilités entre acteurs de la régulation financière implique également un nouvel équilibre entre la Banque nationale de Belgique et la Commission bancaire. Cette évolution s'inscrit, là aussi, dans la continuité de mesures prises dès 1973. Avec la suppression de l'Office central de la petite épargne, la BNB perd de fait une compétence de contrôle, mais en revanche, elle obtient un accroissement de ses pouvoirs dans la définition des coefficients qui ont un impact sur la politique monétaire. Pour le dire autrement, la réforme de 1975 confirme la tendance selon laquelle la régulation financière macro-prudentielle (détermination des réserves monétaires, stabilité systémique) revient à la Banque nationale de Belgique, tandis que la surveillance micro-prudentielle (contrôle révisoral, respect du coefficient de fonds propres) – dorénavant appliquée à tous types d'établissements financiers privés – reste l'apanage de la Commission bancaire.

La loi du 30 juin 1975, avec l'élargissement et le renforcement des pouvoirs de la Commission bancaire qu'elle provoque, constitue sans aucun doute un tournant dans l'histoire de l'autorité de surveillance. Elle justifie largement que nous interrompions là notre analyse des premières années d'existence de l'institution. Il faut en effet attendre la loi du 22 mars 1993 relative au statut légal et au contrôle des établissements de crédit pour voir la prochaine réforme d'importance s'engager ; la tendance à la déspecialisation y est alors accentuée. Plus récemment encore, en 2008-2009, le gouvernement belge, dans le contexte de la crise des subprimes, prend d'urgence des mesures relatives à la stabilité

²¹⁹⁴ Bruyneel, *art. cit.*, 1975, p. 651-652.

²¹⁹⁵ Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 252.

financière²¹⁹⁶. Plus largement encore, la loi Mammouth de 1975 marque également une étape vers la dérégulation du secteur bancaire²¹⁹⁷. La déspecialisation implique certes un renforcement quantitatif des compétences de la Commission bancaire, mais il signifie également un rapprochement entre les différentes catégories d'institutions financières et la suppression progressive des barrières qui confinent les établissements dans certaines gammes d'opérations.

²¹⁹⁶ Sur les évolutions récentes de la régulation financière belge, voir Yernault, *op. cit.*, 2013, p. 1025-1087. Cf. aussi Xavier Dieux, *Droit, morale et marché*, Bruxelles: Bruylant, 2013, chap. 19.

²¹⁹⁷ Moreau, *art. cit.*, in Dujardin, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 119.

10.4 Surveillances bancaires belge et suisse : une parenté de naissance, mais des trajectoires divergentes (conclusion intermédiaire)

Au terme de cette petite escapade dans le monde du contrôle bancaire belge, il est nécessaire d'en tirer un bilan qui permet de raccorder l'évolution belge avec celle de la surveillance bancaire suisse, décrite dans les chapitres précédents. Comme annoncé en ouverture de ce chapitre, il ne s'agit pas ici d'opérer une comparaison systématique entre deux termes équivalents d'une analogie. L'objectif est plutôt de comprendre en quoi le développement de l'activité de la Commission bancaire de Bruxelles entre 1935 et 1975 se distingue de celui de son homologue helvétique, la Commission fédérale des banques. Second avertissement méthodologique : les quelques réflexions qui suivent relèvent essentiellement d'une analyse qualitative qui repose sur un examen des postures adoptées par les acteurs principaux dans les rapports de force. Il ne s'agit donc pas d'une mise en regard quantitative, basée sur des données macro-économiques.

La première section de ce onzième chapitre a mis en évidence comment la réglementation belge de contrôle bancaire établie en 1935 était en partie influencée par la loi sur les banques suisse introduite quelques mois plus tôt. Au-delà des conséquences immédiates sur le type de surveillance bancaire instauré en Belgique, cette inspiration helvétique est également significative du point de vue de l'histoire suisse. Elle indique que la loi fédérale sur les banques et son émanation principale, la Commission fédérale des banques, deviennent très rapidement des modèles, jugés dignes d'être imités, pour les principaux dirigeants bancaires belges. Car, rappelons-le, c'est bien le Comité Galopin, un cénacle informel composé d'éminents banquiers chargé de discuter les projets de loi, qui soumet en juin 1935 une proposition basée sur le système suisse. Très rapidement, dans le contexte politique et idéologique des années 1930 marqué par l'influence croissante des partisans d'un pouvoir exécutif fort et interventionniste, le régime de surveillance bancaire suisse, puis son pendant belge, font figure de systèmes fort peu contraignants pour l'industrie régulée.

A partir de ce cousinage initial, comment les deux systèmes vont-ils évoluer l'un par rapport à l'autre ? Pour esquisser une réponse à cette question, nous allons passer en revue les différents aspects détaillés dans les sections 11.2 et 11.3, et les analyser à la lumière de ce que nous connaissons du cas suisse.

Le statut juridique de la Commission bancaire, tel qu'il est conçu en 1935, est relativement proche de celui de la Commission fédérale des banques. Toutes deux bénéficient d'une très large autonomie institutionnelle. Cette indépendance s'affirme non seulement à l'égard des instances gouvernementales – en l'occurrence le ministère des Finances et le Département fédéral des finances et des douanes, mais aussi vis-à-vis de la banque centrale. Dans les deux cas, la création de toutes pièces d'une nouvelle institution étatique de régulation bancaire suscite des tensions avec les banques nationales respectives. Pendant leurs premières années d'existence, et parfois jusqu'à une période plus récente, les commissions de surveillance peinent à imposer leurs vues face à des banques centrales plus anciennes, mieux ancrées dans le paysage politique et économique, mieux dotées, et avec lesquelles la collaboration sera longtemps difficile. A cet égard, une

nuance dans l'analogie mérite d'être apportée. Il semble que la Commission bancaire de Bruxelles parvienne plus rapidement à s'établir comme un partenaire de négociation crédible et non négligeable, par exemple dans le dossier de la détermination des coefficients bancaires, domaine dans lequel la Commission bancaire jouit d'un pouvoir exécutif qui a un impact immédiat et significatif sur la politique monétaire de la BNB. En Suisse, au contraire, le rôle et le poids de la Commission fédérale des banques dans les débats plus généraux de politique économique sont très restreints. En 1975, la BNS, qui a traditionnellement défendu une attitude de rejet de la tâche de surveillance, exprime encore de sérieux doutes sur l'efficacité de l'activité de la Commission fédérale des banques²¹⁹⁸ ; un de ses trois directeurs généraux, en l'occurrence Alexandre Hay (1919-1991), estime alors même qu'il vaudrait mieux confier cette tâche à la Banque nationale, et « qu'il ne faut pas attendre grand-chose d'un agrandissement du secrétariat de la CFB »²¹⁹⁹.

Les compétences et la philosophie d'intervention de deux institutions diffèrent aussi légèrement. S'il est vrai que tant la Commission fédérale des banques que la Commission bancaire ont tenté de compenser par la voie de la recommandation et de la concertation les faiblesses d'une législation lacunaire, l'organisme belge a développé cette approche avec une plus grande intensité. En Suisse, les prérogatives de la CFB sont recensées dans la législation, tant dans la version de 1934 que dans celle révisée de 1971 ; elle agit donc dans des limites juridiques relativement bien circonscrites. En Belgique, la réglementation est particulièrement imprécise en ce qui concerne les moyens d'intervention. Elle fixe plutôt des missions générales, dont découlent implicitement des pouvoirs que s'arroge la Commission bancaire. L'action de conseil, la pression morale, et autres interventions informelles qui rappellent la méthode du « sourcil relevé » du gouverneur de la Banque d'Angleterre (*governor's eyebrows*) constituent des méthodes privilégiées de l'action de la Commission bancaire, en particulier sous la longue présidence d'Eugène de Barys (1944-1973). Ce dernier n'hésite pas à solliciter régulièrement des entretiens avec les grands pontes de la finance belge et à émettre des recommandations, parfois de manière appuyée, en vue de corriger ce qu'il considère comme une transgression ou une erreur. Comme le relève son ancien collaborateur Herman Biron, pour De Barys, « le rôle de la Commission bancaire devait être d'orienter les structures bancaires et financières, de conseiller, de pardonner ou d'admonester, plus rarement de réprimer. Son mode principal d'intervention était le dialogue avec l'administré »²²⁰⁰. Les documents d'archives témoignent d'ailleurs de cette procédure. Souvenons du compte-rendu que donne le président de la plus grande banque de Belgique, Fernand Puissant-Baeyens d'un entretien qui réunit divers banquiers face au président de la Commission bancaire : « Le ton est celui que je crois habituel à Mr. de Barys, c'est-à-dire celui d'un professeur s'adressant à de mauvais élèves. Atmosphère peu agréable. Déférence excessive de la part des

²¹⁹⁸ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 29.08.1974, p. 1211. Cit. originale: « Das Direktorium ist der Auffassung, dass die Bankenaufsicht in der gegenwärtigen Form – Zusammensetzung der Kommission, kleines Sekretariat – nicht mehr zu genügen vermag ».

²¹⁹⁹ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 14.11.1974, p. 1787. Cit. originale: « Vorzuziehen wäre, wenn die Sache [die Bankenaufsicht] von der Nationalbank aus besorgt werden könnte, wofür diese einen geeigneten Apparat aufziehen müsste. Von einem Ausbau des vorhandenen Sekretariates ist nicht viel zu erwarten ».

²²⁰⁰ Herman Biron, « Le président », in Wymeersch (éd.), *op. cit.*, 1985, p. XXXIX.

banquiers »²²⁰¹. Bénéficiant d'une longue expérience de professorat, De Barys semble administrer le régime de contrôle bancaire avec une certaine autorité. La fréquence des contacts entretenus par le président de la Commission bancaire avec les dirigeants bancaires permet à l'organisme de gérer les éventuels contentieux avec une certaine souplesse, dans une logique de *gentlemen's agreement*. Le juriste André Bruyneel résume cette philosophie d'intervention de la manière suivante :

« La plupart des banques inscrites et les grandes sociétés émettrices d'actions ou d'obligations – ainsi d'ailleurs que leurs avocats – ont l'habitude des relations avec la Commission bancaire ; elles connaissent, admettent et encouragent l'atmosphère dans laquelle le contrôle est exercé ; elles ont appris à collaborer et à négocier dans un esprit positif ; elles ne songent guère à invoquer en leur faveur les limites formelles placées par le législateur aux compétences et aux pouvoirs de l'institution... Il s'ensuit que la Commission est psychologiquement accordée à cette 'clientèle' »²²⁰².

La Commission bancaire n'est donc que très rarement confrontée à un établissement qui conteste le bien-fondé d'une de ses décisions par la voie juridique, par exemple, sous la forme d'un recours devant le Conseil d'Etat. Cette situation contraste fortement avec les difficultés que rencontre en Suisse la Commission fédérale des banques à imposer ses vues. Mentionnons seulement le cas emblématique de la Kredit- und Verwaltungsbank zougnoise qui, entre 1947 et 1959, intente systématiquement des recours contre les plaintes déposées par la CFB, ce qui a pour conséquence de paralyser l'action en justice de l'autorité de surveillance (cf. chap. 7.4). Pour résumer cette divergence d'approche entre surveillance bancaire suisse et belge, on peut avancer que la Commission fédérale des banques se réfugie fréquemment derrière un juridisme relativement prudent, tandis que la Commission bancaire fait preuve d'une plus grande autorité, et recherche des solutions plus pragmatiquement et parfois au-delà du strict cadre légal.

La composition socio-professionnelle des deux instances, leurs moyens financiers et leurs dotations en personnel, quoique proche en comparaison internationale, divergent aussi légèrement. Le profil des membres de la Commission bancaire belge se distingue à trois égards de celui de leurs homologues suisses. Premièrement, les superviseurs belges sont plus jeunes, et exercent des mandats plus longs. Le schéma helvétique, selon lequel au moins un ou deux banquiers émérites siègent dans la Commission pour une courte durée, entre l'âge de 65 et 70 ans, ne se retrouve pas en Belgique. Cette différence est sans doute liée à la seconde divergence. En effet, on constate que les incompatibilités entre mandat de membre de la Commission et fonction dans le secteur bancaire privé sont plus sévères en Belgique. Tandis que la réglementation helvétique autorise les « simples administrateurs » à siéger à la CFB, ceux-ci, à Bruxelles, sont exclus de la Commission bancaire. Troisièmement enfin, il faut souligner que la composition de l'organisme belge, dans les faits, est plus nettement marquée par un équilibre de représentation politique. Le patronat industriel catholique y côtoie les délégués de coopératives ouvrières, selon un schéma qui se perpétue au fil de renouvellements. Le courant socialiste y est donc

²²⁰¹ ABNP Paribas Fortis, liasse n° 984 (1946-1951), Note sur la réunion du 09.09.1948 de la Délégation du Comité central à la Commission bancaire.

²²⁰² Bruyneel, *art. cit.*, 1972, p. 218.

représenté plus massivement et plus précocement que dans le cas helvétique, où le premier socialiste est élu en 1976.

Quant aux moyens dont disposent les deux institutions, on peut aussi relever certains contrastes. Même si, dans l'ensemble, les deux organismes fonctionnent avec un budget et un appareil administratif très réduits, les modes de financement varient. En Suisse, les dépenses de la CFB sont exclusivement couvertes par la Confédération jusqu'en 1976, ce qui a pour effet de restreindre les possibilités d'agrandissement du secrétariat. Le système belge, au contraire, inclut dès le départ le principe selon lequel l'excédent des dépenses de la Commission bancaire est couvert par les entreprises surveillées. En plus cette source de revenus, la CB perçoit également des contributions sur les émissions publiques qu'elle contrôle. Puis, entre 1957 et 1975, elle multiplie encore les sources de rémunérations au fur et à mesure qu'on lui confie de nouvelles sociétés à réguler. Cette forme d'indexation du budget à la charge de travail effectué permet à l'organisme belge d'augmenter les dimensions de son secrétariat de manière plus progressive qu'en Suisse. Le secrétariat de la Commission bancaire est donc mieux doté que celui de la Commission fédérale des banques, même s'il est hasardeux de comparer de tels chiffres. En 1960, l'organisme belge compte en tout une trentaine de collaborateurs, contre un total de quatre employés à la Commission fédérale des banques. Au-delà du nombre total d'employés, on peut également affirmer que les fonctions de directeurs à la Commission bancaire belge jouissent d'un prestige plus élevé que leurs équivalents en Suisse. Roger Ockrent, après son passage à la CB, devient chef de cabinet du Premier ministre, puis ambassadeur de la Belgique auprès de l'OCDE ; André Oleffe, directeur de la Commission bancaire entre 1944 et 1973 puis brièvement président, est nommé ministre des Affaires économiques en avril 1974. Ces trajectoires contrastent avec celle des principaux artisans de la surveillance bancaire en Suisse. Mis à part Paul Rossy qui accède à la direction générale de la BNS, les chefs du secrétariat de la CFB achèvent leur carrière dans l'institution. Alors qu'en Belgique la Commission bancaire jouit d'une réputation de magistrature économique d'importance, les secrétaires de la Commission fédérale des banques sont longtemps perçus comme des fonctionnaires remplissant une mission avant tout bureaucratique.

Les quatre domaines d'intervention de la Commission bancaire que nous avons explorés dans la section précédente – révision bancaire, coefficients bancaires, autonomie bancaire et élargissement des compétences – mettent également en évidence certains contrastes, en regard de la Commission fédérale des banques. En ce qui concerne la reconnaissance des réviseurs autorisés à pratiquer le contrôle des comptabilités bancaires, les convergences sont plus fortes que les divergences. Dans les deux cas, les autorités de surveillance rencontrent des difficultés initiales pour assurer l'indépendance et la compétence des contrôleurs. Il faut tout de même relever deux différences. D'une part, le système belge privilégie les réviseurs individuels, tandis que le régime suisse préfère confier le mandat à des sociétés fiduciaires. Cette nuance est sans doute due au fait que le modèle commercial de la *Treuhandgesellschaft*, importé en Suisse d'Allemagne, n'est pas implanté en Belgique au moment de l'élaboration de la réglementation bancaire. D'autre part, à la fin de la période étudiée, il faut relever qu'une réforme du rôle du réviseur bancaire est adoptée avec la loi Mammouth de 1975 : en introduisant dans la loi bancaire une mesure visant à lutter contre les mécanismes particuliers ayant pour effet de favoriser la fraude fiscale, les législateurs belges investissent également les réviseurs d'un pouvoir d'investigation à cet

égard. En Suisse au contraire, les sociétés de révision bancaire n'ont aucun droit de regard dans les relations particulières entre une banque et un client. L'antinomie va encore plus loin : de nombreuses sociétés fiduciaires helvétiques pratiquant la révision bancaire se spécialisent, par ailleurs, dans l'optimisation fiscale.

La problématique des coefficients bancaires fait également ressortir une évolution divergente. Alors que les principes fondamentaux qui imposent aux banques le respect de rapports minimaux entre certains éléments du bilan sont présents dans les deux législations, les modalités de fixation de ces ratios diffèrent. En Suisse, ils sont définis dans un document annexe à la loi, le règlement d'exécution, qui est promulgué par le gouvernement. En Belgique, c'est la Commission bancaire, sous réserve d'approbation par les ministères des Finances et des Affaires économiques, qui détermine dans un règlement les coefficients et leurs modalités d'application. Au cours de la période 1945-1975, cette divergence de compétence provoque également un grand écart dans l'usage qui est fait de ces pouvoirs. En Suisse, les rapports minimaux de fonds propres connaissent deux assouplissements successifs, sur demande des milieux bancaires, en 1961 et en 1971, dans un contexte de forte expansion des activités bancaires. En Belgique, l'instrument des coefficients bancaires est utilisé à la sortie de la guerre dans un but qui n'est qu'indirectement lié à l'objectif initial de protection des épargnants. Des coefficients de structure sont introduits en 1946 pour geler l'endettement public massif hérité de la guerre et permettre à l'Etat de se financer sans recourir au marché monétaire. Les divers coefficients mis en place en 1946 seront par la suite progressivement abrogés, avant d'être remplacés par un ratio de fonds propres plus « classique ». Il faut souligner que la Commission bancaire belge obtient ici une capacité d'influence significative auprès d'autres acteurs-clés de la politique économique nationale (ministère des Finances, Banque nationale). Cette dimension relative aux finances publiques est entièrement absente dans le cas de la Commission fédérale des banques. Cette dernière, dans une attitude timorée, refuse même, dans l'après-guerre, de soutenir les efforts de la banque centrale visant à freiner l'expansion monétaire due aux banques, en affirmant obstinément que la politique conjoncturelle n'est pas de son ressort (cf. chap. 7.5).

Le dossier de l'autonomie bancaire, troisièmement, est plus difficile à confronter au cas helvétique, étant donné que la régulation bancaire suisse n'impose aucun cloisonnement des fonctions de banques de dépôt et de sociétés financières similaire à la scission opérée en Belgique en 1934-1935. La capacité d'information et d'intervention dont fait usage la Commission bancaire à l'égard de la composition des organes dirigeants des grandes banques belges est tout de même frappante. Il serait inimaginable, en Suisse, que la Commission fédérale des banques, à la suite d'une affaire d'émission publique illicite, convoque les directeurs généraux d'une des grandes banques, par exemple, le Crédit Suisse, pour les réprimander et demander la tête d'un des dirigeants. C'est pourtant, résumé à grands traits, ce qui se produit en Belgique lors de l'affaire Bonvoisin. A un autre niveau, la thématique de l'autonomie bancaire met cependant en évidence une tendance forte commune aux deux situations. On constate, tant en Belgique qu'en Suisse, que les représentants des banques, dans leurs négociations avec les autorités publiques, privilégient presque systématiquement la résolution d'un problème par le biais d'une solution relativement souple – règlement promulgué par l'autorité de surveillance, accord informel avec la banque centrale, etc. –, afin d'éviter le recours à une modification

législative qui doit passer devant le parlement. Cette convergence signifie aussi qu'en Belgique comme en Suisse, la notion de stabilité de l'environnement réglementaire est considérée comme importante pour les milieux bancaires et que ceux-ci craignent les propositions trop progressistes qui pourraient survenir dans une sphère de décision ouverte aux profanes.

Enfin, le mouvement d'élargissement des missions de contrôle de la Commission bancaire que nous avons constaté en Belgique se retrouve, dans une moindre mesure, en Suisse. Souvenons-nous de l'attribution à la Commission fédérale des banques en 1966, au terme d'un processus législatif d'élaboration relativement long, de la surveillance des fonds de placement (cf. chap. 7.1). Mais là aussi, si la tendance générale vers un élargissement et une centralisation des compétences dans un seul organisme se retrouve en Suisse comme en Belgique, la dynamique d'assignation des nouvelles tâches est différente. En effet, la Commission fédérale des banques de Berne n'avait accepté la nouvelle mission de contrôle des fonds de placement qu'à contrecœur. En Belgique au contraire, la Commission bancaire préconise rapidement une légifération pour réguler les fonds de placement et en sollicite la gestion.

*

Ces quelques réflexions sur l'évolution des deux régimes de surveillance bancaire, essentiellement durant les Trente Glorieuses, indiquent qu'à partir d'une conception initiale relativement proche dans les années 1930, ils vont suivre des voies contrastées durant les quarante années qui suivent. La Commission fédérale des banques se cantonne dans un rôle de stricte application du cadre légal existant, et se montre très frileuse lorsqu'il s'agit de corriger certaines des lacunes du système pourtant flagrantes. La Commission bancaire, tout en partageant la faiblesse administrative de son homologue helvétique, cherche à compenser les lacunes juridiques du régime belge par une politique de concertation et de recommandation plus combative qui l'amène à jouer un rôle plus tranchant dans le système bancaire belge. A certains égards, elle acquiert même des compétences, notamment dans la détermination des coefficients bancaires, qui en font une véritable magistrature économique.

Comment faut-il comprendre ces trajectoires divergentes ? Une piste d'explications renvoie à la phase-clé qui marque la sortie de la Seconde Guerre mondiale. En Belgique, l'après-guerre constitue une période de reconstruction et de redéfinition des relations entre pouvoirs économiques et politiques. L'arrivée d'Eugène de Barys à la tête de la CB, et son action durant les Trente Glorieuses, interviennent dans un contexte politique marqué par une plus forte rupture avec la situation d'avant-guerre qu'en Suisse. L'emploi qui est fait par la Commission bancaire des coefficients bancaires comme instrument de régulation des finances publiques est significatif à cet égard. Le rôle et les compétences effectives de la CB gagnent en importance dans l'après-guerre. Il ne faut pas négliger que l'occupation allemande de la Belgique constitue une discontinuité radicale qui introduit un biais dans la comparaison avec la Suisse. La Commission fédérale des banques, en revanche, s'engage pendant la mandature du tandem Wetter-Kellenberger, entre 1944 et 1950, dans une phase de mise en application routinière de la législation bancaire. Le contexte politique joue également un rôle dans cette divergence. En Belgique durant les Trente Glorieuses, l'idée d'une intervention étatique forte dans les mains des pouvoirs

publics autonomes est acceptée par une coalition politique relativement large : le mouvement démocrate-chrétien étant prêt, jusqu'à un certain point, de suivre les revendications socialistes et syndicalistes sur ce point. La Suisse en revanche demeure un bastion du libéralisme économique dans l'après-guerre et fait figure d'exception dans un paysage européen où dominent généralement les idées keynésiennes. Le rayonnement du professeur d'économie libéral Wilhelm Röpke (1899-1966) et son combat idéologique pour limiter l'intervention des collectivités publiques dans l'économie et la politique sociale est symptomatique de cette tendance. L'absence, au sein de la droite helvétique, de partisans d'une régulation étatique effective et autonome, qui contraste avec les positions idéologiques de la démocratie chrétienne belge, constitue donc un autre facteur explicatif des divergences entre Commission bancaire et Commission fédérale des banques. Du côté de la gauche politique, cet écart apparaît également. Les socialistes et syndicalistes belges revendiquent durant les années 1950 des réformes de structure d'inspiration planiste qui mettent un terme à la domination des holdings sur la vie économique belge, expression de mouvements sociaux qui culminent dans la grève générale de l'hiver 1960-1961. Parallèlement, les socialistes suisses s'engagent au contraire dans un mouvement d'intégration continu aux institutions bourgeoises. En 1959, tandis que deux représentants socialistes sont pour la première fois élus au gouvernement, le programme du PSS de Winterthour renonce à remettre en question les déficiences du système capitaliste, et supprime l'idée de nationalisations de certains secteurs encore présente en 1943. Encore plus que dans les années 1930, les socialistes suisses adoptent alors une attitude pusillanime dans le traitement des questions de politiques bancaires – presque absentes de leurs préoccupations –, et ce jusqu'à la fin des années 1960. Ces configurations politiques dissemblables expliquent donc aussi les trajectoires divergentes de deux organes de surveillances bancaires.

En guise de conclusion, nous pouvons mobiliser ici une dernière analogie entre les cas suisse et belge sous la forme d'une métaphore employée par les contemporains. En Suisse, le premier président de la Commission fédérale des banques, Edmund Schulthess, se voit décerner par l'un de ses proches collaborateurs le titre de « médecin des banques au chevet des banques malades », pour désigner son action salvatrice d'assainissement auprès des banques en difficulté²²⁰³. En Belgique, à la même époque, la même expression qui désigne par « gendarme des banques » l'instance chargée de réguler le secteur bancaire est détournée dans un autre sens. Ici, c'est l'ancien ministre des Finances et concepteur de la réglementation bancaire de 1935, le libéral Max-Léo Gérard, qui file une autre métaphore :

« Dans le domaine du contrôle du crédit, la Commission bancaire est l'agent de la circulation, l'agent qui se trouve au coin de la rue [...]. Il n'a qu'une chose à faire : régler la circulation aux points où les mouvements peuvent se contrarier. L'agent n'a pas à voir ni à s'informer des motifs pour lesquels les uns vont de gauche à droite ou du nord au sud. Le contrôle du crédit, c'est cela. La liberté est ici »²²⁰⁴.

²²⁰³ Rossy, *art. cit.*, in Mangold (éd.), *op. cit.*, 1938, p. 296-297.

²²⁰⁴ Intervention de Max-Léo Gérard à l'issue d'une conférence de Georges Janssen intitulée « Le Contrôle du Crédit » est tenue le 2 février 1937 à la Société d'économie politique de Liège. Un tiré-à-part de cette conférence retranscrite est conservé dans ABNB A281/1.

Médecin des banques ou agent de la circulation ? Quoi qu'il en soit, les Commissions bancaires suisse et belge, telles qu'elles interviennent entre les années 1930 et les années 1970, n'obtiennent pas la qualification de *gendarme* des banques, dans une période que les spécialistes d'histoire bancaire internationale désignent pourtant volontiers par l'expression de répression financière (*financial repression*).

11 Conclusions

Les pages qui précèdent ont analysé la mise en place d'un système de surveillance des banques par l'Etat fédéral suisse et son évolution durant le second tiers du XX^e siècle. Il est temps d'opérer un rapide retour sur les résultats centraux de ce travail, en gardant à l'esprit les principales questions de recherches formulées initialement. A cette synthèse conclusive succéderont quelques pistes de recherches ouvertes par cette étude.

Jusqu'à l'adoption de la loi sur les banques de novembre 1934, la place bancaire suisse se développe en dehors de tout cadre légal spécifique à l'échelon fédéral. Les établissements financiers, comme toute autre entreprise industrielle ou commerciale, doivent seulement respecter le Code des obligations, à savoir le droit des sociétés selon la forme juridique qu'ils ont choisie (société anonyme, société individuelle, coopérative, etc.). Ces prescriptions très générales concernent par exemple les droits et devoirs des actionnaires, du conseil d'administration et de la direction, et la production d'une comptabilité annuelle. Il existe certes quelques réglementations cantonales, notamment dans le domaine des caisses d'épargne, mais elles sont hétérogènes et n'affectent qu'une partie des acteurs financiers, et ce dans un rayon circonscrit. Les banques helvétiques bénéficient donc d'un environnement réglementaire entièrement dérégulé jusqu'à une période relativement récente. A l'échelle internationale, la formalisation juridique de la régulation bancaire connaît une première phase d'avancées au XIX^e siècle : l'Australie en 1840, la Suède en 1846, les Etats-Unis en 1863-1864, la Finlande en 1866, le Canada en 1870, le Japon en 1872 font figure de pionniers²²⁰⁵. Au cours de l'entre-deux-guerres, durant une seconde phase, d'autres pays comme le Danemark (1919), la Norvège (1924), l'Autriche (1924), la Tchécoslovaquie (1924) et l'Italie (1926) adoptent des législations bancaires. La Suisse fait au contraire partie des Etats qui, comme l'Allemagne ou la Belgique, ne légifèrent qu'à la suite de la profonde crise bancaire des années 1930. Du point de vue interne à la Suisse également, une législation sur les banques plus précoce n'aurait pas été inconcevable. Le domaine des assurances privées, par exemple, est soumis à une loi fédérale de surveillance depuis 1885, qui inclut la création d'un Bureau fédéral des assurances et un système de concessions (cf. chap. 6.1.2).

Au cours du premier tiers du XX^e siècle, plus précisément entre 1914 et 1933, l'environnement légal très souple dont jouissent les banques suisses est remis en question – sans être toutefois véritablement atteint. A la suite d'une crise bancaire qui affecte certaines banques régionales entre 1910 et 1914, un premier projet de réglementation fédérale des banques en Suisse est élaboré sous le mandat des autorités publiques en 1916. Il est repoussé, puis même censuré par les milieux bancaires. Au cours des années 1920, le débat sur la régulation bancaire est masqué par deux questions annexes : celle de la limitation de l'exportation de capitaux effectuée par les banques suisses et celle de la révision du droit des sociétés. Ces discussions ont pour effet de faire passer au second plan l'introduction éventuelle d'une réglementation propre au secteur bancaire. Elles mettent aussi en exergue la forte préférence des acteurs impliqués pour des solutions d'autorégulation, en l'occurrence des accords non-contraignants négociés en catimini entre l'association bancaire, la banque centrale et l'administration fédérale, au détriment

²²⁰⁵ Grossman, *op. cit.*, 2010, p. 140-141 ; Allen, *et al.*, *op. cit.*, 1938. Cette énumération n'est pas exhaustive.

d'une législation standard – plus rigide et susceptible de nourrir des débats publics – adoptée par le parlement.

Il faut donc attendre l'irruption de la crise bancaire en Suisse, à l'été 1931, pour voir réapparaître à l'agenda politique la question du contrôle des banques par l'Etat. L'aggravation des difficultés auxquelles font face les établissements bancaires et les interventions de secours souvent maladroites et inopérantes des pouvoirs publics, entre l'été 1931 et le printemps 1933, provoquent un basculement dans l'attitude de l'administration gouvernementale en charge du dossier. Jusqu'au début de 1933, le Département des finances de Jean-Marie Musy maintient, malgré une pression politique accrue, notamment de la part du Parti socialiste, une position ferme de rejet des propositions en faveur d'une loi de contrôle des banques. Il est à cet égard en parfaite adéquation de vues avec les principaux dirigeants du monde bancaire. Avec les assainissements de la Banque d'Escompte Suisse puis de la Banque Populaire Suisse, réalisés entre 1932 et 1933 avec la contribution de la Confédération, la donne change. Comme contrepartie stratégique à l'aval d'une majorité de députés aux investissements publics de renflouement, le ministre des Finances doit céder sur le dossier du contrôle bancaire. A la suite de nombreuses hésitations, tergiversations et retardements, l'élaboration d'une loi sur les banques devient inévitable durant l'hiver 1933-1934. Après des délibérations parlementaires rapides, le texte entre en vigueur en mars 1935.

Profondément influencée par les représentants des milieux bancaires, qui interviennent de manière à la fois précoce et continue dans le processus d'élaboration des projets successifs, la loi sur les banques de novembre 1934 met en place un régime de surveillance souple et peu intrusif. Pour la plupart des banques helvétiques, la réglementation se contente de donner force de loi à des pratiques déjà en vigueur ; aucune réforme structurelle, aucune prescription contraignante sur le type d'activités bancaires ni sur les placements opérés n'est introduite. Dans la mise en application des dispositions prudentielles adoptées, l'agencement de supervision de 1934 instaure une surveillance indirecte des activités bancaires. La vérification comptable des écritures – et donc la détection d'éventuelles infractions ou contournements légaux – est confiée à des sociétés fiduciaires privées, dont l'indépendance à l'égard des banques qu'elles contrôlent n'est pas garantie. L'organisme étatique créé pour l'occasion – la Commission fédérale des banques – n'est là que pour chapeauter le système de contrôle.

Une fois promulgué en 1934, le cadre légal régissant le secteur bancaire se distingue par une remarquable stabilité durant une période d'au moins quarante ans. Les normes légales restent pour ainsi dire inchangées, alors que tant le poids économique de la place bancaire suisse par rapport à la production de richesse nationale, que son rôle dans les mouvements de capitaux internationaux, ou encore les innovations dans les instruments financiers employés se développent considérablement entre 1934 et 1972. Certains textes, comme l'ordonnance d'exécution de la loi sur les banques en 1961, connaissent une adaptation ; une nouvelle loi fédérale entre en vigueur en 1966 pour appréhender le phénomène des fonds de placement. Mais dans l'ensemble, les banques suisses se développent sous le même régime réglementaire à la fin des années 1960, en plein boom économique, qu'au milieu des années 1930, au cœur de la crise bancaire. Corollairement, l'autorité de surveillance censée garantir le respect des rares prescriptions prudentielles, comme les ratios de fonds propres et de liquidité, dispose des mêmes instruments légaux

pour remplir ses missions. Plus grave, la Commission fédérale des banques opère à la fin de la période étudiée avec des moyens quasiment identiques à ceux dont elle bénéficiait dans les années 1930 : une demi-douzaine de fonctionnaires fédéraux, dont seulement 2-3 collaborateurs qualifiés, et un budget très modeste.

Pourtant, durant ses 35 premières années d'activité, l'organisme de surveillance repère un certain nombre de dysfonctionnements dans le régime légal sous lequel elle agit. Plusieurs dispositions, et en particulier les mesures à caractère disciplinaire – autrement dit son arsenal juridique – se révèlent totalement inopérantes. Dès les années 1940, et de manière accélérée à partir de la fin des années 1950, les superviseurs fédéraux font le constat de ces insuffisances. En revanche, ils n'en tirent pas de conséquences cohérentes susceptibles de remédier aux déficiences détectées. Entre 1946 et 1965, la ligne de conduite adoptée par les membres de la Commission fédérales des banques consiste à empêcher, ou du moins à freiner, les éventuels projets visant à toucher aux dispositions de la loi sur les banques de 1934 par le biais d'une révision légale. Là aussi, cette attitude correspond entièrement à la volonté de l'Association suisse des banquiers, dont la stratégie à cet égard est caractérisée par le maintien intégral du statu quo. Éviter l'ouverture d'un débat public sur les dispositions légales de 1934 devient le maître-mot des représentants des banques.

Cette farouche résistance aux tentatives de réforme n'est brisée que dans la seconde moitié des années 1960. Un scandale retentissant – l'affaire Muñoz-Hommel – éclabousse l'activité routinière de la Commission fédérale des banques. A cette remise en question du rôle de l'autorité de surveillance se superpose la problématique de la multiplication des banques étrangères en Suisse. Pour les milieux bancaires, une modification de quelques dispositions de la loi de 1934 devient de plus en plus intéressante, à condition qu'elle puisse être réalisée dans un environnement politique favorable et qu'elle intègre certaines adaptations dont ces milieux peuvent tirer profit. Une conjonction de plusieurs facteurs – le scandale Muñoz comme détonateur, ladite *Überfremdung* de la place bancaire suisse considérée comme une menace par les banquiers helvétiques, ainsi que les possibilités d'apporter des ajustements bénéfiques du point de vue des représentants bancaires, par exemple dans la définition des fonds propres – explique l'aboutissement d'une révision de la loi en mars 1971. A la lumière de ce contexte d'élaboration, il n'est pas étonnant que la réforme de 1971 ne soit pas de grande ampleur. Elle consiste en des ajustements mineurs, qui ne remettent pas en question le caractère fondamentalement peu contraignant du régime de surveillance. A plus long terme, les modifications de 1971 favorisent le maintien du même modèle d'expansion des grandes banques helvétiques, en encourageant indirectement le rôle de plaque tournante des capitaux internationaux.

Parallèlement, en Belgique, une réglementation de contrôle bancaire est adoptée à l'été 1935 dans un contexte similaire à celui de la Suisse. Les législateurs belges se sont même inspirés des principes généraux de la surveillance bancaire helvétique et mettent en place un système analogue : une Commission bancaire est chargée d'assurer l'application de la loi, tandis que le contrôle direct est effectué par des réviseurs privés. A partir d'une situation de départ et des compétences juridiques relativement proches, la Commission bancaire et son équivalent suisse, la Commission fédérale des banques, évolueront durant l'après-guerre de manière contrastée. L'organisme belge, tout en optant pour une politique de concertation étroite avec les banques, obtient des pouvoirs étendus, en particulier dans la définition souveraine des normes sur les fonds propres et la liquidité,

désignées par l'expression *coefficients bancaires*. Au cours des Trente Glorieuses, la Commission bancaire de Bruxelles devient donc une magistrature économique de poids dans la politique bancaire belge, tandis que la Commission fédérale des banques se limite toujours à une application très timide des maigres compétences dont elle dispose.

*

Les principales articulations chronologiques de notre travail, esquissées ci-dessus, appellent quelques commentaires susceptibles de généraliser le propos. Il faut premièrement souligner que la mise en place d'une régulation sur les banques répond à une logique cyclique de réaction. L'éruption d'une crise financière ou la détection d'une lacune réglementaire, par exemple à la suite d'une innovation, provoque la mise à l'agenda politique de la thématique, qui aboutit parfois à l'adoption ou à la réforme du régime réglementaire. Plus difficilement identifiables, les tentatives échouées sont à cet égard au moins aussi significatives que les projets qui réussissent. Dans ce cadre, il faut cependant se garder de considérer la mise en œuvre législative comme un processus unilatéral, imposé par les pouvoirs publics à des acteurs privés passifs, impuissants et homogènes. Au contraire, l'ensemble des processus d'élaboration examinés dans ce travail met en évidence l'influence déterminante que sont capables d'exercer les milieux bancaires dans la définition ou la modification des normes qui régissent leurs activités, ainsi que les négociations internes au secteur qui précèdent.

Cette mainmise des représentants bancaires ne se manifeste pas seulement dans les situations où une législation ou une réforme de législation aboutit. Elle apparaît également de manière évidente lorsque des projets échouent ; le projet Landmann de 1916, mais aussi les tentatives abandonnées de modifier la loi fédérale sur les banques entre 1946 et 1965 en témoignent. Pour le dire autrement, l'intégration anticipée des milieux bancaires dans le processus de décision – et la prise en compte de leurs préférences – devient pour les législateurs le meilleur garant de la réalisation d'un projet de réglementation. Souvenons-nous des propos explicites du président de la Commission fédérale des banques Ernst Wetter, en 1948, lorsqu'il était question de pérenniser les dispositions sur les assainissements bancaires par le biais d'une révision de la loi : « l'avis de l'Association des banquiers sera largement déterminant pour nous. Si nous faisons quelque chose, nous ne le faisons pas pour nous, mais pour les banques »²²⁰⁶. En l'absence d'un soutien au moins partiel des milieux intéressés, il devient très difficile pour les superviseurs fédéraux ou les législateurs du Département des finances d'imposer une réforme. Les secrétaires de la Commission fédérale des banques en font l'amère expérience, en 1966-1968, lorsque le projet de révision de la loi sur les banques qu'ils avaient ficelé à l'interne durant de longs mois prend la poussière dans les tiroirs de l'administration fédérale, en raison de divergences avec l'Association suisse des banquiers à propos des priorités d'une révision.

La capacité d'influence des cercles bancaires, si importante dans l'aboutissement ou l'échec d'une tentative de régulation, découle en partie du type de traitement politique réservé aux projets en question. Pour le dire rapidement, notre analyse a montré que les banquiers parviennent à mieux imposer leurs vues lorsque le problème de la surveillance

²²⁰⁶ AFB, E6520(B) 2007/62, vol. 61, Bankensanierungsverfahren, Protokoll der Konferenz, 03.12.1948, p. 5. Cit. originale : « [...] Die Ansicht der Bankiervereinigung wird für uns weitgehend leitend sein. Wenn wir etwas machen, tun wir es ja nicht für uns, sondern für die Banken. »

bancaire est considéré comme un débat technique, qui doit être résolu entre spécialistes dans un cadre confidentiel. Nous retrouvons ici le principe des *quiet politics* énoncé par le politologue Culpepper²²⁰⁷. Plus un objet politique relève d'une faible pertinence politique apparente pour la grande majorité du corps électoral (*low political salience*), plus les groupes d'intérêts concernés sont capables de dicter leurs préférences. La régulation bancaire confirme ce postulat. L'Association suisse des banquiers affirme régulièrement que les questions de réglementation bancaire sont une affaire d'experts versés dans le domaine, et qu'elles doivent donc être discutées entre spécialistes, dans des comités restreints, à l'abri du regard des élus et de la presse. Les stratégies des banquiers que nous avons vues à l'œuvre, notamment pour favoriser le traitement de questions sensibles dans l'ordonnance d'exécution plutôt que dans la loi même, révèlent une facette de cette attitude.

Le second constat, étroitement lié au premier, a trait à la propension des milieux bancaires à prôner le statu quo réglementaire. Dans les deux cas helvétique et belge, il ressort de l'analyse qu'une fois une législation bancaire adoptée dans les années 1930, les représentants des banques cherchent à préserver les textes originaux de toute révision d'ampleur, et ce, malgré certaines lacunes avérées dont la correction pourrait leur être bénéfique. Pour les banquiers, mieux vaut continuer à opérer sous un régime en partie insatisfaisant que de risquer de lancer une procédure de réforme qui pourrait conduire à des résultats défavorables. En 1948, le directeur général du Crédit Suisse Peter Vieli intime un mot d'ordre clair à ce sujet à ses collègues du Conseil d'administration de l'ASB : « en aucun cas, il ne faut toucher à la loi sur les banques »²²⁰⁸. Cette préférence pour l'ordre établi est une constante dans l'attitude des banquiers à l'égard de la législation de surveillance pendant la période étudiée. Elle s'explique par deux faisceaux de raisons. D'une part, éviter une réforme juridique revient à empêcher la tenue d'un débat public sur le contrôle bancaire, puisqu'une révision légale doit obtenir l'aval parlementaire. Tant en Suisse qu'en Belgique, les représentants bancaires cherchent donc à favoriser la résolution de problèmes par d'autres voies : *gentlemen's agreement*, révision d'ordonnance, modifications de circulaires émises par l'autorité de surveillance, etc. On retrouve ici la préférence pour une gestion des affaires de régulation entre experts. D'autre part, les banquiers expriment de vives craintes – si infondées qu'elles soient – suivant lesquelles l'ouverture d'un débat politique et médiatique plus large provoquerait la formulation de propositions susceptibles d'aller à l'encontre de leurs intérêts (nationalisation, contrôle public sur l'orientation des crédits). Quand bien même les rapports de force politiques, surtout dans le cas helvétique marqué par une confortable majorité des partis conservateurs, rendent le succès de telles propositions hautement improbable, leur seule verbalisation au parlement représente une source d'inquiétude pour les banquiers. En Suisse, peut-être davantage que les critiques portées par des forces politiques internes comme le Parti socialiste, c'est en particulier un débat public sur la portée du secret bancaire qui donnerait éventuellement lieu à une campagne hostile de la part de médias étrangers, qui est craint. Le caractère injustifié des angoisses exprimées par les milieux bancaires – les amendements peu importants de 1971 en témoignent – permettent de douter de la sincérité de cette peur. S'agit-il plutôt d'une simple

²²⁰⁷ Culpepper, *op. cit.*, 2011.

²²⁰⁸ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 187^e séance, 25.08.1948, p. 5. Cit. originale : « Auf keinen Fall sollte etwas am Bankengesetz gerüttelt werden ».

instrumentalisation visant à repousser l'ouverture du chantier législatif? Plus généralement, cette préférence accordée au statu quo réglementaire semble aussi inhérente à l'activité bancaire : les facteurs de stabilité et de confiance étant essentiels au succès d'un institut, les dirigeants bancaires accordent sans doute une grande importance au maintien d'un environnement réglementaire inchangé.

La troisième dimension significative soulignée par ce travail est relative au choix d'un nouvel organisme pour mettre en application la surveillance bancaire, ainsi qu'à la position défendue par cette institution. Nous avons vu que durant la phase d'élaboration à la fois de la loi fédérale sur les banques, en 1933-1934, et de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire, en 1935, la création d'une nouvelle autorité avait été plébiscitée par les représentants des banques et du ministère des Finances. Plus précisément, cette solution apparaissait comme un moindre mal, face au refus ou au rejet d'une surveillance exercée par la banque centrale. La notion d'indépendance à l'égard des instances étatiques était alors fondamentale. Les milieux bancaires cherchaient surtout à éviter que l'introduction d'une surveillance par l'Etat soit comprise comme un resserrement du contrôle officiel des comptes bancaires individuels, susceptibles d'effrayer la clientèle. Il était donc important de limiter drastiquement les compétences de l'autorité de surveillance au strict domaine des mesures prudentielles (respect des ratios, organisation adéquate, révision annuelle, etc.). Après une première phase d'appréhension et de méfiance, les banquiers s'accommodaient d'ailleurs fort bien de l'existence d'un petit office avec lequel les échanges, s'ils dépassaient rarement le cadre administratif, étaient emprunts d'une volonté marquée de collaboration. Le choix d'un organisme d'application de la régulation autonome et faiblement doté, dirigé par une poignée de personnalités actives à temps partiel, contribue à placer la Commission fédérale des banques dans une position d'infériorité. Elle est à la marge de l'administration publique, et dispose d'une faible capacité à dicter ses préférences aux entreprises placées sous sa surveillance.

Au-delà de la configuration institutionnelle initiale, issue des délibérations des années 1930, l'évolution de l'attitude des superviseurs bancaires suisses au cours des quarante années suivantes mérite également quelques commentaires. Face aux divers dysfonctionnements et manquements révélés au cours des premières années d'application de la loi sur les banques, on aurait pu s'attendre à ce que les dirigeants de l'autorité de surveillance multiplient les démarches pour tenter de corriger la situation et de pallier les insuffisances. Or, en Suisse, cette réaction n'a pas lieu. L'analyse montre au contraire qu'entre 1946 et 1965 les principaux responsables de la Commission fédérale des banques renoncent facilement aux timides tentatives de réformer le cadre légal. Ce faisant, ils se conforment aux revendications exprimées par l'Association suisse des banquiers qui avait érigé le statu quo réglementaire, nous l'avons souligné, en leitmotiv de sa politique à l'égard de la régulation bancaire. A cet égard, l'analyse du cas belge révèle un certain contraste. Si la préférence pour la stabilité réglementaire y prévaut également, la Commission bancaire se montre en revanche plus active et plus combative que son homologue suisse : elle obtient ainsi au cours de l'après-guerre un pouvoir qui, dans la pratique, dépasse les compétences fixées dans la réglementation.

Comment faut-il comprendre la situation suisse, marquée par une forte passivité d'un organisme de surveillance qui, paradoxalement, refuse d'intervenir pour renforcer ses propres compétences ? Une explication régulièrement mobilisée par la littérature consacrée

au phénomène de régulation recourt à la notion de *capture régulatoire*. C'est parce que les membres de la Commission fédérale des banques sont si étroitement influencés par les groupes de pression du secteur bancaire qu'ils opèrent des choix favorables aux intérêts particuliers des entreprises régulées, au détriment d'intérêts communs, comme ceux des déposants bancaires, qu'ils sont supposés défendre. Ce raisonnement est sur le fond correct. Cependant, le phénomène de capture tel qu'il est à l'œuvre dans la surveillance bancaire suisse ne suffit pas à appréhender l'attitude ambiguë des superviseurs. En effet, selon le modèle théorique, la capture présuppose que deux acteurs aux intérêts nettement divergents puissent être distingués. Il y aurait d'une part un lobby bancaire, en grande partie situé à l'extérieur du processus de décision, qui chercherait à imposer des choix privilégiant ses propres intérêts. Toujours dans le modèle théorique, ce groupe de pression ciblerait une agence gouvernementale pour peser sur ces décisions. Cette agence gouvernementale – ici l'autorité de surveillance bancaire – se distinguerait clairement des milieux privés qu'elle est chargée de contrôler, en protégeant l'intérêt commun selon les missions attribuées par la loi.

Or, dans le cas de la Commission fédérale des banques, cette grille d'analyse ne fonctionne pas parfaitement pour plusieurs raisons. Premièrement, les préférences du secteur privé, dans notre cas le point de vue de l'Association suisse des banquiers, sont pleinement et précocement intégrées dans l'élaboration de la régulation. Lorsque les avant-projets de loi sont rédigés directement par le directeur général d'une des plus grandes banques du pays, il est difficile de parler d'une influence externe qui corromprait insidieusement les intentions louables des législateurs officiels. En Suisse, les banquiers ne font pas seulement l'objet de la régulation, ils en sont souvent à l'origine. La notion de lobby, qui présuppose une pression de l'extérieur, s'accorde difficilement avec la situation suisse, dans laquelle les milieux bancaires sont organiquement liés à l'Etat. Deuxièmement, si l'on s'intéresse au second acteur de la dichotomie régulé/régulateur, celui de l'instance étatique, le cas suisse présente également un visage ambigu. En effet, les membres et les secrétaires qui dirigent la Commission fédérale des banques ne représentent pas un groupe qui, initialement, défendait l'intérêt commun dans une vision proche de l'Etat-providence et aurait été graduellement corrompu vers la protection d'intérêts particuliers. Il faut tout d'abord souligner que les principaux éléments qui forment cette petite section administrative se recrutent parmi des juristes et économistes spécialistes, qui proviennent parfois directement de postes au sein du secteur bancaire privé. Daniel Bodmer, une figure marquante de la Commission fédérale des banques entre 1955 et 1980, est engagé après une dizaine d'années au service de l'Association suisse des banquiers (1946-1955). Pour le dire autrement, le système de surveillance bancaire suisse présente des frontières poreuses entre les pôles censés être plus proches de l'Etat – Commission fédérale des banques, Administration fédérale des finances, voire service juridique de la BNS – et les représentants du monde bancaire privé. En ce sens, les conceptualisations qui impliquent des acteurs strictement catalogués comme interne ou externe, ou comme public ou privé, s'appliquent difficilement à la situation suisse.

En affinant l'analyse, on peut estimer que le cas de la surveillance bancaire suisse met en exergue une variante particulière de capture régulatoire. La Commission fédérale des banques se caractérise plutôt comme une institution hybride, qui, tout en étant instituée par une loi fédérale lui confiant la mission de sauvegarder les intérêts des créanciers et

déposants bancaires suisses, identifie dans sa pratique les intérêts communs à ceux des entreprises dominantes qu'elle est chargée de surveiller²²⁰⁹. C'est donc la configuration institutionnelle propre au cas suisse qui est ici au cœur du problème. La faiblesse institutionnelle de l'appareil étatique helvétique, combinée à son manque d'autonomie à l'égard d'un patronat bancaire qui, lui, est structurellement bien organisé, met en place des conditions propices à créer une surveillance bancaire peu contraignante, et de portée réduite. Dans ces conditions, l'attitude passive et peu combative des superviseurs bancaires fédéraux – et plus généralement la grande cohésion entre élites administratives et dirigeants privés – s'explique aussi par le fait que les deux entités censées s'opposer parviennent aisément à atteindre des points de convergence. Surveillants bancaires et banquiers surmontent les éventuelles pierres d'achoppement contre lesquelles ils pourraient buter, en trouvant une définition commune de ce qui constitue l'intérêt collectif de la place bancaire suisse. Etant donné le déséquilibre des rapports de force entre les deux pôles, cette redéfinition de l'intérêt commun favorise généralement les préférences exprimées par le secteur bancaire privé. Autrement dit, la création d'une institution hybride comme la Commission fédérale des banques induit une reformulation de ce que doit être l'objectif principal de la régulation. Or, pour la grande majorité des spécialistes qui sont nommés à la tête de la CFB, favoriser de plus grandes possibilités de profits des établissements bancaires devient synonyme d'une meilleure protection des déposants. Il s'agit donc pour les superviseurs de laisser une très grande marge de manœuvre aux banquiers, qui seraient les mieux à même de maximiser leur profitabilité. Ce raisonnement conduit les décideurs de la Commission fédérale des banques à adopter une attitude de grande passivité, et – partant – à privilégier un immobilisme dans le domaine de l'intervention réglementaire de l'Etat dans le secteur bancaire. Cette cohésion de vues entre les superviseurs bancaires fédéraux et les dirigeants des principales banques est favorisée par la sélection des responsables de la Commission fédérale des banques parmi le cercle réduit des spécialistes du domaine bancaire, c'est-à-dire très souvent d'anciens banquiers retraités ou reconvertis. Ce recrutement monocolore des superviseurs bancaires signifie pendant longtemps l'absence de représentants de groupes sociaux supposés être les bénéficiaires principaux d'une surveillance étatique, à savoir les déposants et les épargnants qui sont les premières victimes d'une faillite bancaire. Ceux-ci sont totalement exclus des discussions et des processus de décision. Leur absence est un facteur supplémentaire qui renforce la solidarité entre les acteurs étatiques, paraétatiques et privés effectivement engagés.

En plus de la grande passivité de l'instance de surveillance, ce travail a mis en évidence une seconde caractéristique importante relative aux relations entre les pouvoirs publics et le secteur bancaire. On pourrait en effet croire que l'adoption d'une législation fédérale et la mise en place d'un organisme officiel de surveillance mettraient un terme à la domination des mécanismes d'autorégulation du secteur bancaire, telle qu'elle s'est imposée dans le premier tiers du XXe siècle. Il n'en est rien. La période examinée dans ce travail, des années 1930 aux années 1970, dénote une forte continuité avec les pratiques de régulation antérieures. Paradoxalement, la formalisation de certains principes de

²²⁰⁹ Nous reprenons ici le concept d'hybridité institutionnelle développé dans une contribution en cours de publication par le sociologue Leon Wansleben : Leon Wansleben, «Institutional Hybridity at Work: The Case of Swiss Banking Regulation (1920s-1980s)», à paraître, 2017.

contrôle par le biais d'une loi fédérale ne met pas un terme à la prépondérance de l'autorégulation dans la politique bancaire suisse. La promulgation de la loi implique certes l'établissement d'un nouvel acteur, la Commission fédérale des banques, mais cet organisme ne fait que se superposer à une configuration institutionnelle déjà existante, aux côtés de la BNS et du Département des finances. Dans la grande majorité des situations, les solutions trouvées entre ces acteurs et les milieux bancaires sont négociées informellement, dans des cercles confidentiels. Et, par sa capacité à influencer lourdement le processus d'élaboration des réglementations qui concernent ses membres, l'Association suisse des banquiers parvient à perpétuer les fondements idéologiques de l'autorégulation. En jouant une fonction paraétatique, la Commission fédérale des banques ne met pas un terme à l'autorégulation du secteur bancaire, mais l'accompagne et la soutient. Dans l'avant-dernier rapport annuel qui précède sa dissolution dans la FINMA et publié pendant le déclenchement de la crise des *subprimes*, la CFB rappelle qu'« un cadre étatique approprié permettrait d'accroître encore le rôle de l'autorégulation. Un tel cadre résulte soit de la reconnaissance de normes d'autorégulation comme standard minimal, soit de leur reconnaissance sur la base d'un mandat légal. [...] Grâce à cette reconnaissance, l'autorégulation est perçue en Suisse et à l'étranger comme une alternative crédible à la réglementation étatique »²²¹⁰. On le voit, dans l'esprit des superviseurs fédéraux, l'autorégulation et la régulation étatique ne sont pas contradictoires ; l'autorégulation devient même pour les représentants de la surveillance étatique un substitut à leur propre fonction. En ce sens, la formalisation dans une loi d'un régime de surveillance des banques par l'Etat dans les années 1930 consolide l'idéologie de l'autorégulation qui avait été développée par la BNS et l'ASB dans les vingt années précédentes. Cette prépondérance de l'activité régulatrice par les milieux concernés – et reposant sur leur volonté d'application – se poursuit d'ailleurs au-delà de la période examinée, comme en témoigne par exemple le développement par l'ASB de la Convention de diligence des banques entre 1977 et 1990 en tant qu'alternative à une législation contre le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale. L'autorégulation, encouragée non seulement par le secteur concerné, mais aussi par les instances étatiques, s'érige sur le long terme en principe cardinal de la gestion des dossiers de politique bancaire.

Notre analyse révèle en outre un second paradoxe. La littérature internationale spécialisée dans l'histoire de la régulation bancaire qualifie volontiers la période étudiée par l'expression *financial repression*. Les instruments de contrôle instaurés par l'Etat à la suite de la crise des années 1930 auraient enfermé les établissements financiers dans un carcan réglementaire serré. Des mesures telles que le plafonnement des crédits, le contrôle des taux d'intérêt, le financement forcé du déficit public, dans un environnement marqué par la domination de banques publiques ou semi-publiques, parfois nationalisées, caractériseraient ces régimes d'oppression étatique. L'évolution du régime de régulation bancaire suisse pendant cette période ne correspond aucunement à cette interprétation qui met en avant la répression financière. Aucune contrainte structurelle n'est exercée sur les établissements financiers. Pas de surveillance macro-prudentielle, ni limitation sur les

²²¹⁰ Rapport de gestion de la Commission fédérale des banques, 2007, p. 81-82.

types d'investissements autorisés. Du moment que certaines dispositions légales deviennent des entraves à la prospérité des grandes banques suisses, comme les proportions de fonds propres en 1961 et en 1972, elles sont assouplies. En revanche, lorsque des manquements qui nécessiteraient une intervention disciplinaire de l'autorité de surveillance sont détectés, comme avec la Kredit- und Verwaltungsbank Zug dans les années 1950, le système se révèle inefficace. L'attitude de la Commission fédérale des banques est caractérisée par une grande timidité : elle accepte son impuissance avec une certaine résignation. Pour la demi-douzaine de fonctionnaires qui gèrent l'intégralité de la supervision de la place bancaire suisse, l'essentiel semble être d'appliquer avec minutie une législation qu'ils jugent parfois déficiente. Ce juridisme étroit prévaut, même s'il compromet parfois l'objectif prioritaire, à savoir la garantie d'une sécurité renforcée pour les déposants bancaires. On est donc très loin de la vision qui dépeint la longue période de stabilité entre 1930 et 1970 comme un enfer réglementaire qui contraindrait le développement naturel des agents bancaires.

Il serait inexact, comme nous l'avons vu dans la conclusion du chapitre 9, de considérer que le tableau des particularités et des manquements de la surveillance bancaire suisse s'applique uniquement à la période historique étudiée en profondeur dans ce travail, à savoir les années 1930-1970. En effet, la révision de la loi sur les banques de 1971, qui consiste en des ajustements mineurs, ne permet pas de combler de nombreuses lacunes qui avaient été détectées, et qui persistent au-delà des années 1970 et 1980. Un aperçu sommaire de l'évolution du dossier de la régulation bancaire met en évidence la remarquable continuité des débats sur la nécessité éventuelle de modifier le cadre réglementaire, et confirme la forte capacité des milieux bancaire à opposer leur veto à un projet de révision légal qu'ils désapprouvent (cf. chap. 9.4).

Perspectives de recherche futures

Avant de clore ce travail, il nous reste à suggérer quelques pistes de recherches que cette analyse engage à emprunter. Elles indiquent par ailleurs certaines des limites que cette étude n'a pas pu dépasser. La première a déjà été évoquée en conclusion du chapitre 9 (cf. chap. 9.4). Il serait très pertinent d'étendre l'analyse de l'évolution de la surveillance bancaire à la période des années 1970 et 1980. Il s'agit là, dans l'histoire financière internationale, d'une phase de dérégulation des activités et des transactions bancaires. En Suisse, il semble au contraire – au-delà de tentatives avortées de la fin des années 1970 visant à renforcer les moyens du contrôle bancaire – que la période soit toujours placée sous le signe d'un grand immobilisme au niveau réglementaire. Toujours est-il que cette phase charnière mériterait un examen plus approfondi, notamment par une confrontation entre l'évolution helvétique telle qu'elle commence à transparaître des fonds d'archives en cours d'ouverture et le développement plus général à l'international.

La seconde perspective de recherche à suivre est également relative à la dimension transnationale. Cette étude a retracé le développement de la surveillance bancaire dans le cas national suisse, complété par un aperçu de l'évolution dans un système relativement proche, celui de la Belgique. Cette brève ouverture transnationale, si elle rend possible de mieux percevoir les spécificités de chacun des cas nationaux, ne permet pas de comprendre la grande diversité des configurations institutionnelles chargées de la surveillance bancaire à l'échelle mondiale. Il manque à ce jour une étude capable de

saisir, par une perspective transnationale, la multiplicité des modèles qui ont été mis en œuvre par diverses instances étatiques pour réguler les activités bancaires de leurs juridictions. Au-delà des particularités des systèmes politiques nationaux, peut-on définir des tendances plus globales qui expliquent l'émergence d'agences de surveillance bancaire ou la formalisation des régimes de régulation ? Une telle analyse pourrait en outre donner lieu à la production de données quantitatives et qualitatives uniformisées sur les moyens dont disposent les organismes de surveillance. Mesurer combien de fonctionnaires sont chargés de la régulation bancaire et identifier les profils socio-professionnels recherchés permettrait de mieux cerner comparativement les écarts importants entre les diverses situations nationales. En plus d'une meilleure connaissance des nombreux cas nationaux pris séparément, ce travail ouvre également une piste de recherche vers les difficiles collaborations entre les diverses autorités de régulation pour résoudre les problèmes posés par certains établissements bancaires multinationaux. Malgré certaines avancées récentes, l'histoire des débuts compliqués de la coopération internationale sur la régulation bancaire, avant même la constitution du Comité de Bâle, reste encore à écrire²²¹¹.

Enfin, à l'échelle suisse, ce travail atteint une troisième limite. Elle touche autant à la démarche méthodologique qu'à la focale relativement restreinte qui sont adoptées. En effet, au-delà du seul secteur bancaire, une ouverture vers la notion plus large de la surveillance des services financiers serait sans aucun doute pertinente. Aussi, la régulation des bourses et des marchés constitue un angle mort de ce travail et mériterait une analyse spécifique. De plus, prendre en compte, de manière comparative, l'évolution du secteur des assurances et sa régulation étatique fédérale permettrait de mieux faire ressortir les spécificités de la surveillance bancaire. Nous avons signalé laconiquement dans quelles conditions est instituée la surveillance fédérale des assurances privées dans le dernier quart du XIXe siècle (cf. chap. 6.1.2). La comparaison avec le secteur bancaire nourrit des pistes de recherche prometteuses : comment se fait-il qu'en 1885, les législateurs fédéraux parviennent à imposer une loi de surveillance sur les assurances privées qui comporte un système de concessions et un office fédéral directement rattaché à l'administration fédérale, tandis qu'ils optent en 1934, dans le domaine bancaire, pour un régime hybride moins interventionniste ? Ces divergences sont d'autant plus intéressantes à éclaircir que depuis la création de la FINMA en 2009, la surveillance des banques et des assurances est réunie sous un même toit.

Plus généralement, la présente étude a retenu une définition relativement restrictive de la notion de régulation bancaire. Nous avons sciemment focalisé notre attention sur une réglementation principale – la loi fédérale sur les banques – et les activités d'une institution particulière – la Commission fédérale des banques. Sans doute cette étude a-t-elle permis de mieux connaître cet organisme précis, dont certains observateurs vantaient les mérites ou déploraient les manques sans en avoir véritablement consulté les archives pourtant ouvertes au public. Ce faisant, des facettes moins évidentes du phénomène de la régulation des banques ont cependant partiellement échappé à l'analyse.

Celle-ci néglige premièrement tous les acteurs muets de la surveillance bancaire. En effet, les bénéficiaires désignés de la régulation – à savoir les déposants et les épargnants

²²¹¹ Charles Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision. A History of the Early Years, 1974-1997*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

bancaires – n’ont pas voix au chapitre dans les lieux de décision dont les sources ont été mobilisés dans ce travail. Ils n’apparaissent que sporadiquement par exemple à l’occasion des suites judiciaires d’une faillite bancaire, et ce à titre individuel et non en tant qu’organisation collective. Les groupes sociaux sensibles à la variation du taux d’intérêt, notamment la paysannerie et le petit commerce confrontés à un fort endettement, ou encore les locataires, sont également tenus à l’écart des discussions entre spécialistes sur le contrôle des banques. Sur la base d’archives différentes de celles que nous avons privilégiées, une étude de la régulation bancaire dans la perspective de ces acteurs-là serait sans doute fructueuse.

Deuxièmement, la définition restrictive de notre objet d’étude ne permet pas de prendre suffisamment en considération la place qu’occupe l’autorégulation du secteur bancaire. Il est incontestable que la faible ampleur des activités menées par l’instance étatique est en quelque sorte suppléée par la prise de mesures internes au secteur. Le rôle de l’Association suisse des banquiers est ici central. Les conventions cartellaires ratifiées par les entreprises bancaires dans le cadre de cette association représentent par exemple un moyen de fédérer les membres autour de certains principes²²¹². Mais elles rendent surtout superflue, selon l’idéologie de l’autorégulation, l’intervention législative de l’Etat. Les fusions et acquisitions opérées par les grandes banques pour reprendre des petits établissements, parfois en difficulté, répondent à cet égard à la même logique. Elles se substituent à une éventuelle intervention stabilisatrice d’assainissement d’une instance étatique. Or, pour appréhender pleinement ce phénomène d’autorégulation, l’accès aux archives internes des acteurs dominants de la place bancaire semble indispensable. Sans que cette impasse méthodologique nous dédouane entièrement, nous formons toutefois le vœu que de futures recherches sur l’histoire de la surveillance bancaire helvétique obtiennent les moyens de la saisir non seulement par la lorgnette des organismes étatiques, mais également par la perception qu’en donnent les archives bancaires privées. Gageons qu’une telle analyse de l’autorégulation assurée par les banques mêmes mettrait en évidence de manière plus saisissante encore le caractère accessoire et peu intrusif des activités menées par la Commission fédérale des banques au cours de ses quarante premières années d’existence.

²²¹² Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Margairaz, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2016.

12 Annexes

12.1 La Commission fédérale des banques : biographie collective (1935-1991)

Dans cette annexe, qui constitue un développement détaillé des principaux résultats présentés dans l'introduction de la deuxième partie, nous quittons le niveau de la narration chronologique et adoptons une perspective d'ensemble sur le premier demi-siècle d'existence de l'autorité fédérale de surveillance des banques en Suisse. Plus précisément, ce sont les membres individuels de la Commission fédérale des banques qui seront observés de plus près. Ce faisant, nous explorons également une piste de recherche au cœur de la problématique générale de ce travail. En envisageant le développement d'un régime de régulation non pas comme un simple processus juridique mettant en place des normes répondant à des circonstances historiques, mais davantage comme une manifestation des rapports de pouvoir entre l'industrie régulée et l'Etat, le profil socio-professionnel des personnalités qui mettent en œuvre la régulation devient un paramètre d'analyse de premier plan. Leur insertion, ou non, au sein du milieu qu'il s'agit de contrôler, est un des aspects essentiels que nous observerons ici.

Il est toutefois frappant de constater que la très large majorité des travaux qui abordent la thématique de la régulation bancaire – que cela soit dans le contexte suisse ou même international, et peu importe les disciplines académiques dont leurs auteurs se réclament – se désintéresse presque totalement des individus qui appliquent les normes définies. Trop souvent, la littérature spécialisée présente l'établissement et le développement d'un cadre réglementaire financier comme un processus entièrement désincarné, dans lequel le rôle des individus est inexistant ou marginal²²¹³. Les superviseurs bancaires eux-mêmes ont sans doute contribué à maintenir cet anonymat relatif, en cultivant une forme de discrétion remarquable. En Suisse, il faut attendre 1976 pour que les rapports annuels de la Commission fédérale des banques, qui dressent notamment la liste de ses membres, deviennent accessibles à tout un chacun²²¹⁴. Auparavant, c'est seulement par le biais de communiqués de presse laconiques que le public était tenu au courant des nominations intervenues à la tête de la surveillance étatique sur les banques. Le caractère ingrat de la tâche des superviseurs – qui se retrouvent sous les feux de la rampe uniquement lorsque des dysfonctionnements sont révélés par l'éclatement de crises bancaires et dont l'activité passe complètement inaperçue lorsqu'elle réussit – joue également un rôle dans le peu de publicité offert par la fonction.

Quelles qu'en soient les raisons, cette relative confidentialité dont bénéficient les acteurs historiques de la supervision bancaire mérite à notre avis d'être remise en question. Les décisions prises par l'organe de surveillance ne sont pas simplement le produit naturel et mécanique de l'application d'une législation prédéfinie. Elles résultent parfois tout

²²¹³ Relevons parmi les rares exceptions à cette tendance les récents travaux sur le cas japonais d'Eiji Hotori : Eiji Hotori, «The role of financial elites in banking supervision in Japan from 1927 to 1998», *eabh Papers. The European Association for Banking and Financial History (EABH)*, vol. 16, n° 1, 2016, p. 1-22.

²²¹⁴ Cf. AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 12, *Geschäftsberichte 1971-1975*. L'étoffement des rapports de gestion va de pair avec la croissance du secrétariat opérée simultanément, et le développement, encore embryonnaire, d'un service de presse.

simplement, et les procès-verbaux en témoignent, d'un rapport de force majoritaire au sein du collège de 5 à 7 membres que constitue la Commission fédérale des banques. Il est donc indispensable de comprendre qui sont les personnes qui sont placées à la tête de l'institution examinée pour en saisir la véritable nature.

Cette annexe est structurée en trois parties. Dans un premier temps, il s'agira de présenter les conditions d'éligibilité qui président au choix des membres de la Commission fédérale des banques, ainsi que le processus de nomination concret. Dans ce cadre, nous serons en particulier attentif aux diverses influences qui s'exercent sur le Conseil fédéral, l'autorité officielle chargée de la sélection des membres. Dans un second temps, nous chercherons à esquisser le profil des superviseurs bancaires helvétiques, à partir d'un panel englobant l'intégralité des 42 membres ayant été élus à la CFB entre 1935 et 1991, à la fois sur le plan de l'âge, de la formation, de l'appartenance politique et des liens d'intérêts. A la suite de cette analyse prosopographique sur les membres formant l'autorité à proprement et travaillant à temps partiel, nous nous attarderons dans un troisième temps sur le secrétariat permanent de cette même institution et les ressources financières qui lui sont allouées. Ce secrétariat, comme nous le verrons plus bas, est en particulier chargé de la gestion des affaires courantes, de la préparation des séances et de l'exécution pratique des décisions prises par les membres.

12.1.1 Processus de nomination des membres, conditions d'éligibilité

Avant d'entrer dans le cœur de l'analyse prosopographique, il est nécessaire de rappeler quels sont les conditions et les critères requis pour devenir membre de la CFB et quelle est l'instance officiellement chargée des nominations.

La Commission fédérale des banques constitue l'instance de surveillance et d'application de la loi sur les banques de 1934. Elle est instituée par cette même législation, mais bénéficie d'une très large autonomie, à la fois à l'égard de l'appareil administratif de la Confédération (en l'occurrence le Département fédéral des finances) et de la Banque nationale suisse. Cette grande indépendance vise à souligner le caractère indirect du contrôle exercé par les autorités publiques, qui ne peuvent pas être tenues pour responsables de la solidité de ce secteur économique. Malgré cette grande autonomie formelle, la CFB n'en demeure pas moins une émanation de l'Etat. Le gouvernement en obtient chaque année un rapport d'activité, et c'est l'Etat fédéral qui couvre, au moins jusqu'en 1976, les frais de fonctionnement du secrétariat et l'accueille dans ses bureaux. Enfin, la loi sur les banques précise que le Conseil fédéral nomme les membres de la Commission fédérale des banques et en désigne le président et le vice-président (art. 23, al. 1).

En plus de définir l'autorité de nomination, la législation bancaire détermine également les conditions d'éligibilité minimales. Le texte, dans sa version de 1934, stipule que

« les membres de la commission doivent être experts en matière de technique bancaire ou de technique de revision bancaire. Les présidents, vice-présidents ou

délégués de l'administration ni les membres de la direction d'une banque ou d'une institution de revision ne sont éligibles »²²¹⁵.

Cela signifie qu'un directeur ou président du conseil d'administration d'une banque soumise à la loi ou d'une société fiduciaire reconnue comme institution de révision ne peut pas y être élu, aussi longtemps qu'il est encore actif²²¹⁶. En revanche, un dirigeant bancaire fraîchement retraité ou un « simple » membre du conseil d'administration d'une banque peuvent tout à fait être choisis. Souvenons-nous qu'au cours de l'élaboration de la législation bancaire, en novembre 1933, la nature de la composition de l'organe de surveillance avait drastiquement changé. Le modèle de commission à l'allemande, à fort caractère étatique, avec un représentant du Département fédéral des finances et des douanes, un représentant du Département fédéral de l'économie publique et un délégué de la BNS avait disparu, au profit d'un cénacle composé d'experts (cf. chap. 4.3 et 6.1.1). Les deux banquiers à la tête des deux plus grandes banques du pays, Adolf Jöhr et Max Staehelin, avaient alors salué ce changement dans les critères de composition de la commission. L'un d'entre eux estimait alors que l'on avait « à juste titre et consciencieusement exclu la politique de la commission des banques »²²¹⁷.

Pendant le processus de révision de la loi sur les banques qui aboutit en 1971, deux amendements sont apportés à l'article qui fixe les critères d'éligibilité à la Commission fédérale des banques. D'une part, les compétences prérequisées sont très légèrement assouplies. Les membres ne doivent plus être « experts en matière de technique bancaire ou de technique de revision bancaire », mais simplement « experts en la matière ». Cette reformulation, qui élargit très légèrement le cercle des candidats papables, avait d'ailleurs suscité l'opposition infructueuse des milieux bancaire en 1969. L'ASB y percevait un risque « que la Commission des banques ne soit plus composée de spécialistes qualifiés, mais de politiciens, ce qui doit être évité par tous les moyens »²²¹⁸. D'autre part, le rayon de la clause d'incompatibilité est élargi. En plus des présidents, vice-présidents et délégués du conseil d'administration, déjà exclus depuis 1934, les « membres du comité directeur du conseil d'administration » deviennent inéligibles à la CFB en 1971. Là aussi, cette extension avait suscité certaines irritations. Le président de la CFB Riccardo Motta, devant la commission du Conseil des Etats, avait plaidé en faveur de l'introduction d'une clause d'exception, pour donner une plus grande marge de manœuvre au Conseil fédéral. Autrement dit, le Tessinois aurait souhaité que le gouvernement puisse exceptionnellement élargir le cercle des experts éligibles. Il affirmait alors : « La Commission des banques a la plus grande peine à s'assurer le concours de personnes qualifiées et si la loi fixe de telles incompatibilités, il sera encore plus difficile de combler

²²¹⁵ « Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (du 8 novembre 1934) », *Feuille fédérale*, 1934, vol. 3, n° 46, art. 23, al. 2, p. 642.

²²¹⁶ Cette clause d'incompatibilité n'avait été introduite qu'à un stade avancé de l'élaboration de la loi, c'est-à-dire en séance plénière du Conseil national, sur proposition du maire de Zurich, le socialiste Emil Klöti.

²²¹⁷ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 2, lettre d'Adolf Jöhr à Paul Rossy, 26.12.1933. Cit. originale : « Wenn man bei der eidgenössischen Bankenkommision die Politik mit Recht sorgfältig ausgeschlossen hat, ... ».

²²¹⁸ AASB, Dossier J.4 Bankengesetz 1967-1969, Protokoll-Notiz, « Stellungnahme der Vertreter der Grossbanken zum Entwurf... », 12.08.1969, p. 6. Cit. originale : « die Gefahr, dass sich die Bankenkommision nicht mehr aus qualifizierten Fachleuten, sondern aus Politikern zusammensetzt, was mit allen Mitteln zu verhindern ist ».

les sièges vacants »²²¹⁹. Soutenue par l'influent sénateur radical saint-gallois Willi Rohner, la proposition Motta est combattue par l'expert de la BNS, Paul Ehram²²²⁰. Ce dernier ne fait pas recours à une argumentation sur les risques liés au « contrôle par les contrôlés », mais insiste plutôt sur les problèmes de concurrence déloyale que pourrait induire la présence d'un banquier actif au sein de l'organe de surveillance.

Ces deux modifications mineures ne changent pas le principe essentiel de constitution de la Commission fédérale des banques. Elle reste une administration « de milice », c'est-à-dire dont les membres à voix délibérative travaillent à temps partiel. Et le Conseil fédéral demeure, sur le papier, l'autorité responsable de nommer les membres de la CFB, dont le nombre est augmenté de 5 à 7-9 depuis la révision de 1971 et la prise en charge de la surveillance des fonds de placement en 1967. Ce nombre reste stable par la suite. Aujourd'hui encore, ce qui s'appelle depuis 2009 le conseil d'administration de la FINMA compte 7 à 9 membres (art. 9, al. 2 de la LFINMA du 22 juin 2007).

Au-delà de la lettre de la loi, il est nécessaire de regarder d'un peu plus près comment les deux objets abordés ici, à savoir les conditions d'éligibilité et le processus de nomination, ont été interprétés concrètement et quelles difficultés ils ont posées dans leur mise en application.

Critère d'éligibilité

Les clauses d'incompatibilité décrites ci-dessus ont très rapidement donné lieu à une interprétation pragmatique. En effet, le premier président de la Commission fédérale des banques, Edmund Schulthess, qui s'était pour ainsi dire autodésigné à la tête de l'instance, puisqu'il faisait partie du Conseil fédéral au moment où la première composition est décidée, constitue d'emblée un cas litigieux (cf. chap. 6.1.1).

A l'annonce de sa nomination, en février-mars 1935, c'est d'abord son manque d'expertise en technique bancaire qui lui est reproché. Le *Journal de Genève* en particulier publie une série d'articles pour souligner que le magistrat argovien ne peut pas être considéré comme un expert dans le domaine bancaire²²²¹. Cette animosité de la presse libérale genevoise provient sans doute de la réputation d'« étatiste » que Schulthess hérite de son activité de plus de vingt ans au Conseil fédéral. Un an et demi plus tard, en octobre 1937, le *Journal de Genève* revient à la charge pour attaquer le radical argovien²²²². C'est cette fois l'acceptation par Schulthess d'un siège au conseil d'administration de la Bank für elektrische Unternehmungen (dite Elektrobank) qui est critiquée. « [...] S'il s'efforce de démontrer qu'il n'y aura pas de conflit entre ses deux activités, c'est qu'il sent, au fond, que, moralement, ce cumul peut froisser des esprits scrupuleux qui n'admettent point qu'on dirige ce que l'on peut être amené à contrôler » estime le chroniqueur du quotidien genevois. Du point de vue strictement légal, le cumul de mandats de Schulthess

²²¹⁹ AFB, E6100(B-01), 1983/72, vol. 37, Procès-verbal de la commission du Conseil des Etats pour la révision de la loi sur les banques, 26.08.1970, p. 65.

²²²⁰ Une proposition similaire, visant à introduire une clause d'exception pour rendre la nomination d'administrateurs de banques encore possible, sera formulée dans la commission du Conseil national par le libéral genevois Raymond Deonna et le radical vaudois Pierre Freymond.

²²²¹ [s.a.], « Le Conseil fédéral prend acte de la démission de M. Schulthess », *Journal de Genève*, 16.02.1935, p. 10 ; [s.a.], « M. Schulthess et la commission des banques », *Journal de Genève*, 13.03.1935, p. 3 ; [s.a.], « A propos d'une nomination », *Journal de Genève*, 28.03.1935, p. 4.

²²²² R.P., « M. Schulthess s'explique », *Journal de Genève*, 09.10.1937.

n'est pas répréhensible, et ce à double titre : d'une part, parce que la fonction de simple administrateur n'est alors pas jugée incompatible, d'autre part, en raison du statut de l'Elektrobank qui, en tant que société financière, n'est que partiellement assujettie à la loi sur les banques. Il n'en reste pas moins que les reproches du *Journal de Genève* semblent fondés en l'occurrence ; au cours des délibérations, Schulthess ne jugera d'ailleurs pas nécessaire de se récuser lorsque l'entreprise en question fera occasionnellement l'objet de discussions à la Commission fédérale des banques. L'Elektrobank n'est d'ailleurs pas la seule entreprise dans laquelle l'Argovien occupe des fonctions officielles après sa démission du gouvernement. Il reprend également un mandat d'administrateur auprès de la Schweizerische Wagons- & Aufzügefabrik à Schlieren et de Brown Boveri & Cie à Baden, dont il avait déjà été membre du conseil d'administration avant son élection au Conseil fédéral en 1912. En 1938, il accepte également un poste d'administrateur de la Compagnie Hispano-Américaine d'Electricité (CHADE), une société financière proche du Crédit Suisse et basée à Madrid, mais à ce titre non soumise à la loi bancaire helvétique²²²³.

Schulthess n'est pas le seul membre de la CFB concerné par d'éventuels conflits d'intérêts dans les années 1930. Deux de ses collègues nommés en 1935 entretiennent également des liens organiques avec des établissements financiers. Emil Walch, ancien directeur général du Crédit Suisse, est membre du conseil d'administration à la fois de la Banque Populaire Suisse (1933-1945), de l'Elektrobank (1918-1953), où il est donc rejoint par Schulthess, et de l'AG für Unternehmungen der Papierindustrie à St-Moritz. Quant au conseiller aux Etats lucernois Albert Zust, il fait également partie du conseil d'administration de la Banque Populaire Suisse (1933-1945) et du comité de la Banque cantonale de Lucerne (1935-?). Il faut rappeler que l'appartenance au conseil d'administration de la Banque Populaire Suisse, tant pour Walch que pour Zust, intervient dans un contexte particulier. Depuis la prise de participations de la Confédération en novembre 1933, le Conseil fédéral nomme dix des 21 membres du conseil d'administration de la banque en difficultés (cf. tableau A.3, p. 694). Walch et Zust font tous deux partie des membres désignés par le gouvernement. Quoi qu'il en soit, trois des cinq membres initiaux de la Commission fédérale des banques maintiennent ou réactivent des liens avec le monde financier privé, sous la forme de postes d'administrateurs. Etant donné qu'il ne s'agit pas de fonctions de président, vice-président ou délégué, ces mandats n'entrent cependant pas en conflit avec les prescriptions de la loi sur les banques.

Or, il ne s'agit pas là d'une situation temporaire, imputable à la phase de transition ou d'ajustement du profil des membres d'une CFB encore balbutiante. Le second président de l'autorité de surveillance, l'ancien conseiller fédéral radical et ancien vice-président du Vorort, Ernst Wetter, reprend au moment où il quitte le gouvernement des mandats dans l'économie privée. Il obtient en 1944, parallèlement à sa nomination à la tête de la CFB, la présidence du Conseil d'administration de la Rentenanstalt (Société suisse d'assurances

²²²³ Sur cette société, voir Isabelle Lucas, «"La pointe insubmersible de l'argent" et "la grande réserve de l'occident": un siècle de relations helvético-argentines», Thèse de doctorat, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2016, p. 69-74, 620-621 ; Mauro Cerutti, Sébastien Guex, Peter Huber, *La Suisse et l'Espagne de la République à Franco (1936-1946)*, Lausanne: Antipodes, 2001, p. 23-27.

générales sur la vie humaine), une société d'assurance fondée par le Crédit Suisse, et celle de l'Aluminium-Industrie AG (AIAG).

Dans les années 1950 également, certains des superviseurs maintiennent des attaches fortes avec les milieux financiers privés. L'ancien directeur général de la BNS, Alfred Hirs, nommé à la CFB en 1954, est administrateur de la Banca della Svizzera Italiana basée à Lugano, ainsi que de l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI), dont le siège est à Milan et qui, pour sa part, n'est bien sûr pas soumis à la régulation helvétique. Il est également, dès février 1957, président du conseil d'administration de la Turis AG Finanz- und Verwaltungsgesellschaft (Zurich), une société financière filiale de la grande banque italienne. Parallèlement à ces fonctions officielles à la CFB, Hirs est par ailleurs depuis 1954 membre de l'Instance suisse d'admission en bourse pour les valeurs étrangères (*Schweiz. Zulassungsstelle für die Einführung von ausländischen Wertpapieren zum offiziellen Handel an den Effektenbörsen*). Cet organe avait été créé en 1938 comme une mesure alibi pour réguler le domaine boursier à la suite de l'abandon du projet de loi fédérale sur les bourses²²²⁴.

Tous les mandats de Hirs ne semblent dans un premier temps pas poser de problèmes à quiconque. Mais à la fin de l'année 1958, alors même que les difficiles négociations entre la CFB et l'ASB autour de la révision de l'ordonnance et des exigences de fonds propres battent leur plein, la situation délicate de Hirs est signalée à l'Administration des finances. En novembre 1958, le directeur de l'Administration des finances, Viktor Umbricht, prend contact avec le président de la CFB Max Hommel pour l'avertir des mandats de Hirs et lui demander son avis sur les mesures à prendre²²²⁵. Hommel prétend ignorer la situation, et recommande de simplement attendre la fin du mandat, au terme duquel Hirs deviendra inéligible à cause de la limite d'âge. En décembre, le directeur de l'AFF Umbricht aborde le sujet avec le principal intéressé en lui signifiant que ses mandats privés constituent un motif d'exclusion de la CFB. La réaction de Hirs est véhémente. Il règle alors ses comptes avec l'ensemble de ses collègues de la CFB : Rossy serait encore plus partial que lui en raison de sa position à la Société Financière Italo-Suisse, Hommel, en tant qu'homme du milieu des fiduciaires, serait encore plus tendancieux, quant à Borle, il serait toujours absent pour maladie²²²⁶. Hirs a même une petite idée sur les raisons qui ont incité des intérêts privés à s'attaquer à lui. Son opposition aux grandes banques dans le cadre de la révision de l'ordonnance de la loi sur les banques aurait pu être à l'origine de cette fronde (cf. processus de révision de l'ordonnance de la loi sur les banques entre 1958 et 1961, chap. 7.5). Mais l'ancien banquier central se résigne et accepte de remettre sa démission. Le lendemain, il écrit au chef du DFFD Hans Streuli les lignes suivantes :

« Après avoir pris connaissance par vos soins hier de l'intervention provenant prétendument des milieux bancaires et plus je réfléchis à l'affaire, plus cela conforte mon hypothèse que c'est justement mon jugement indépendant et mon impartialité dans la question de la révision de l'ordonnance qui ont désormais provoqué l'intervention de mes adversaires, sans doute dans l'espoir de neutraliser

²²²⁴ Cf. David, *et al.*, *op. cit.*, 2015, p. 124-125.

²²²⁵ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier « Bankenkommission, Personelles (Wahlen, Entschädigungen) », Notiz (vertraulich) de Viktor Umbricht à Hans Streuli, 10.11.1958.

²²²⁶ Les propos sont rapportés par Umbricht dans une Aktennotiz du 22.12.1958. AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier « Bankenkommission, Personelles (Wahlen, Entschädigungen) ».

ou de rendre docile un opposant gênant, indirectement et par des voies détournées. Autant j'aurais très vivement souhaité tirer au clair mes détracteurs, autant cela me répugne de m'abaisser au niveau de machinations aussi indignes et 'non suisses' et de me défendre contre des accusations aussi infâmes »²²²⁷.

Selon Hirs, c'est donc une situation ubuesque, puisque c'est justement sa grande indépendance d'esprit à l'égard des milieux financiers qui a provoqué une remise en question de son intégrité en lien avec ses mandats privés. Mais sa démission n'est pas acceptée par le chef du DFFD, qui l'invite plutôt à mener à terme ses deux charges à l'Instance d'admission et à la CFB, jusqu'à fin 1959, pour éviter qu'un départ prématuré ne donne lieu à des commentaires indésirables. Pour finir, Hirs anticipe tout de même légèrement sa démission, soit à fin septembre 1959, en expliquant au conseiller fédéral qu'il « ne possède, ni apprécie la vertu suisse de l'immobilisme (*die schweizerische Tugend der Sesselkleberei*) » et qu'il est préférable qu'il parte prématurément, comme il est « manifestement considéré comme trop conservateur et trop gouvernemental » dans les négociations sur l'ordonnance de la loi sur les banques²²²⁸.

Si les circonstances et les dimensions que prend la question de l'impartialité de Hirs sont remarquables, son cas n'est pourtant pas exceptionnel. Jakob Müller, ancien directeur de la Banque cantonale de Thurgovie élu commissaire en 1954, demeure membre du conseil d'administration de la Banque cantonale d'Uri²²²⁹. Quant à Max Rohr, conseiller national conservateur argovien nommé membre en 1955, il reste administrateur de l'Aargauische Hypothekenbank (siège à Brugg, fondée en 1849)²²³⁰.

Dans le cas de Paul Rossy, nommé superviseur en 1957, la question des éventuelles incompatibilités ressurgit. En effet, l'ex-directeur général de la BNS, qui avait déjà appartenu à la CFB entre 1935 et 1937, préside en 1957 le conseil d'administration de deux entreprises. D'une part, il dirige la Sidercom, une société anonyme active dans l'achat et la vente de produits touchant à l'industrie sidérurgique. D'autre part, Rossy devient en décembre 1956 président du conseil d'administration de la Société Financière Italo-Suisse installée à Genève, une société financière à caractère bancaire qui ne fait pas appel au public pour recueillir des dépôts de fonds. La situation est cette fois-ci litigieuse.

²²²⁷ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier « Bankenkommission, Personelles (Wahlen, Entschädigungen) », lettre de Hirs à Streuli, 22.12.1958. Cit. originale : « Nach Kenntnissgabe der mir gestern von Ihnen bekanntgegebenen Intervention 'angeblich von Bankenseite' und je mehr ich mir die Sache überlege, werde ich in der Annahme bestärkt, dass es ausgerechnet mein unabhängiges Urteil und meine Unbefangenheit in der Frage der Revision der VV ist, welche nunmehr meine Widersacher auf den Plan gerufen haben, wohl in der Hoffnung, auf dem Umweg über Hintertreppen einen unbequemen Opponenten zu Fall zu bringen oder ihn gefügig zu machen. So sehr ich es begrüsst hätte, meine Ankläger aufzuklären, so sehr widerstrebt es mir, in die Niederungen so unwürdiger und unschweizerischer Machenschaften hinabzusteigen und mich gegenüber so niederträchtigen Verdächtigungen zu verteidigen. »

²²²⁸ Hirs écrit un courrier allant dans le même sens au président de l'ASB Charles de Loës. Cette lettre, datée du 08.09.1959, figure en annexe aux procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB. AAS, PV Cda ASB, 232^e séance, 25.09.1959.

²²²⁹ Cf. August Püntener, Hans Meier-Müheim, *50 Jahre Urner Kantonbank : 1915-1965*, Altdorf: [s.n.], 1965, p. 104.

²²³⁰ Toutes ces informations sur les mandats d'administrateur des membres de la CFB entre 1935 et 1956 sont compilées dans un document interne de l'administration des finances, non signé et non daté (mais que l'on peut dater entre 1956 et 1957), intitulé « Notiz über Mitglieder der eidg. Bankenkommission, die dem Verwaltungsrat von bankähnlichen Finanzgesellschaften angehört hatte, bzw. angehören ». AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier « Bankenkommission, Personelles (Wahlen, Entschädigungen) ».

En raison de son statut de société financière qui n'est que partiellement soumise à la loi sur les banques, l'Italo-Suisse n'entre pas selon l'Administration des finances dans la catégorie des établissements dont la direction est incompatible avec la fonction de membre de la Commission fédérale des banques. Dans un rapport interne, les fonctionnaires de l'Administration des finances formulent à ce propos tout le paradoxe qui réside dans la sélection de ces experts qui doivent être à la fois indépendants et compétents :

« Il est souhaitable d'exclure autant que possible de la Commission des banques des personnes qui sont trop intéressées directement aux affaires bancaires proprement dites et dont les qualités d'impartialité pourraient être mises en doute de ce fait. En revanche, si l'on renonce à faire appel à des personnalités qui occupent des postes dirigeants dans les sociétés financières non soumises à la loi sur les banques, il sera difficile de trouver des personnes vraiment qualifiées qui soient 'en-dessus des affaires' et en âge de siéger pendant quelques années à la Commission des banques »²²³¹.

En janvier 1959, le DFFD décide malgré tout de maintenir sa confiance en l'intégrité de Rossy et le réélit pour un mandat de quatre ans. En août 1960, toujours dans le cadre du mandat de Rossy, le directeur de l'AFF avoue dans une notice adressée au chef du Département Bourgknecht que « jusqu'à maintenant, on a toujours appliqué d'une manière peu rigide les dispositions de l'art. 23, 2^e alinéa de la loi précitée [il s'agit de l'article sur les critères d'éligibilité des membres de la CFB] ». A l'été 1960, l'Administration fédérale des finances apprend que Rossy revêt également une fonction de « conseiller juridique » au profit de la Banque Intra S.A., à Genève. Il s'agit d'une filiale d'une banque libanaise, dont l'établissement en Suisse s'est fait contre la volonté de la Banque nationale suisse²²³². Dès fin 1958, Rossy était intervenu auprès de ses successeurs à la tête de la banque centrale pour plaider la cause de la banque libanaise et convaincre, sans succès, la BNS de lui ouvrir un compte de virement. En juin 1960, le président de la BNS Walter Schwegler suggère même, dans les discussions internes de la direction générale de la banque centrale, de ne pas réélire Rossy à la CFB, « en raison de sa fonction de président de l'Italo-Suisse et de son animosité contre la Banque nationale relative à ses participations dans certaines banques étrangères »²²³³. Cette hostilité entre Rossy et les dirigeants de la BNS se poursuivra au début des années 1960, notamment en lien avec l'activité du Vaudois dans les Raffineries du Rhône. En juin 1965, cette fois-ci dans le cadre de l'enquête sur Hommel et Muñoz, Rossy est à nouveau dans le collimateur de l'Administration des finances²²³⁴. Son vice-directeur, Bernhard Müller, réalise alors un sondage auprès de plusieurs personnalités genevoises (Léon-Marc de

²²³¹ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier « Bankenkommission, Personelles (Wahlen, Entschädigungen) », Notice à M. le Chef du Département des finances et des douanes, non signée, 27.01.1959.

²²³² Cf. renvoi interne, chap. 8.2. Robert Turretini (1922-2012), avocat genevois, représente les intérêts des fondateurs de la banque.

²²³³ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 07.06.1960, p. 1068. Cit. originale : « angesichts der Stellung des Herrn Rossy als Präsident der Italo-suisse und seiner Animosität gegen die Nationalbank im Zusammenhang mit seinen Interessen an gewissen Auslandsbanken ».

²²³⁴ C'est notamment son successeur à la tête du 2^e département de la BNS, Riccardo Motta, qui estime que Rossy était très proche de Hommel, et qu'il est improbable que Hommel ait pu se livrer à son jeu de dupe sans que Rossy soit au courant. AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, « 1966. Bankenkommission. Neuer Präsident. », Aktennotiz Markus Redli (AFF) suite à un téléphone avec Motta, 11.06.1965.

Torrenté, dir. de la succursale de la BNS, M. Raymond, secrétaire général du Département cantonal des finances et Edmond Barbey (1895-1991), banquier privé associé de Lombard, Odier & Cie) pour savoir si Rossy agit effectivement comme expert financier au profit de la Banque Commerciale Arabe, un établissement controversé présenté plus haut²²³⁵. Le résultat de l'enquête est certes négatif – aucun des trois Genevois ne pouvant confirmer les liens de Rossy –, mais sa seule réalisation témoigne d'une certaine méfiance de l'Administration des finances à l'égard de l'ancien directeur général de la BNS. Finalement, Rossy quittera la Commission fédérale des banques fin 1966, pour avoir atteint la limite d'âge. Auparavant, à la suite de « diverses objections », le Conseil fédéral avait refusé en février 1966 de suivre la proposition du DFFD et de le nommer vice-président²²³⁶.

En 1967, c'est Emile Duperrex, directeur général de la Banque Populaire Suisse et ancien journaliste économique au *Journal de Genève*, qui succède à Paul Rossy à la Commission fédérale des banques. Or, Duperrex est encore membre actif de la direction générale de la Banque Populaire Suisse en 1966-1967. Il n'est alors plus actif dans les affaires courantes, mais s'occupe exclusivement de l'organisation du centenaire de l'établissement en 1969. Face à cette situation juridiquement délicate, l'Administration des finances décide de recommander malgré tout au Conseil fédéral la nomination de Duperrex, sous réserve d'une confirmation de la part de la direction générale de la BPS du statut particulier du Genevois en son sein²²³⁷. Le gouvernement approuve cette décision et nomme donc, en décembre 1966, un directeur général d'une grande banque encore actif au sein de l'autorité de surveillance. Parallèlement, le Conseil fédéral y élit un second banquier, Rudolf Pfenninger, qui quitte la direction générale de la SBS fin 1966 pour rejoindre la CFB en qualité de membre. La nomination de Pfenninger, elle, ne rencontre cependant aucune difficulté juridique.

Il faut donc constater que la disposition de la loi sur les banques qui devait constituer un garde-fou contre une trop grande capture régulatoire – c'est-à-dire empêcher la présence de banquiers encore actifs qui seraient alors chargés de surveiller leurs collègues et concurrents – a fait l'objet d'une interprétation assez large et peu restrictive de la part du gouvernement. Entre 1935 et 1971, au moins 9 des 26 personnalités élues à la Commission fédérale des banques maintiennent durant leur mandat des fonctions d'administrateur dans des sociétés liées au domaine financier²²³⁸. Dans la plupart des cas, ce cumul de mandats reste parfaitement dans la légalité, dans la mesure où il s'agit de postes de simple membre du conseil d'administration et non de président, vice-président ou délégué. Soulignons également que dans notre énumération, nous ne mentionnons pas les superviseurs qui, comme Brüderlin ou Pfenninger, passent sans transition d'une fonction dirigeante dans une grande banque au mandat de membre de la CFB. Il n'y a alors pas d'incompatibilité formelle, puisqu'ils quittent officiellement leurs fonctions

²²³⁵ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, « 1966. Bankenkommission. Neuer Präsident. », Notiz de B. Müller à R. Bonvin, 28.06.1965. Sur la Banque Commerciale Arabe, cf. renvoi interne, chap. 8.2.

²²³⁶ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, « 1966. Bankenkommission. Neuer Präsident. », Aktennotiz Redli, 01.03.1966.

²²³⁷ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, Aktennotiz Betr. Bankenkommission/Direktor Emile Duperrex, signée Redli, 01.12.1966.

²²³⁸ Il s'agit des cas exposés ci-dessus : Edmund Schulthess, Albert Zust, Emile Walch, Ernst Wetter, Alfred Hirs, Jakob Müller, Max Rohr, Paul Rossy, Emile Duperrex.

privées. Si l'on tient compte de ces profils autorisés, 15 des 26 membres nommés à la CFB entre 1935 et 1971 occupent des postes dirigeants dans le monde bancaire juste avant ou pendant leur mandat de superviseur²²³⁹.

Alors que les conditions d'éligibilité deviennent légèrement plus strictes lors de la révision de la loi sur les banques de 1971, comme nous l'avons vu plus haut, ce renforcement ne signifie pas la fin des débats sur l'étendue de la clause d'incompatibilité. Nous mentionnerons ici le seul exemple de l'avocat d'affaires Duri Capaul, nommé à la CFB en 1967. Capaul, à côté de son cabinet d'avocat et de notaire, et après avoir été collaborateur de l'UBS spécialisé dans les fonds d'investissement, est membre du Comité de banque de la Banque cantonale des Grisons. Il est par ailleurs député au Grand conseil des Grisons sous les couleurs du Parti conservateur (1961-1969). Entre avril 1973 et octobre 1976, des négociations internes ont lieu entre le DFFD (B. Müller, G.-A. Chevallaz) et Duri Capaul, avec comme intermédiaire le conseiller fédéral démocrate-chrétien Kurt Furgler en charge du DFJP²²⁴⁰. La situation contestable de Capaul avait été portée à l'attention des responsables de l'Administration des finances au printemps 1973. Ces tractations sont délicates et aboutissent à la démission contrainte de Capaul du Comité de banque de la Banque cantonale des Grisons à la fin de l'année 1976. Dans l'intervalle, il avait été possible qu'un homme occupant une fonction dirigeante dans une banque cantonale, soumise à la loi sur les banques, appartienne parallèlement à l'organe fédéral de surveillance bancaire.

Processus de nomination

Après avoir examiné de plus près la mise en application des critères d'éligibilité, intéressons-nous désormais au processus de nomination. Ici aussi, il s'agit de saisir comment les renouvellements ont lieu concrètement et de déterminer quelles instances sont capables d'influencer la décision, qui, en fin de compte et selon la loi, repose sur le Conseil fédéral.

La constitution de la première Commission fédérale des banques, en février-mars 1935, a déjà été analysée plus haut (cf. chap. 6.1.1). Souvenons-nous seulement qu'une situation unique dans l'histoire de l'autorité de surveillance des banques s'était alors produite. Edmund Schulthess, conseiller fédéral démissionnaire et futur président de la CFB, avait alors très activement participé à la sélection de ses quatre futurs collègues superviseurs. A cet égard, la nomination des cinq premiers membres représente un cas particulier. Par ailleurs, cette première composition prend une importance considérable, puisqu'elle donne le ton du profil recherché et établit un équilibre entre différents critères. Les courants politiques dominants, les régions linguistiques, les principales catégories de banques sont représentés dans ce savant mélange de seulement cinq membres. Lors de renouvellements ultérieurs, les autorités seront sensibles au profil de celui qu'il s'agit de remplacer et calibreront bien souvent leur recherche en fonction, dans une logique de continuité.

²²³⁹ Aux 9 membres cités dans la note précédente s'ajoutent Carl Brüderlin, Heinrich Daeniker, Peter Müller, Duri Capaul, Rudolf Pfenninger et Arnold Rösselet.

²²⁴⁰ AFB, E6100(C), 2003/488, vol. 74, dossier « Wahlen von EBK-Mitgliedern (1970-1991) ».

Plus que la composition initiale, ce sont donc les remplacements et les successions de membres qui ont lieu entre 1937 et 1975 qu'il faut analyser pour comprendre les rapports de force qui s'expriment au cours du processus de nomination.

Durant l'automne 1937, au moment du départ de Paul Rossy, alors vice-président et chef du secrétariat de la CFB qui accède à la direction générale de la BNS, le premier renouvellement a lieu. On observe alors qu'au cours de quatre séances de la Commission fédérale des banques, les quatre membres restants délibèrent pour trouver des successeurs au démissionnaire²²⁴¹. Ces discussions ne sont malheureusement pas retranscrites dans les procès-verbaux. Alors qu'initialement Félix du Pasquier, ancien banquier privé lausannois de la maison Roguin & Cie, était proposé, c'est Alphonse Perren, jusqu'alors directeur d'une fiduciaire genevoise qui est finalement nommé. Mais au-delà de ces choix individuels, il convient surtout de retenir de cette procédure que, dès le départ, les nominations à la Commission fédérale des banques se font par cooptation. Les membres restants établissent des propositions de candidats, qui sont ensuite soumises au Département fédéral des finances et des douanes, qui, à son tour, cherche à obtenir l'aval du Conseil fédéral. Il s'agit là d'un *modus operandi* de remplacement qui s'instaure officieusement, alors qu'aucun règlement ne prévoit que les membres en place aient leur mot à dire dans la désignation de leur(s) futur(s) collègue(s). Dans ce système, la marge de manœuvre des autorités politiques démocratiquement élues est donc considérablement réduite. Le Département des finances, et à plus forte raison le collège gouvernemental, se cantonne souvent à un rôle qui consiste à approuver les candidatures fournies par la Commission fédérale des banques. Les deux renouvellements suivants, à savoir les nominations de Henri Borle à la place d'Alphonse Perren en 1939, celle du conseiller fédéral démissionnaire Ernst Wetter à la présidence pour remplacer Edmund Schulthess durant l'hiver 1943-1944, se déroulent selon le même schéma. Les candidatures sont clairement proposées par la Commission fédérale des banques et approuvées par le Conseil fédéral²²⁴². Il est difficile de connaître l'influence décisive derrière les trois nominations postérieures, celle de l'ancien directeur général de la BNS Ernst Weber en 1947, celle du conseiller national catholique-conservateur Thomas Holenstein en 1948 et celle de l'ancien directeur de la Banque cantonale de Zurich Heinrich Daeniker à l'hiver 1950-1951, en raison d'archives laconiques.

En décembre 1953, au moment où Ernst Weber et Heinrich Daeniker doivent être remplacés à cause de la limite d'âge, le processus de nomination prend une forme légèrement différente. Il s'avère alors que le Département fédéral des finances et des douanes, alors encore dirigé par Max Weber, demande à la direction générale de la BNS de lui faire des suggestions pour repourvoir les deux mandats²²⁴³. Alfred Hirs, qui quitte justement son poste de directeur général de la BNS, peut alors reprendre le siège laissé vacant par son ancien collègue Ernst Weber à la CFB. Il est soutenu par la direction générale de la BNS. Il semble donc que les dirigeants de la banque centrale jouent un rôle consultatif important dans le choix des candidats. Cette influence est confirmée quelques

²²⁴¹ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 7, PV CFB, séances des 09.09.1937, 24.09.1937, 01.10.1937, 03.11.1937.

²²⁴² Cf. par exemple pour la nomination d'Ernst Wetter : AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 441, Procès-verbaux du Conseil fédéral, 28.01.1944.

²²⁴³ ABNS, Procès-verbaux de la Direction générale de la BNS, 13.12.1953, n°1237.

années plus tard. En juin 1960, au moment où la question de l'incompatibilité de Paul Rossy est débattue au sein de l'Administration fédérale des finances, son directeur Viktor Umbricht (1915-1988) annonce explicitement au chef du Département Jean Bourgknecht : « Nous avons demandé à la Banque nationale de nous soumettre des propositions chaque fois qu'il s'est agi de nommer de nouveaux membres à la Commission des banques »²²⁴⁴. Cette citation atteste de l'influence exercée par la banque centrale dans la sélection des futurs membres de la CFB. Mais cette procédure qui voit l'Administration fédérale des finances consulter les dirigeants de la banque centrale pourrait aussi indiquer une volonté de la part des instances gouvernementales d'améliorer la collaboration souvent difficile entre la CFB et la BNS. Si tel est le cas, ce souhait ne sera pas exaucé, puisque les anciens banquiers centraux présents à la CFB dans les années 1950 et 1960 (Hirs et Rossy) seront les plus hostiles aux propositions de la BNS (cf. chap. 8.2).

Mais la BNS n'est pas la seule instance consultée par les fonctionnaires de l'Administration fédérale des finances au moment où ceux-ci établissent les listes des papables. L'Union des banques cantonales suisses, par exemple, joue aussi un rôle dans le processus. En 1951, les banques cantonales avaient obtenu un représentant direct à la CFB avec la nomination de Heinrich Daeniker, fraîchement retraité de la direction de la Banque cantonale de Zurich. Il est remplacé en 1954 par Jakob Müller, ancien directeur de la Banque cantonale de Thurgovie. Lors du départ de Müller de la CFB fin 1956, les représentants des banques cantonales suisses ne trouvent pas de candidat prêt à prendre sa succession. Comme ils l'expliquent quelques années plus tard, ils avaient alors « accepté » une autre nomination (en l'occurrence celle de Paul Rossy), sous réserve du maintien du privilège d'une représentation²²⁴⁵. Lors d'une nouvelle élection à l'automne 1960, l'Union des banques cantonales suisses poursuit cette politique en affirmant son « droit » à un représentant, droit qu'elle sacrifie temporairement. Son président Albert Matter écrit alors à la Commission fédérale de banques les lignes suivantes :

« A cette occasion, permettez-moi de vous rappeler que nous avons convenu, à l'occasion du départ de M. le directeur J. Müller (Weinfelden), qu'il fallait en principe donner la possibilité à notre association de nommer un représentant de nos rangs lors de l'élection d'un membre remplaçant. C'est en ce moment impossible pour nous, parce qu'aucun candidat adéquat n'est disponible. En principe cependant, j'accorde une grande importance à ce que nous conservions notre droit à un siège dans votre commission »²²⁴⁶.

²²⁴⁴ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier « Bankenkommission, Personelles (Wahlen, Entschädigungen) », Notice à M. le Chef du Département, signée Umbricht, 16.06.1960.

²²⁴⁵ AUBCS, PV Komitee Sitzungen, 26.10.1960, p. 10. Le président de l'UBCS Matter déclare alors : « Wir mussten deshalb einer andern Wahl zustimmen, aber nur unter Aufrechterhaltung des grundsätzlichen Anspruches auf einen eigenen Vertreter ».

²²⁴⁶ Lettre de l'UBCS à la CFB, citée dans les procès-verbaux du comité de l'UBCS. AUBCS, PV Komitee Sitzungen, 26.10.1960, p. 10. Cit. originale : « Bei diesem Anlass erlaube ich mir, Sie daran zu erinnern, dass wir anlässlich des Ausscheidens von Herrn Dir. J. Müller, Weinfelden, vereinbart haben, es solle unserem Verband grundsätzlich die Möglichkeit belassen werden, anlässlich einer Ersatzwahl einen Vertreter aus unseren Reihen zu nominieren. Zur Zeit ist uns das nicht möglich, weil kein geeigneter Kandidat vorhanden ist. Im Prinzip lege ich aber Wert darauf, dass unser Anspruch auf einen Sitz in Ihrer Kommission gewahrt bleibt ».

Il faudra en fait attendre la nomination d'Albert Matter lui-même, qui passe en 1973 de la fonction de directeur de la Banque cantonale de Bâle et de la présidence de l'UBCS à celle de la Commission fédérale des banques, pour que les banques cantonales retrouvent un représentant direct.

Au-delà de l'Union des banques cantonales suisses, l'association faîtière des milieux bancaire, l'Association suisse des banquiers, joue aussi un rôle important dans le processus de nomination. En novembre 1956, toujours au moment du remplacement de Jakob Müller, l'ancien directeur de la Banque cantonale de Thurgovie qui quitte la CFB pour avoir atteint la limite d'âge, les instances dirigeantes de l'ASB sont consultées par le président de la Commission fédérale des banques Max Hommel. Le secrétaire de l'ASB écrit en effet aux membres du comité restreint de l'ASB, à savoir Charles de Loès (Hentsch & Cie), Otto Würzler (Banque cantonale de Berne), Alfred Schaefer (UBS), Karl Türlér (SBS) et Eberhardt Reinhardt (CS) que « la Commission fédérale des banques m'a demandé de lui faire connaître les suggestions éventuelles de l'Association suisse des banquiers » au sujet du siège à repourvoir²²⁴⁷. Deux noms sont proposés, et les personnalités consultées sont invitées à faire d'autres suggestions. Même si, en l'occurrence, les candidats retenus par les influents banquiers ne seront finalement pas nommés par le Conseil fédéral, puisque c'est Paul Rossy qui obtient le strapontin, il faut ici souligner la longue procédure informelle qui précède le remplacement d'un membre. La Commission fédérale des banques, et en particulier son président Max Hommel, qui selon la loi n'a aucun rôle à jouer dans la nomination des membres, est au cœur de la manœuvre. Hommel organise la consultation à la fois de l'Union des banques cantonales suisses et de l'Association suisse des banquiers. Max Iklé, l'ancien directeur de l'Administration fédérale des finances (1948-1956) nommé en juin 1956 à la direction générale de la BNS, est également consulté²²⁴⁸. Sur la base de ces avis, une liste de quatre noms est soumise par le Département fédéral des finances et des douanes au Conseil fédéral²²⁴⁹. Le collège gouvernemental arrête finalement son choix sur l'ancien directeur général de la BNS, Paul Rossy, aux dépens des candidats de l'ASB, Jakob Diggelman (1891-1973, ancien directeur de la Banque Leu & Cie), Theodor Renfer (1897-1983, ancien directeur de la Banque Populaire Suisse) et Albert-Charles Nussbaumer (1893-1967, directeur général de la SBS prenant sa retraite fin 1956).

La capacité d'influence de l'ASB dans la composition de la Commission fédérale des banques est confirmée par un second exemple. Fin 1965, dans la foulée du scandale Muñoz-Hommel, le président de l'ASB, Alfred E. Sarasin, exprime ses inquiétudes devant ses collègues du Conseil d'administration de l'ASB :

« Il existe à la Commission fédérale des banques encore un problème de personnes. M. l'ancien conseiller fédéral Streuli nous rend attentifs au fait qu'il n'occupe la présidence que temporairement. Comme vous le savez, il était prévu de préparer le Prof. Dr. O. Kaufmann pour la succession de Monsieur Streuli.

²²⁴⁷ AASB, dossier n° 713 Eidg. Bankenkommission Bankengesetz Jan. 1952 – Dez. 1958, Lettre de Robert Dunant (secr. ASB) aux membres du comité ASB, 03.11.1956. Notons au passage que le directeur général du Crédit Suisse Reinhardt est également consulté, alors qu'il n'est officiellement qu'assesseur du comité, et non membre à part entière comme les trois autres.

²²⁴⁸ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier « Bankenkommission, Personelles (Wahlen, Entschädigungen) », Notiz de Willy Grütter (1898-1977) à Streuli, 23.11.1956.

²²⁴⁹ AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 596, Procès-verbaux du Conseil fédéral, 10.12.1956.

Cette candidature est désormais caduque, comme le Prof. Kaufmann vient d'être nommé juge fédéral. Il s'agit maintenant de trouver un remplaçant convenable. Cette tâche est devenue plus urgente depuis le décès inattendu du vice-président, le conseiller aux Etats Peter Müller et qu'un nouveau vice-président doit être élu. Probablement, ce vice-président deviendra le futur président. Nous devrions donc faire valoir notre influence, de telle sorte que la vice-présidence soit confiée à une personnalité qui remplisse toutes les conditions nécessaires pour un futur président de la Commission des banques, à la fois en ce qui concerne le caractère et les compétences professionnelles »²²⁵⁰.

Cette citation témoigne premièrement du grand degré de pertinence des informations dont bénéficie l'ASB. Otto Kaufmann était en effet le successeur attitré du président intérimaire Hans Streuli. En outre, Sarasin révèle ici, tout en restant relativement flou sur les démarches précises, que l'ASB et ses membres responsables en particulier, disposent d'une capacité d'influence importante pour peser sur la décision du Conseil fédéral, quant au choix des personnalités nommées dans l'instance de supervision du secteur bancaire.

Au terme de cette section, il faut donc mettre en évidence que ce qui, dans la loi de 1934, est prévu comme un processus de désignation unilatéral (art. 23, al. 1 : « le Conseil fédéral nomme une commission fédérale des banques composée de cinq membres et désigne son président et son vice-président »), s'avère, dans la pratique, être une opération bien plus complexe. Retenons-en deux caractéristiques. D'une part, il s'agit en grande partie d'un recrutement par cooptation ; les membres de la CFB discutant souvent les candidatures de successeurs potentiels. D'autre part, les candidats proposés en dernière instance au Conseil fédéral ont fait l'objet de négociations préalables. Ces tractations impliquent, à des degrés divers selon le profil recherché, d'autres acteurs importants de la politique bancaire du pays : la Banque nationale suisse, l'Association suisse des banquiers, ou encore l'Union des banques cantonales suisses.

Enfin, soulevons encore qu'au cours de la période étudiée de plus près, entre 1935 et 1971, les nominations à la Commission fédérale des banques font l'objet d'une couverture médiatique minimale. En règle générale, les grands quotidiens se contentent de reproduire la dépêche télégraphique qui reprend le seul communiqué du Conseil fédéral, lui aussi très concis. Ces nominations gouvernementales ne sont pas non plus thématiques ou commentées à l'échelon de la politique fédérale parlementaire. Le renouvellement des membres de la CFB se déroule donc dans une relative indifférence. Un autre indice vient attester cette grande discrétion, voire le peu de valeur accordé par l'historiographie à cette qualité de membre de l'autorité de surveillance des banques. Sur les 35 personnes nommées membres de la Commission fédérale des banques entre 1935 et 1980, seules 14

²²⁵⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 259^e séance, 08.12.1965, p. 27. Cit. originale : « Bei der Eidgenössischen Bankenkommission besteht auch noch ein personelles Problem. Herr a. Bundesrat Streuli machte uns darauf aufmerksam, dass er das Amt des Präsidenten nur vorübergehend ausüben werde. Wie Sie wissen, bestand die Absicht, Herrn Prof. Dr. O. Kaufmann für die Nachfolge von Herrn Streuli vorzubereiten. Diese Kandidatur wird aber hinfällig, da Herr Prof. Kaufmann soeben zum Bundesrichter gewählt wurde. Es gilt nun, einen passenden Ersatz zu finden. Diese Aufgabe ist umso dringender, als inzwischen der Vizepräsident, Herr Ständerat Peter Müller, unerwartet verstorben ist und ein neuer Vizepräsident ernannt werden muss. Möglicherweise wird dieser Vizepräsident der künftige Präsident sein. Wir sollten deshalb unsern Einfluss geltend machen, dass das Amt des Vizepräsidenten einer Persönlichkeit anvertraut wird, die sowohl charakterlich wie fachlich alle Voraussetzungen für einen künftigen Präsidenten der Bankenkommission mitbringt ».

font l'objet d'une notice dans le récent Dictionnaire historique de la Suisse (2002-2014). Parmi ces quatorze notices biographiques, six – soit près de la moitié – ne jugent pas pertinent de mentionner l'appartenance de la personnalité à la Commission fédérale des banques²²⁵¹. Le caractère relativement confidentiel de la composition de cet organe, et le peu de publicité autour de ses membres expliquent sans doute en partie la difficulté à obtenir des renseignements biographiques. Malgré leurs déficiences, les quelques informations récoltées seront analysées dans la section suivante, afin de dégager le profil social, économique et politique des membres de la Commission fédérale des banques.

²²⁵¹ Il s'agit des notices suivantes : Albert Zust, Ernst Wetter, Thomas Holenstein, Max Rohr, Theodor Eisenring, Otto Stich.

12.1.2 Portrait collectif des 42 premiers membres de la CFB (1935-1991)

Qui sont les superviseurs fédéraux chargés de la surveillance des banques ? Plus encore que le terrain du développement de la surveillance bancaire en tant qu'ensemble de réglementations, le champ historiographique sur les individus qui composent les instances de régulation est encore intégralement en friche. Sur les dirigeants bancaires suisses, une littérature embryonnaire se fait jour depuis quelques décennies²²⁵². Certaines trajectoires individuelles ont également été analysées²²⁵³. D'autres études historiques sur la place financière suisse contiennent de précieuses notices biographiques²²⁵⁴. Dans le domaine plus large des élites économiques, des recherches récentes issues d'un projet FNS ont renouvelé ce champ historiographique en Suisse²²⁵⁵.

Dans le cadre de ce sous-chapitre, nous nous limitons à esquisser le portrait collectif des membres de la Commission fédérale des banques pendant son premier demi-siècle d'existence (1935-1991). Cette étude prosopographique se fait sur un groupe de personnes dont le critère de sélection est très simple. Il s'agit des 42 personnes qui ont été officiellement nommées membres de la Commission fédérale des banques depuis sa création en 1935 jusqu'en 1991. La périodisation choisie ici diffère de celle retenue pour le développement des chapitres précédents de ce travail, dont l'analyse s'interrompt en 1971-1972. Si nous avons choisi d'étendre le cadre chronologique pour cette étude prosopographique, c'est essentiellement parce que le groupe de membres pour la période précédant 1971, à savoir 26 individus, semblait trop petit pour constituer un échantillon d'analyse significatif. Face à cette insuffisance quantitative, il aurait été envisageable d'allonger encore plus la période d'examen, pour couvrir l'intégralité des membres élus à la CFB jusqu'à sa dissolution dans la FINMA en 2008. Nous y avons renoncé. Pour les vingt dernières années, la récolte d'informations biographiques devient en effet beaucoup plus difficile : les individus, souvent encore en vie, ne font plus l'objet de notices biographiques dans les bases de données et les ouvrages de référence. Il aurait donc fallu s'en remettre à des sources méthodologiquement problématiques et moins fiables, comme des sites internet parfois alimentés par les personnes concernées. En tenant compte de ces éléments, nous avons finalement arrêté notre analyse prosopographique aux membres élus avant 1991. Cette borne chronologique marque d'ailleurs la fin du mandat du

²²⁵² Youssef Cassis, Fabienne Debrunner, «Les élites bancaires suisses. 1880-1960», *Revue suisse d'histoire*, vol. 40, n° 3, 1990, p. 259-273 ; Youssef Cassis, Jakob Tanner, Fabienne Debrunner, «Finance and financiers in Switzerland, 1880-1960», in Youssef Cassis (éd.), *Finance and financiers in European history, 1880-1960*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 293-316 ; Sancey, Guex, *art. cit.*, in Feiertag, Margairaz (éd.), *op. cit.*, 2010.

²²⁵³ Mazbouri, *op. cit.*, 2005, sur Léopold Dubois, p. 35-147, 205-217. Sur les hommes forts du Crédit Suisse et de l'UBS pendant les années 1980-1990, voir respectivement : Jung, *op. cit.*, 2007 ; Claude Baumann, *Robert Holzach : ein Schweizer Bankier und seine Zeit*, *ibid.*, 2014.

²²⁵⁴ Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 471-478 ; Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 470-486.

²²⁵⁵ Voir par exemple : Stéphanie Ginalschi, *Du capitalisme familial au capitalisme financier? : le cas de l'industrie suisse des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie au XXe siècle*, Neuchâtel: Alphil-Presses universitaires suisses, 2015 ; Stéphanie Ginalschi, Thomas David, André Mach, «From national cohesion to transnationalization : the changing role of banks in the Swiss company network (1910-2010)», in Thomas David, Gerarda Westerhus (éd.), *The power of corporate networks : a comparative and historical perspective*, New York: Routledge, 2014, p. 107-123 ; Felix Bühlman, *et al.*, «Transformation des élites en Suisse», *Social Change in Switzerland*, n° 1, 2015, p. 1-13.

huitième président de la CFB, le conseiller aux Etats démocrate-chrétien Hermann Bodenmann, élu en 1969, soit pendant notre période d'analyse principale.

Les règles qui régissent les conditions d'éligibilités et de nomination n'évoluent guère pendant la période étudiée. Elles ont été présentées dans la section qui précède. Les commissaires doivent être experts dans le domaine bancaire, ils ne peuvent pas être présidents, vice-présidents ou délégués du conseil d'administration d'une banque et, dès les années 1950, ne peuvent pas dépasser l'âge limite de 70 ans. La Commission fédérale des banques se compose entre 1935 et 1966 de cinq membres, puis dès 1967 de sept à neuf membres.

Quant aux sources que nous avons mobilisées pour réunir les informations biographiques sur ce groupe de personnages, il serait fastidieux de les présenter de manière exhaustive. Pour l'essentiel, nous sommes partis de la liste des membres de la CFB figurant dans la publication jubilaire de 1985²²⁵⁶, que nous avons complétée et précisée à partir de ses rapports annuels et des procès-verbaux de ses séances²²⁵⁷. Plusieurs dossiers des archives de l'Administration fédérale des finances contiennent d'intéressants documents, tels que des curriculum vitae ou des notices biographiques très succinctes²²⁵⁸. Les informations biographiques ont été compilées à partir de trois sources principales : le Dictionnaire historique de la Suisse, qui recense 16 des 42 personnes du panel, la base de données des Documents diplomatiques suisses (Dodis.ch) et la base de données du projet « Elites Suisses au XX^e siècle »²²⁵⁹. Dans certains cas, ces recherches ont été complétées par des informations provenant des dossiers des archives économiques suisses de l'Université de Bâle, et de ceux de l'Archiv für Zeitgeschichte. Les hommages funéraires parus dans la presse ont également été occasionnellement mobilisés.

Le tableau 12.1 présente ces 42 membres, en indiquant seulement trois informations essentielles : les dates de vie et de mort, les dates de participation à la CFB et la fonction principale avant la nomination. Ils y sont classés par ordre chronologique de nomination. Les mandats de président y apparaissent en caractères gras. Pour des indications plus précises sur les mandats financiers, on se référera au tableau 12.2, inséré plus bas.

²²⁵⁶ Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 383-386.

²²⁵⁷ Les rapports annuels sont conservés aux archives fédérales : AFB, E6520(A), 1983/50, vol. 12-13. Dès 1976, ils sont également disponibles sur le site internet de la FINMA : <https://www.finma.ch/FinmaArchiv/ebk/d/publik/bericht/> (consulté le 14.12.2016).

²²⁵⁸ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32 ; AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67.

²²⁵⁹ <http://db.dodis.ch/> (consultée le 14.12.16); <http://www2.unil.ch/elitessuisses/index.php?page=accueil> (consultée le 14.12.16).

Tableau 12.1 : Membres de la CFB (1935-1991), (en gras les membres ayant exercé la fonction de président et leur mandat)

	Nom	Naissance et mort	Mandat(s) à la CFB	Fonction principale avant la nomination
1	Edmund Schulthess	1868-1944	1935-1943	Conseiller fédéral (PRD)/avocat
2	Paul Rossy	1896-1973	1935-1937 1957-1966	Dir. suppléant BNS/expert DFFD DG BNS
3	Carl Brüderlin	1873-1945	1935-1945	Dir. SBS
4	Emile Walch	1873-1965	1935-1947	Dir. Crédit Suisse
5	Albert Züst	1874-1952	1935-1948	Conseiller aux Etats (PCC)/avocat
6	Alphonse Perren	1898-1968	1937-1939	Dir. fiduciaire OFOR
7	Henri Borle	1889-1966	1939-1958	Prof. d'éco. commerciale (Unil et UniBe)
8	Ernst Wetter	1877-1963	1944-1950	Conseiller fédéral (PRD)/délégué Vorort
9	Max Hommel	1902-1972	1946-1965 1955-1965	Expert-comptable. Chef du secrétariat CFB
10	Ernst Weber	1881-1967	1947-1953	DG BNS
11	Thomas Holenstein	1896-1962	1948-1954 1951-1954	Conseiller national (PCC)/avocat
12	Heinrich Däniker	1883-1961	1951-1953	Dir. Banque cantonale de Zurich
13	Alfred Hirs	1889-1978	1954-1959	DG BNS
14	Jakob Müller	1886-1974	1954-1956	Dir. Banque cantonale de Thurgovie
15	Max Rohr	1890-1980	1955-1960	Conseiller national (PCC)/avocat
16	Karl Etter	1902-?	1959-1972	Dir. fiduciaire Schweiz. Treuhandges.
17	Jean Golay	1903-1988	1959-1973	Professeur d'économie (Unil)
18	Theodor Eisenring	1898-1961	1961-1961	Conseiller national (PCC)/avocat
19	Peter Müller	1910-1965	1961-1965	Conseiller national (PCC)/avocat
20	Hans Streuli	1892-1970	1965-1966	ancien Conseiller fédéral (PRD)/architecte
21	Hans Korner	1912-1991	1966-1968	Conseiller national (PCC)/avocat
22	Riccardo Motta	1902-1976	1966-1973	DG BNS
23	Duri Capaul	1923-2009	1967-1983	avocat/ancien collaborateur de l'UBS
24	Emile Duperrex	1905-1984	1967-1975	DG Banque Populaire Suisse
25	Rudolf Pfenninger	1902-1987	1967-1972	DG SBS
26	Hermann Bodenmann	1921-1994	1969-1991 1977-1991	Conseiller aux Etats (PDC)/avocat
27	Arnold Rössetlet	1906-?	1971-1976	DG UBS
28	Albert Uldry	1916-?	1972-1986	Anc. dir. Procrédit SA, gérant de fortune
29	Albert Matter	1906-1992	1973-1976	Dir. Banque cantonale bâloise
30	Alain Hirsch	1934-	1974-1989	Professeur de droit commercial (UniGe)
31	Otto Stich	1927-2012	1976-1983	Conseiller national (PSS)/chef du personnel de Coop Suisse
32	Paul Ehrsam	1917-2008	1976-1987	Dir. à la BNS (chef suppléant du 1 ^{er} dép.)
33	Daniel Bodmer	1917-1980	1976-1980	Chef du secrétariat CFB
34	Eligio Antognini	1912-1977	1977-1977	Dir. de Cornèr Banca (Lugano)
35	Hans Konrad Escher	1914-1988	1977-1977	DG Crédit Suisse
36	Hans Hartung	1916-2000	1981-1986	DG Crédit Suisse
37	Hans Schmid	1935-2010	1984-1996	Conseiller national (PSS)/prof. d'économie (Haute école de commerce de SG)
38	Hans Wyer	1927-2012	1984-1996	Conseiller d'Etat valaisan (PDC)/avocat
39	Amilcare Berra	1921-	1987-1991	Dir. gén. de l'UBS
40	Silvio de Capitani	1925-2013	1987-1995 1992-1995	Avocat et ancien Conseiller national (PRD)
41	Peter Nobel	1945-	1988-2000	Avocat/prof. droit économique (UniSG)
42	Jean-Pierre Ghelfi	1941-	1990-2002	Economiste, député au grand conseil neuchâtelois (PSS).

Sources : cf. ci-dessus. Tous les graphiques et tableaux de cette annexe ont été élaborés à partir de la base de données constituée avec les données extraites des sources pré-citées.

Ce groupe de 42 surveillants de banques va faire l'objet d'un examen prosopographique selon différentes catégories d'analyse. En nous inspirant en partie de l'étude menée par les historiens Yves Sancey et Sébastien Guex sur les organes dirigeants de la Banque nationale suisse au XX^e siècle, nous avons retenu six catégories d'analyse²²⁶⁰. Nous observerons tout d'abord le sexe et l'âge des membres de la CFB. La durée des mandats fera ensuite l'objet de la seconde section. Troisièmement, nous tenterons d'analyser le type de formation dont bénéficient les superviseurs. Dans une quatrième partie, notre regard se portera vers les intérêts économiques que représentent les membres lors de leur nomination et en particulier la question des liens antérieurs avec le monde bancaire. Enfin, les deux dernières catégories d'analyse retenues sont celles des affinités politiques et de l'origine régionale. Précisons d'emblée que le choix de ces angles d'analyse est largement tributaire de la qualité et l'incomplétude des renseignements biographiques récoltés. Aussi, certains aspects, qui auraient été certes intéressants, comme l'origine sociale, l'appartenance religieuse, les liens matrimoniaux et les réseaux de sociabilité, ont dû être négligés en raison du caractère très lacunaire des informations dont nous disposons.

Sexe et âge

Sans surprise, la Commission fédérale des banques constitue un environnement exclusivement masculin durant la période étudiée. Si des femmes sont bel et bien employées dans des fonctions subalternes (secrétariat, dactylographie) dès les débuts de l'institution²²⁶¹, il faut attendre 1997 pour qu'une présence féminine mette un terme au bastion masculin parmi les membres de la CFB. Rajna Gibson, professeur de finance, et Heidi Pfister-Ineichen, avocate, sont alors nommées. Quant aux cadres employés de la CFB (et non les membres qui travaillent à temps partiel), ce n'est qu'en 2002 qu'une femme atteint un poste de direction d'un service, en l'occurrence celui de communication et médias. A cet égard, la Commission fédérale des banques accuse un retard d'une vingtaine d'années sur la Banque nationale suisse, au sein de laquelle quelques femmes se font une place dès les années 1980²²⁶². En 2015, le taux de femmes occupant des fonctions d'encadrement supérieur à la FINMA, l'institution qui a succédé à la CFB en 2009, s'élève à 20% dans l'ensemble (17 sur 86 équivalents plein temps), mais aucune femme n'est présente à l'échelon de la direction (0 sur 8)²²⁶³.

L'indicateur de l'âge des membres permet de dresser un portrait plus nuancé que celui du sexe. Il s'agit aussi de l'une des seules variables pour laquelle nous disposons de renseignements fiables pour l'intégralité des 42 individus de notre groupe. Les données sur l'âge fournissent de précieux renseignements sur le statut que l'on accorde à la fonction de membre de la Commission fédérale des banques. S'agit-il d'une fonction honorifique

²²⁶⁰ Sancey, Guex, *art. cit.*, in Feiertag, Margairaz (éd.), *op. cit.*, 2010.

²²⁶¹ Il est d'ailleurs très difficile d'obtenir des renseignements biographiques sur les employées de bureau féminines de la Commission fédérale des banques. Nous connaissons à peine leurs noms : Emma Fassnacht, Elisabeth Ballmer, Helene Ră, Marie Schweizer, Lisalotte Müller, Helene Kuhn, Marie Louise Borter, Elisabeth Girard, Alice Petrou-Kipfer. Certaines d'entre elles y sont pourtant actives très longtemps, comme Emma Fassnacht, engagée en 1935, qui ne quitte la CFB qu'après 1968.

²²⁶² Sancey, Guex, *art. cit.*, in Feiertag, Margairaz (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 152-153.

²²⁶³ FINMA, Rapport sur le personnel 2015, daté du 07.04.2016, 26 pages, disponible en ligne : https://www.finma.ch/fr/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/finma-publikationen/geschaeftsbericht/20160407-personalbericht-2015_de.pdf?la=fr (consulté le 14.12.2016).

octroyée en fin de carrière à des vétérans de la finance ou d'un mandat servant de tremplin dans la carrière débutante d'un juriste ou d'un économiste ?

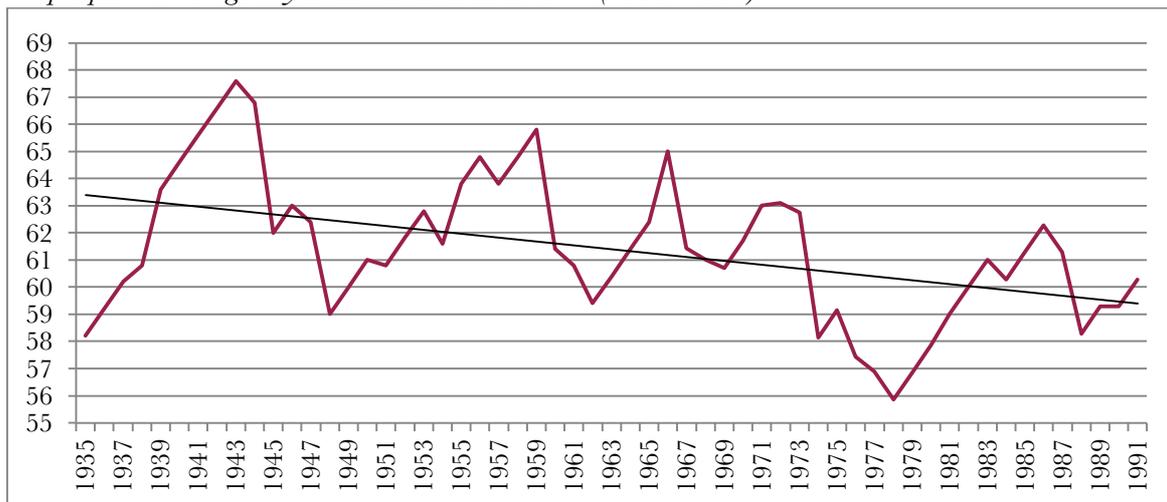
Sur toute la période examinée (1935-1991), l'âge moyen lors de l'entrée à la Commission fédérale des banques s'élève à 58 ans et à 66 ans au moment du départ. Rappelons encore que dès les années 1950, une limite d'âge est fixée à 70 ans. Ces deux moyennes cachent de grandes disparités. Paul Rossy et Alphonse Perren n'ont ainsi que 39 ans lorsqu'ils sont nommés à la CFB respectivement en 1935 et 1937. Hans Streuli, au contraire, lorsqu'il est appelé par le Conseil fédéral pour faire de l'ordre dans l'autorité de surveillance en juillet 1965 après l'affaire Muñoz-Hommel, est âgé de 73 ans.

Quant au moment du départ, dans deux tiers des cas, il a lieu après 69 ans. Parmi les 16 cas de départ plus précoce, trois sont occasionnés par le décès de l'intéressé (Eisenring, P. Müller, Bodmer). Deux autres résignations ont lieu sous une forme de contrainte externe : Hommel est démis de ses fonctions en 1965 pendant l'affaire Muñoz, H. K. Escher, ancien directeur général du Crédit Suisse démissionne après le scandale de Chiasso en 1977. Cinq autres départs anticipés sont dus à la limitation de la durée maximale des mandats dans une commission extra-parlementaire, fixée à 16 ans, puis à 12 ans : D. Capaul (en 1983), A. Hirsch (en 1989), H. Schmid (en 1996) P. Nobel (en 2000) et J.-P. Ghelfi (en 2002) sont dans cette configuration. Sur les six cas restants de départs à moins de 69 ans, deux sont provoqués par la nomination d'un membre de la Commission fédérale des banques au Conseil fédéral. Il s'agit de Thomas Holenstein, conseiller national conservateur saint-gallois propulsé au gouvernement en décembre 1954, et d'Otto Stich, parlementaire socialiste soleurois élu en 1983 à la place de la candidate officielle du parti Lilian Uchtenhagen (1928-2016)²²⁶⁴. Au final, il n'y a que deux cas dans lesquels un membre quitte la CFB pour un poste plus prestigieux et mieux rémunéré. Il s'agit de Paul Rossy et Alphonse Perren, qui démissionnent en 1937 et 1939 à l'âge de 41 ans, pour rejoindre respectivement la direction générale de la BNS et un poste de direction chez Nestlé aux Etats-Unis. Mais ces deux exemples sont très particuliers, dans la mesure où Rossy et Perren cumulaient à la fois la fonction de vice-président de la CFB et de chef de son secrétariat. Ils étaient donc non seulement rétribués par des honoraires forfaitaires comme les autres membres, mais étaient employés à plein temps par la Confédération. Dans l'ensemble, on constate que dans la très grande majorité des cas, le départ de la CFB est occasionné par l'atteinte de la limite d'âge ou de la durée maximale de mandat. Cela ne signifie pas pour autant que les personnalités concernées se retirent complètement du monde des affaires. Rudolf Pfenninger par exemple, ancien directeur général de la SBS, reprend du service et devient membre du comité du conseil d'administration de la Banque Leu en 1976, après avoir dû quitter la CFB à l'âge de 70 ans.

Revenons désormais vers la question de l'âge pour analyser cette fois non pas l'âge d'entrée et de sortie à la CFB, mais l'évolution diachronique de l'âge moyen des 5-9 membres de la Commission.

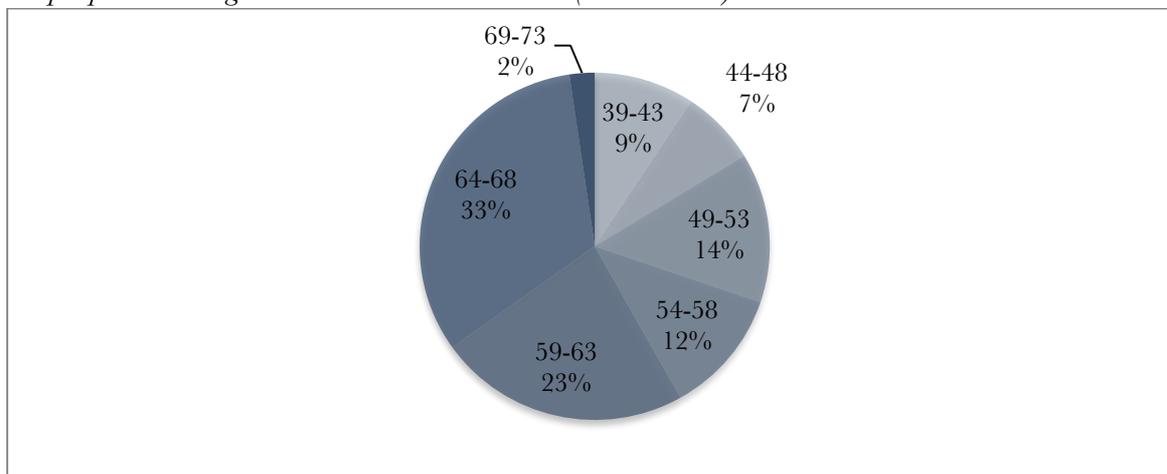
²²⁶⁴ Sur cette élection controversée, voir notamment Martin Beglinger, *Otto Stich : der rote Eidgenosse*, Zürich: Werd Verlag, 1996, p. 69-87.

Graphique 12.1 : Âge moyen des membres de la CFB (1935-1991)



Le graphique 12.1 représente l'évolution de l'âge moyen des membres de la CFB sur toute la période considérée. Cette valeur varie entre 68 ans à son pic en 1943 et 56 ans en 1978. Les fluctuations se font au gré des renouvellements des membres devenus trop âgés par de nouveaux superviseurs plus jeunes. La courbe ascendante des neuf premières années de la Commission s'explique simplement par le vieillissement de la première équipe mise en place en 1935. Quant à la baisse qui s'opère entre 1972 (63 ans) et 1978 (56 ans), elle trouve son origine dans la nomination de plusieurs membres relativement jeunes au tournant des années 1970 (Capaul 44 ans, Bodenmann 48 ans, Hirsch 40 ans).

Graphique 12.2 : Âge au moment de la nomination (1935-1991)



Dans l'ensemble, on constate qu'une très large majorité de superviseurs (82%) sont nommés entre l'âge de 49 et 68 ans. Cette forte représentation des sexagénaires est liée au profil recherché. En effet, comme nous l'avons vu, le dilemme entre expertise dans le domaine financier et inéligibilité des banquiers encore actifs a eu pour conséquence l'adoption d'un schéma de nomination de directeurs généraux d'établissements bancaires de premier rang au moment de leur retraite, en principe prise à 65 ans. Ils quittent la CFB après un mandat de moins de cinq ans en raison de la limite d'âge fixée à 70 ans. Ce profil de superviseurs, celui du dirigeant de grande banque retraité, est compensé, en termes générationnels, par la nomination d'experts plus jeunes issus du monde académique ou de la politique fédérale. Parmi les 14 commissaires élus à moins de 55 ans,

on compte 4 professeurs de droit ou d'économie (Borle, Hirsch, Schmid, Nobel) et 5 parlementaires fédéraux (Holenstein, P. Müller, Korner, Bodenmann, Stich).

Les données sur l'âge des membres de la Commission fédérale des banques entre 1935 et 1991 semblent donc indiquer globalement que ce mandat s'adresse en priorité à des hommes mûrs, dont la carrière est déjà faite. Mais ce constat général doit être nuancé en tenant compte du milieu socio-professionnel concerné. En affinant quelque peu l'analyse et en croisant les données sur l'âge avec celles sur la fonction principale avant la nomination, on constate une forte représentation de banquiers retraités qui siège à la CFB entre 65 et 70 ans. Pour ces superviseurs-là, la charge de membre de la Commission relève plutôt d'une fonction honorifique. Mais à côté de ce profil très fréquent d'experts âgés précédemment actifs dans le domaine financier, on relève également quelques experts élus plus jeunes (40-60 ans). Ceux-ci se recrutent essentiellement parmi les politiciens fédéraux, les professeurs de droit ou d'économie ou encore les spécialistes de la révision bancaire (Perren, Hommel). Pour ces membres, le mandat à la CFB joue certainement un rôle différent dans leur carrière. Il peut permettre d'élargir leur réseau professionnel et représente une possibilité d'intégration parmi le cercle réduit de la politique bancaire fédérale. Cette diversité de profils rend une réponse catégorique à notre question initiale sur l'importance de la fonction de membre de la CFB difficile. Dans l'ensemble, les spécialistes expérimentés dominent malgré tout. Cette spécificité est évidemment liée aux conditions matérielles qui entourent le mandat de membre de la CFB : la charge est exercée à temps partiel et uniquement rétribuée par des indemnités forfaitaires.

Durée de mandats

Deux réglementations conditionnent la variable de la durée des mandats. La première, mentionnée plus haut, est l'arrêté du Conseil fédéral du 17 juillet 1959 qui fixe l'âge maximal à 70 ans. Comme nous le relevons, cette limite d'âge semble être en vigueur à la Commission fédérale des banques déjà dès la fin des années 1940. Les superviseurs ont d'ailleurs conscience des difficultés posées dans le recrutement des membres par ce que l'un d'entre eux considère comme une « guillotine de l'âge, qui agit sans effusion de sang, mais pas sans douleur »²²⁶⁵. Le président de la CFB Ernst Wetter précise en décembre 1953 :

« La limite d'âge, lorsqu'elle est appliquée de manière schématique, comporte de graves inconvénients, en particulier pour la Commission des banques, car celle-ci se compose adéquatement de spécialistes de la banque, mais qui ne sont éligibles qu'après avoir quitté la vie active, c'est-à-dire généralement qu'à partir de 65 ans ou même plus tard »²²⁶⁶.

²²⁶⁵ L'expression est d'Ernst Weber, au moment où il est justement frappé par cette limite d'âge. AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 10, PV CFB, 9^e séance, 14.12.1953, p. 127. Cit. originale : « In der Schweiz besteht ja die Einrichtung der 'Altersguillotine', die zwar blutlos, aber nicht ganz schmerzlos ist ».

²²⁶⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 10, PV CFB, 9^e séance, 14.12.1953, p. 127. Cit. originale : « Die Altersgrenze hat, schematisch angewendet, schwere Nachteile, besonders für die Bankkommission, weil sich diese sachgemäss aus Bankfachleuten rekrutiert, die aber erst nach ihrem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst wählbar sind, d.h. gewöhnlich erst mit 65 Jahren oder noch später ».

La seconde réglementation est l'ordonnance du 2 mars 1977 réglant les fonctions de commissions extra-parlementaires, d'autorités et de délégations de la Confédération²²⁶⁷. Ce texte limite notamment à seize ans la durée des fonctions au sein des commissions extra-parlementaires. Cette ordonnance subit une réforme en 1996 : la durée de fonction maximale passe de seize à douze ans. Tant dans sa version de 1977 que dans celle de 1996, l'ordonnance a un effet rétroactif. Aussi, Alain Hirsch, nommé en 1974, doit quitter la CFB en 1989, après l'écoulement de la durée maximale.

La durée moyenne d'un mandat de membre de la Commission fédérale des banques s'établit sur toute la période à plus de 8 ans. Là aussi, la moyenne aplanit des écarts importants. Tandis que trois membres (Bodenmann 22 ans, Hommel et Borle 19 ans) restent une vingtaine d'années membres de la CFB, huit membres n'atteignent même pas 3 ans de participation (Perren, Däniker, J. Müller, Eisenring, Streuli, Korner, Escher, Antognini). La palme de l'éphémérité revient à Theodor Eisenring, élu en janvier 1961, qui participe à deux séances avant de décéder le 25 février 1961. Dans le même registre, Hans Konrad Escher, ancien directeur général du Crédit Suisse, entre en fonction le 1^{er} avril 1977, et décide de remettre sa démission au Conseil fédéral le 21 juin 1977, après l'éclatement du scandale de Chiasso²²⁶⁸. « Avec cette démission, je m'incline devant les besoins de la politique sans pour autant l'associer à un sentiment personnel de culpabilité », estime alors celui qui était responsable de la filiale Chiasso à la direction générale du Crédit Suisse entre 1967 et 1973 et avait ignoré certains avertissements avant-coureurs²²⁶⁹.

La durée moyenne des mandats est relativement stable durant toute la période envisagée. Elle fluctue entre 4,6 ans pour les membres nommés entre 1951 et 1958 et 11 ans pour ceux élus entre 1967 et 1974. La brièveté des mandats est donc étroitement liée au vieillissement de l'autorité de surveillance. Ici aussi, la difficulté à trouver des experts à la fois spécialistes du domaine bancaire et libres de tout conflit d'intérêts en raison de fonctions dans le monde bancaire privé se manifeste dans un raccourcissement des mandats. Pour un banquier retraité, la durée maximale de la charge de membre de la CFB est en effet de cinq ans. Ceci explique en partie pourquoi la durée des mandats à la CFB est sensiblement plus courte que celle des membres du Comité de banque de la BNS. D'après les calculs de Sancey et Guex, elle est de 13,4 ans au Comité de banque de la BNS (sur la période 1907-2000), contre 8,1 ans, selon nos calculs, pour les membres de la CFB²²⁷⁰.

Formation

Grâce à la pratique suisse allemande d'indiquer systématiquement les éventuels titres académiques, il est relativement aisé de déterminer le niveau de formation des membres de la Commission fédérale des banques. Ici aussi, la liste des membres dressée par la

²²⁶⁷ Sur la régulation des commissions extra-parlementaires : Rebmann, Mach, *art. cit.*, in Ladner, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2013.

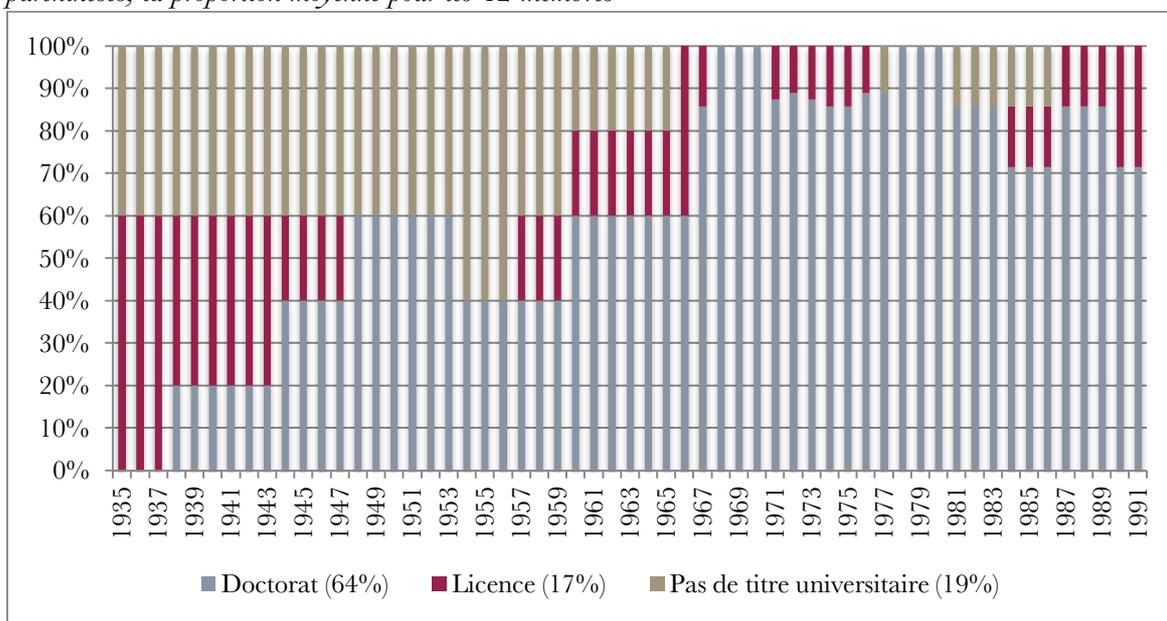
²²⁶⁸ AFB, E6100(C), 2003/488, vol. 74, Lettre de H. K. Escher à G.-A. Chevallaz (DFFD), 21.06.1977.

²²⁶⁹ La citation est tirée de la lettre mentionnée dans la note précédente. Sur Escher dans le scandale de Chiasso : Jung, *op. cit.*, 2007, p. 19-38. Cit. originale : « Mit diesem Rücktritt beuge ich mich den Notwendigkeiten der Politik, ohne aber damit ein persönliches Schuldgefühl zu verbinden ».

²²⁷⁰ Sancey, Guex, *art. cit.*, in Feiertag, Margairaz (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 170.

publication jubilaire de 1985, complétée par les indications des rapports annuels pour les membres nommés ultérieurement, est une source précieuse²²⁷¹. En considérant tout d'abord les données sur l'ensemble de la période, on constate que les superviseurs disposent d'un capital scolaire très important. 34 des 42 membres de la CFB (81%) ont suivi une formation universitaire. Sur ces 34 diplômés, 27 (64% du total) ont même obtenu un doctorat. Dans ces statistiques, nous n'avons pas tenu compte des doctorats honoris causa décernés à certains membres (Schulthess, Rossy, Hirs, Streuli). A titre de comparaison, la proportion d'universitaires parmi les parlementaires suisses varie entre 62% (1937), 52% (1957) et 69% (1980) ; chez les dirigeants helvétiques de l'industrie des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie, elle diminue de 66% en 1937 à 63% en 1957, avant d'atteindre 80% en 1980²²⁷². Si l'on observe l'évolution diachronique de ces données sur le capital scolaire de membres de la CFB, on remarque une tendance assez claire vers une augmentation du niveau d'étude.

Graphique 12.3 : Evolution du niveau de formation des membres de la CFB (1935-1991), entre parenthèses, la proportion moyenne pour les 42 membres



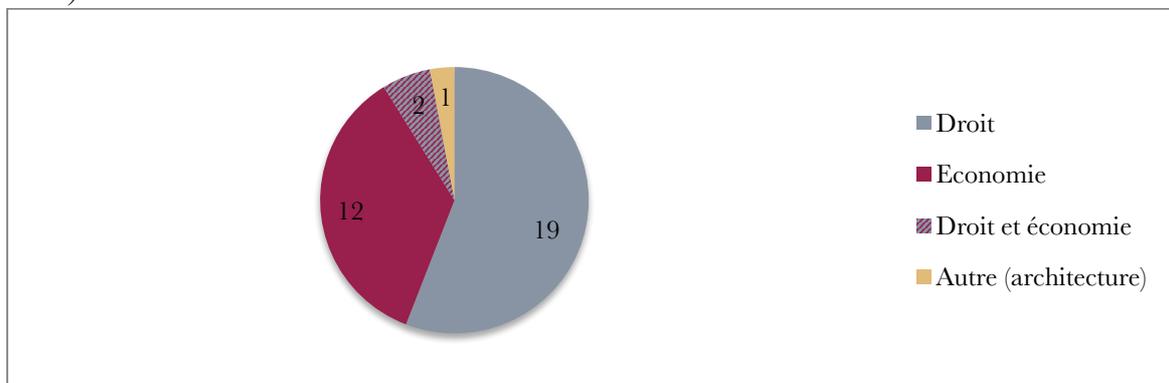
Alors que la première commission laisse une place importante aux experts non-détenteurs d'un titre universitaire, ou alors d'une simple licence, le nombre de titulaires de doctorat augmente de manière continue des années 1930 à la fin des années 1970. En regardant d'un peu plus près les profils qui correspondent à ces niveaux de formation, il faut relever que les superviseurs sans titre universitaire, de plus en plus rare au fil du XX^e siècle, se recrutent essentiellement parmi les anciens directeurs de banque (Brüderlin, Walch, Weber, Hirs, Antognini et Hartung). Ce profil de dirigeant ayant fait carrière au sein d'une grande banque en gravissant les échelons en bénéficiant à l'origine d'un simple apprentissage commercial tend à disparaître. Notons cependant qu'en 1981 encore, Hans Hartung est élu à la CFB après avoir quitté la direction générale du Crédit Suisse, établissement qu'il a rejoint en 1935, à l'âge de 19 ans, après une formation à l'école de commerce cantonale de Zurich.

²²⁷¹ Zulauf (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 383-386.

²²⁷² Pilotti, *op. cit.*, 2016, p. 215; Ginalski, *op. cit.*, 2015, p. 240.

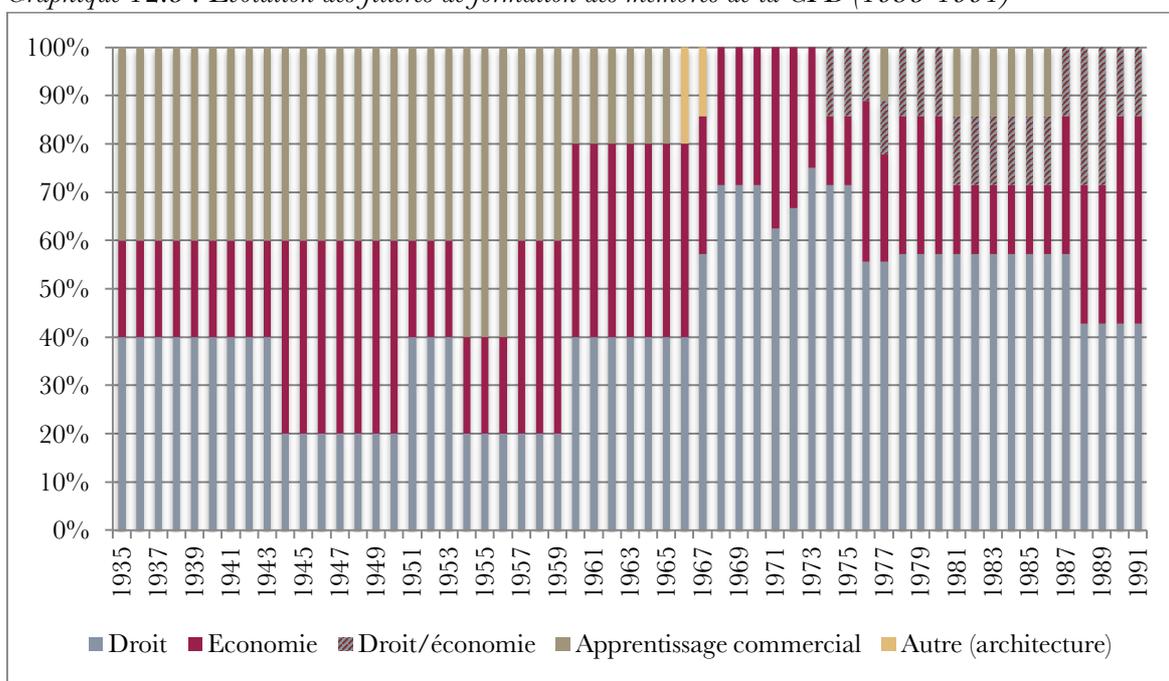
L'analyse du type de discipline académique étudié par les superviseurs universitaires permet également de dégager certaines tendances.

Graphique 12.4 : Filières d'études des 34 membres de la CFB avec une formation universitaire (1935-1991)



En envisageant l'ensemble de la période, on constate la prééminence des études de droit, suivies de près par l'économie. En effet, comme le montre le graphique 12.4, un seul des 34 membres n'a pas obtenu son diplôme dans une de ces deux disciplines. Il s'agit en l'occurrence de Hans Streuli, architecte de formation rapidement reconverti dans les fonctions politiques exécutives (d'abord au plan cantonal, puis en tant que conseiller fédéral). Son expérience de ministre des Finances, et l'autorité qui y est liée, semblent compenser cette « lacune » juridique ou économique. Là aussi, la prédominance du droit et de l'économie n'a rien de surprenant si l'on tient compte des critères d'éligibilité requis pour la fonction, à savoir l'expertise dans le domaine bancaire.

Graphique 12.5 : Evolution des filières de formation des membres de la CFB (1935-1991)



En observant l'évolution des filières privilégiées au fil du XX^e siècle, on constate que la formation juridique gagne du terrain entre la fin des années 1950 et le milieu des années 1970, essentiellement au détriment des membres sans titre universitaire. Durant les années 1980, les économistes représentent une proportion croissante. Relevons encore

que les frontières entre le droit et l'économie sont parfois poreuses. Alain Hirsch bénéficie ainsi d'une double licence en droit et en sciences commerciales, il défend ensuite une thèse en droit commercial portant sur « l'organe de contrôle dans la société anonyme ». Quant à Peter Nobel, il étudie les sciences politiques et économiques à la Haute Ecole de Commerce de Saint-Gall, qu'il conclut par une thèse sur « l'europanisation du droit des sociétés » en 1974, avant de rejoindre l'institut de droit commercial de l'Université de Zurich. C'est en raison des difficultés à distinguer clairement droit et économie que nous avons parfois classé un membre dans une catégorie hybride. Le renforcement de la filière économique parmi les superviseurs pourrait également indiquer une tendance vers une approche plus macro-économique de la surveillance, c'est du moins l'hypothèse avancée par certains économistes dans l'analyse du profil professionnel des salariés des agences de surveillance bancaire contemporains dans de nombreux pays²²⁷³.

Pour en terminer avec cette analyse du capital scolaire des membres de la CFB, signalons encore qu'une proportion importante des superviseurs qui suivent une formation universitaire avant la Seconde Guerre mondiale (1885-1939) réalisent une partie de leurs études dans une université étrangère. Au moins 8 des 23 membres qui obtiennent un diplôme universitaire avant 1939 sont dans cette configuration. Les universités de Munich, Leipzig, Fribourg-en-Brisgau, Berlin, Hambourg, Vienne, Paris et Louvain sont particulièrement prisées. Cette composante d'études partiellement internationales tend à disparaître dans la seconde moitié du XX^e siècle, sur la base des informations, très lacunaires à cet égard, dont nous disposons. Ces séjours à l'étranger représentent certainement des occasions pour les intéressés de tisser des réseaux internationaux.

Intérêts socio-économiques

La question de la représentation des intérêts socio-économiques au sein de la Commission fédérale des banques est plus difficile à trancher que les indicateurs en principe plus incontestables de l'âge ou de la formation. Nous avons ici tenu compte essentiellement de la carrière professionnelle qui précède la nomination à la CFB ou qui perdure pendant le mandat. Le tableau 12.2 récapitule les principaux liens d'intérêts identifiés chez les 42 membres de la CFB entre 1935 et 1991, en particulier dans le domaine financier.

²²⁷³ Selon Goodhart, Schoenmaker et Dasgupta, lorsque la banque centrale est en charge de la surveillance plutôt qu'une autre agence, davantage d'économistes que de juristes sont engagés, ce qui signifierait la domination d'une perspective macro. Cf. Charles Goodhart, Dirk Schoenmaker, Paolo Dasgupta, «The Skill Profile of Central Bankers and Supervisors», *European Finance Review*, vol. 6, 2002, p. 397-427.

Tableau 12.2 : Liens d'intérêts des membres CFB dans le domaine financier (1935-1991)

Nom	Mandat(s) à la CFB	Grandes banques	Banques cantonales	Banques locales	Sociétés fiduciaires	BNS
E. Schulthess	1935-1943	CdA Elektrobank et CHADE 1938-1944				
P. Rossy	1935-1937 1957-1966			Société fin. Italo-Suisse		DG 1937-1955
C. Brüderlin	1935-1945	Dir. SBS 1922-1934	Zensor BC SO 1922-1935			Cté Bq 1923-1935
E. Walch	1935-1947	Dir. CS 1901-1918 CdA Elektrobank 1918-1953				
A. Züst	1935-1948	CdA BPS 1934-1945	Cté BC LU 1935-1950			
A. Perren	1937-1939				Dir. OFOR	
H. Borle	1939-1958					
E. Wetter	1944-1950	CdA CS 1937-1939				
M. Hommel	1946-1965				Hommel & Cie 1945-	
E. Weber	1947-1953					DG 1925-1947
T. Holenstein	1948-1954					
H. Däniker	1951-1953		DG BC ZH 1924-1950			
A. Hirs	1954-1959	DG BPS 1931-1942				DG 1942-1954
J. Müller	1954-1956		Dir. BC TG 1924-1954			
M. Rohr	1955-1960			CdA Hypo Aargau		
K. Etter	1959-1972				Dir. STG 1954-1967	
J. Golay	1959-1973					Cs Bq 1955-1973
T. Eisenring	1961-1961		Cs BC SG			
P. Müller	1961-1965			CdA Volksbank Ruswil		
H. Streuli	1965-1966					
H. Korner	1966-1968					
R. Motta	1966-1973					DG 1955-1966
D. Capaul	1967-1983	Coll. UBS 1957-1959	Cs BC GR 1963-		Revisa AG 1950	
E. Duperrex	1967-1975	DG BPS 1959-1965				
R. Pfenninger	1967-1972	DG SBS 1956-1966				Dir. 1930-1950
H. Bodenmann	1969-1991					
A. Rösselet	1971-1976	DG UBS 1954-1966	Dir. BC ZH 1951-1954	Insp. USBR 1942-1949		Suppl. DG 1949-1951

Nom	Mandat(s) à la CFB	Grandes banques	Banques cantonales	Banques locales	Sociétés fiduciaires	BNS
A. Uldry	1972-1986			Procrédit SA 1945-1963		
A. Matter	1973-1976		Dir. BC BS 1946-1973			
A. Hirsch	1974-1989					
O. Stich	1976-1983					
P. Ehram	1976-1987					Dir. 1967-1982
D. Bodmer	1976-1980					
E. Antognini	1977-1977			Cornèr Banca		
H. K. Escher	1977-1977	DG CS 1960-1977				
H. Hartung	1981-1986	Dir. CS 1951-1976 DG 1976-1981				
H. Schmid	1984-1996					
H. Wyer	1984-1996					
A. Berra	1987-1991	Dir. UBS				
S. de Capitani	1987-1995					
P. Nobel	1988-2000					
J.-P. Ghelfi	1990-2002		CdA BC NE			

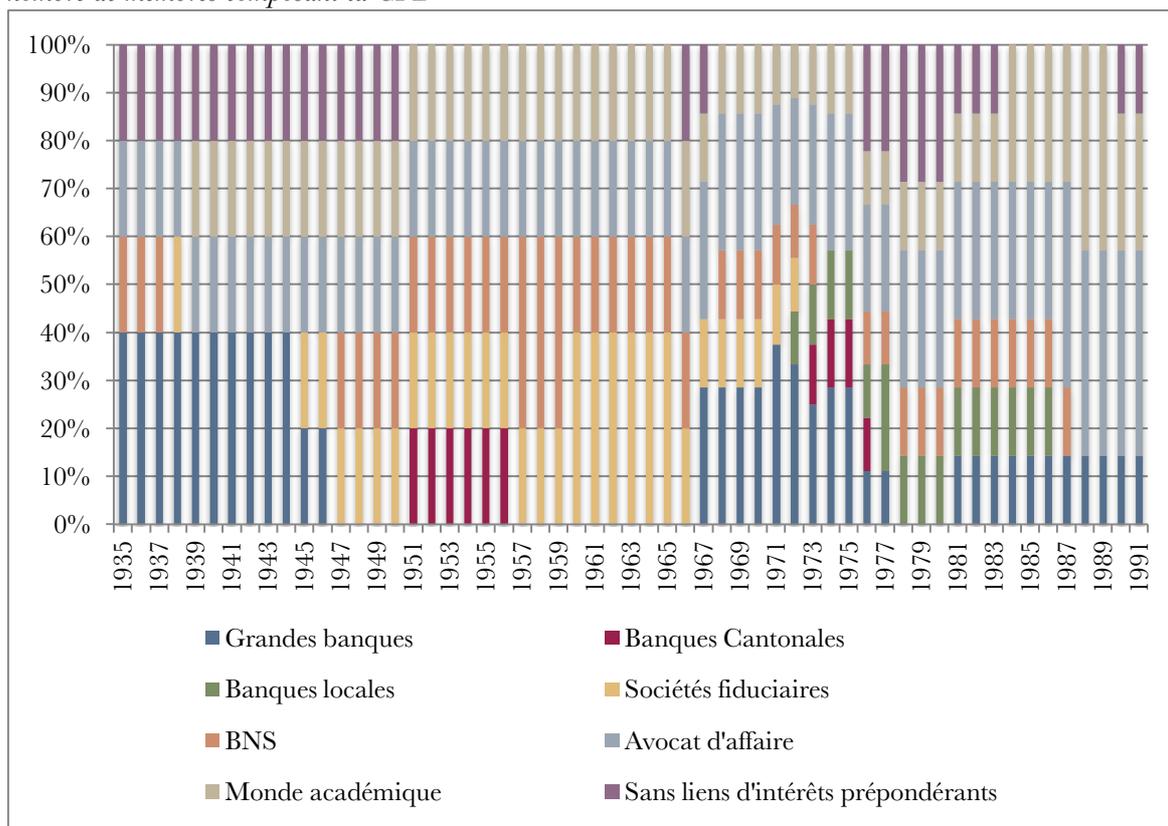
On constate à la lecture du tableau 12.2 qu'au moins 30 des 42 membres étudiés entretiennent ou ont entretenu des liens plus ou moins étroits avec les milieux bancaires privés ou la BNS avant ou pendant leur mandat à la Commission fédérale des banques. La douzaine de membres pour lesquels nous n'avons pas identifié de mandat dans le domaine financier proviennent essentiellement du monde académique ou de la politique fédérale. Parmi eux se trouvent également de nombreux avocats d'affaires. Il faut également signaler quelques profils hybrides, qui additionnent plusieurs casquettes au fil de leur carrière dans le monde bancaire. Prenons l'exemple de deux superviseurs qui cumulent plusieurs fonctions. Duri Capaul est avocat et notaire à Coire, où il dirige un cabinet important²²⁷⁴. Entre 1950 et 1955, il était employé par la fiduciaire Revisa A.G ; en 1957-1959, le Grison est engagé comme collaborateur et conseiller en fonds d'investissement par l'UBS ; enfin dès 1963, il entre au Conseil de banque de la Banque cantonale des Grisons. Quant à Arnold Rösselet, nommé à la CFB en 1971, il a été pendant douze ans directeur général de l'UBS, et également membre du comité de l'ASB²²⁷⁵. Entre 1951 et 1954, Rösselet est directeur de la Banque cantonale de Zurich et membre du conseil d'administration de l'Union des banques cantonales suisses. Auparavant, entre 1949 et 1951, il était suppléant du chef du 3^e département de la BNS. Plus jeune encore, Rösselet avait fonctionné comme inspecteur en chef de l'Union suisse des banques régionales (1942-1949).

Afin de visualiser l'évolution de la représentation des liens d'intérêts au sein de la CFB dans le temps, nous avons codé les informations du tableau 12.2. Dans cette opération de codage, lorsque plusieurs liens coexistaient pour le même individu, nous avons privilégié la fonction qui précédait immédiatement la nomination à la CFB.

²²⁷⁴ Cf. Curriculum Vitae de Duri Capaul, 28.10.1966. AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67.

²²⁷⁵ Cf. Curriculum Vitae d'Arnold Rösselet, 08.10.1970. AFB, E6100(C), 2003/488, vol. 74.

Graphique 12.6 : Evolution des liens d'intérêts des membres de la CFB (1935-1991), en pourcentage du nombre de membres composant la CFB



L'évolution diachronique de la représentation des liens d'intérêts au sein de la CFB est difficilement lisible, telle qu'elle ressort sur le graphique 12.6. Nous sommes d'ailleurs conscients que toute opération de codage implique une forme d'arbitraire et que certaines catégories, comme celle des avocats d'affaires, sont très hétérogènes.

Relevons tout de même cinq tendances. Les grandes banques, après avoir été représentées pendant la première décennie d'existence de la CFB par Brüderlin et Walch, n'ont plus de délégation directe entre 1947 et 1966. Entre 1967 et 1977, leur représentation est continue ; elle atteint même un pic de trois superviseurs sur huit en 1971, avec la présence de Rudolf Pfenninger (ancien directeur général de la SBS), Emile Duperrex (ancien directeur général de la Banque Populaire Suisse) et Arnold Rösselet (ancien directeur général de l'UBS). Après le coup de balai qui suit le scandale de Chiasso et le départ forcé de Hans K. Escher, les grandes banques retrouvent un représentant dès 1981. Les banques cantonales, quant à elle, n'obtiennent que rarement (1951-1956, 1973-1976) un représentant direct à la CFB, en la personne d'un ancien directeur de banque cantonale. Mais cette sous-représentation est en fait compensée par la présence très régulière de parlementaires bourgeois, souvent conseiller aux Etats, qui sont en règle générale sensibles aux intérêts fédéralistes des établissements cantonaux. Troisièmement, notons qu'entre 1947 et 1973, le Conseil fédéral choisit d'élire systématiquement au moins un ancien directeur général de la Banque nationale suisse à la CFB, une fois le départ de la banque centrale acté. Ernst Weber, Alfred Hirs, Paul Rossy et Riccardo Motta se succèdent en tant que membre de la Commission fédérale des banques après avoir quitté la direction générale de la BNS. Quatrièmement, il faut souligner que les spécialistes de la révision bancaire, actifs dans le secteur des sociétés fiduciaires perdent de leur influence directe au

sein de la CFB au tournant des années 1970. La déchéance de Max Hommel en 1965 incite sans doute le gouvernement à plus de prudence. Enfin, dernier point à souligner, les banquiers privés, jusqu'à la nomination de Charles Pictet (1945-) en 2005, sont dépourvus de représentation directe à la CFB. Même si certains membres, comme Alphonse Perren, directeur d'OFOR, société fiduciaire fondée par Aloys Hentsch, frère cadet de Gustave associé de la maison Hentsch & Cie, ne sont certainement pas entièrement imperméables aux intérêts de la haute finance genevoise, cette absence reste remarquable. Elle s'explique en partie à cause de la clause d'incompatibilité pour les banquiers actifs : un associé d'une banque privée reste organiquement lié à l'établissement à un âge avancé, tandis que le directeur général d'une société anonyme devient éligible une fois qu'il atteint l'âge de la retraite. En outre, le profil de l'expert scientifique semble avoir été privilégié pour le membre romand de la Commission fédérale des banques. Les professeurs Henri Borle, Jean Golay et Alain Hirsch se succèdent entre 1939 et 1989.

Le profil très particulier des membres de la CFB, majoritairement issus des milieux qu'ils sont censés surveiller, n'échappe d'ailleurs pas aux acteurs mêmes. En août 1976, la Commission fédérale des banques souligne elle-même le dilemme entre les problèmes liés à une composition faite strictement d'anciens banquiers et la nécessité d'obtenir le service de spécialistes compétents et expérimentés :

« Autant la composition antérieure de la Commission, faite presque exclusivement des banquiers émérites pouvait être inopportune, surtout en comparaison internationale, autant le recours à des spécialistes compétents et qualifiés est toutefois souhaitable »²²⁷⁶.

Malgré cet aveu sur les spécificités helvétiques du profil de superviseur bancaire, la CFB recommande alors le maintien de ce modèle. Elle suggère peu après au Conseil fédéral de nommer deux banquiers, Eligio Antognini (Cornèr Bank) et Hans K. Escher (Crédit Suisse). Une recommandation suivie sans discuter par le gouvernement fédéral.

Notons enfin une autre conséquence de l'exigence qui requiert une certaine expertise des membres CFB dans le domaine bancaire. Contrairement à d'autres commissions extra-parlementaires – ou encore au Conseil de banque de la BNS – la Commission fédérale des banques ne constitue pas une sorte de « parlement économique », dans laquelle les principales associations d'intérêts et les secteurs économiques dominants envoient des délégués. Le patronat industriel et les dirigeants syndicaux – ou encore les représentants de l'influente Union suisse des paysans – en sont largement exclus.

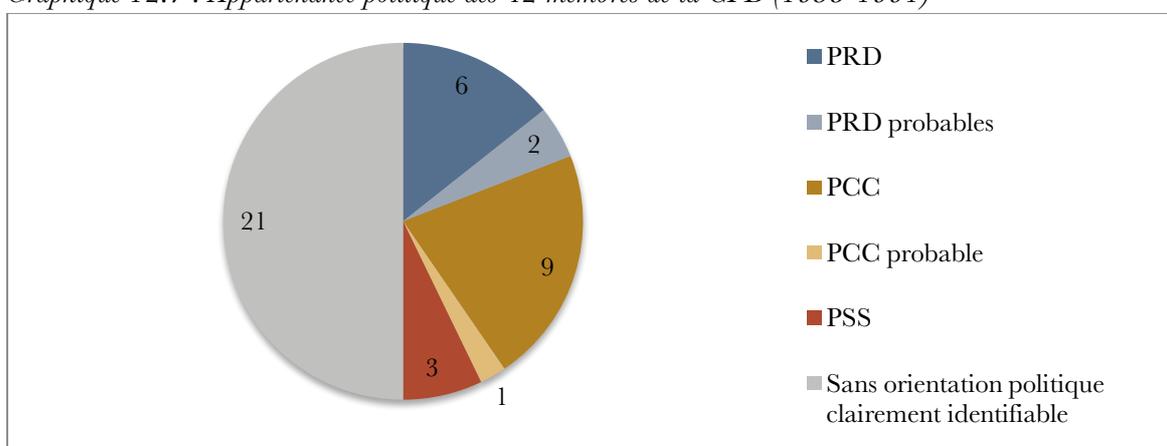
Appartenance politique

Les données que nous avons obtenues sur l'appartenance politique des membres de la Commission fédérales des banques doivent être interprétées avec une certaine prudence. En effet, pour exactement la moitié des 42 membres de la CFB entre 1935 et 1991, il n'a pas été possible de déterminer une affiliation partisane claire. Quant aux 21 membres restants au sujet desquels nous avons trouvé des renseignements sur l'appartenance

²²⁷⁶ AFB, E6100(C), 2003/488, vol. 74. Lettre d'Albert Matter et Bernhard Müller (CFB) à Georges-André Chevallaz (DFFD), 05.08.1976. Cit. originale : « So sehr die frühere praktisch ausschliessliche Zusammensetzung der Kommission aus emeritierten Bankiers speziell im internationalen Vergleich unerwünscht sein mochte, so wünschbar ist doch der Beizug Fach- und Geschäftskundiger. »

politique, il faut distinguer deux degrés d'identification. Pour 18 d'entre eux, la situation est sans équivoque ; ils sont officiellement présentés comme élus fédéraux (conseillers nationaux, conseillers aux Etats, voire conseillers fédéraux). Leur affiliation partisane ne fait donc aucun doute²²⁷⁷. Dans les trois autres cas, la situation est moins claire. Paul Rossy et Max Hommel ont été classés comme proches du courant radical. Le premier, en raison de deux lettres de recommandation de la part de leaders du Parti radical vaudois au moment de sa nomination à la BNS, ainsi que de sa proximité avec Edmund Schulthess, dont il partage un grand nombre de positions²²⁷⁸. Le second l'est sur la base d'indices avancés par la *Berner Tagwacht*, qui considère que Hommel est très proche du radicalisme²²⁷⁹. Quant à l'unique catholique-conservateur probable, il s'agit de Riccardo Motta. L'ancien directeur général de la BNS n'est autre que le fils de l'ancien conseiller fédéral Giuseppe Motta, lui-même issu d'une famille de tradition conservatrice.

Graphique 12.7 : Appartenance politique des 42 membres de la CFB (1935-1991)



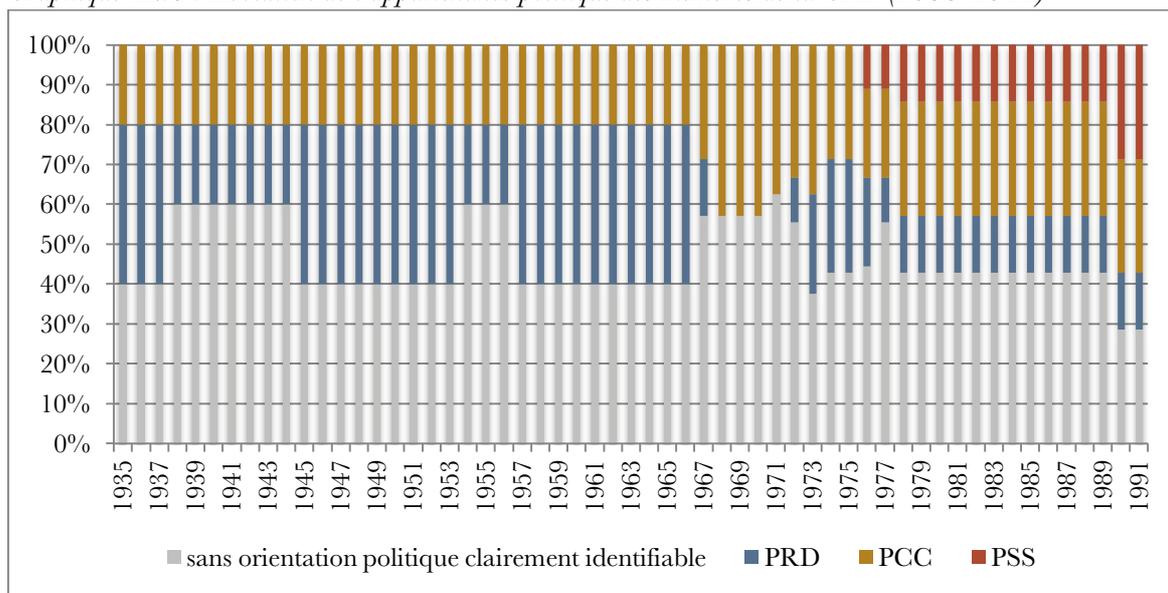
On constate sur le graphique 12.7 que la représentation politique à la CFB des banques octroie une place nettement dominante aux partis bourgeois. 86% (18 sur 21) des membres dont l'orientation politique est identifiable proviennent du Parti radical et du Parti catholique-conservateur (dénommé Parti conservateur chrétien-social dès 1957, puis Parti démocrate-chrétien dès 1970). Cette tendance vers une forte représentation de la droite de l'échiquier politique à la Commission fédérale des banques est encore plus nette, si l'on considère le profil professionnel des 21 membres dont on ne connaît pas les affinités partisanes. 12 d'entre eux sont d'anciens directeurs de banque (grandes banques, banques cantonales et BNS), dont le recrutement ne se fait habituellement pas dans les rangs de la social-démocratie. Il y a donc fort à parier que les convictions idéologiques des 21 membres non identifiés les rapprochent dans une très large majorité du camp bourgeois.

²²⁷⁷ Aux 14 élus fédéraux viennent s'ajouter le radical Albert Matter, élu dans l'instance exécutive communale bâloise, le catholique-conservateur Duri Capaul, député au Grand conseil des Grisons entre 1959 et 1969, le socialiste Jean-Pierre Ghelfi, député au Grand conseil de Neuchâtel, ainsi que le radical fribourgeois Albert Uldry. Pour Uldry, cf. lettre de Rivaz (BNS, succursale de Fribourg) à Motta, 30.08.1971.

²²⁷⁸ Il s'agit de lettres de recommandation du conseiller d'Etat vaudois radical Alphonse Dubuis (1866-1936) et du conseiller national radical Emile Gaudard (1856-1941) au moment de sa candidature à la BNS (1921). ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossy.

²²⁷⁹ [s.n.], « Unter sich... », *Berner Tagwacht*, 29.06.1965 ; [s.n.], « Affäre Hommel », *Berner Tagwacht*, 03-04.07.1965.

Graphique 12.8 : Evolution de l'appartenance politique des membres de la CFB (1935-1941)



A l'analyse du graphique 12.8, on peut déceler plusieurs tendances dans l'évolution chronologique de la représentation politique au sein de la CFB. Une première phase, entre 1935 et 1950, est marquée par une grande stabilité. La CFB est alors présidée par un ancien conseiller fédéral radical (Schulthess puis Wetter), flanqué d'un parlementaire fédéral catholique-conservateur (Zust puis Hostenstein). Au tournant des années 1970, les démocrates-chrétiens connaissent un regain d'influence.

Il faut attendre 1976 pour voir la nomination d'un premier représentant socialiste à la CFB. Le chef du personnel de la Coop et conseiller national Otto Stich est alors élu, plus de quarante après la constitution de la CFB, plus de trente ans après l'élection d'un premier socialiste au Conseil fédéral, et près de 25 ans après la nomination d'un premier socialiste au Comité de banque de la BNS. Stich y siège jusqu'à son élection surprise au gouvernement en 1983 et le socialiste saint-gallois Hans Schmid, professeur d'économie, lui succède alors. Lors de la nomination de Stich qui est décidée en décembre 1975, le Département des finances, alors dirigé par Georges-André Chevallaz, justifie ce choix de manière univoque :

« Nous proposons le conseiller national Stich, parce que nous considérons comme hautement souhaitable, pour des raisons de politique générale, et aussi compte tenu de la critique constante de la gauche à l'égard des banques, d'avoir dans la surveillance bancaire un économiste social-démocrate expérimenté et généralement reconnu »²²⁸⁰.

Nommer un socialiste parmi les sept experts de la CFB revient pour la majorité conservatrice du gouvernement à une stratégie pour faire taire les critiques de la gauche contre le pouvoir des banques et les pratiques de la place financière suisse, des critiques

²²⁸⁰ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 18, « Revision LFB 1974-1976 », Proposition du DFFD au Conseil fédéral sur le renforcement de la surveillance bancaire, les modifications de l'ordonnance et les nouvelles nominations dans la Commission des banques, 24.12.1975. Cit. originale : « Herr Nationalrat Dr. Stich schlagen wir vor, weil wir es aus allgemeinpolitischen Ueberlegungen wie auch im Hinblick auf die ständige Kritik der Linken an den Banken als Höchst wünschbar ansehen, in der Bankenaufsicht einen erfahrenen, allgemein anerkannten sozialdemokratischen Wirtschaftsfachmann zu haben ».

qui prennent de l'ampleur pendant la première moitié des années 1970. C'est aussi avec la nomination de Stich que des catégories sociales comme les épargnants et les salariés – censées être les bénéficiaires d'une régulation des banques – obtiennent pour la première fois en 1976 une forme de représentation à la Commission fédérale des banques.

Il faut enfin noter dans l'évolution de la représentation politique à la CFB la présence permanente, depuis la création de l'autorité de surveillance en 1935, d'au moins un parlementaire fédéral catholique-conservateur, souvent issu d'un canton traditionnellement catholique. Après Züst et Holenstein, ce sont Rohr, Eisenring, P. Müller, Korner, Bodenmann puis Wyer qui prennent le relais. La progression relative de la représentation des démocrates-chrétiens entre les années 1970 et 1990 suit d'ailleurs la même tendance à la CFB qu'au Comité de banque de la BNS²²⁸¹.

Du côté radical, la présence d'élus fédéraux est forte, mais elle n'est pas ininterrompue. Depuis le départ de Wetter en 1950, et mis à part l'interlude du président intérimaire Streuli (1965-1967), il faut attendre la nomination de Silvio de Capitani en 1987 pour qu'un élu fédéral radical soit à nouveau présent à la CFB. L'absence d'élus fédéraux est compensée par la nomination d'Albert Matter en 1973, qui est à la fois ancien directeur de la Banque cantonale de Bâle, ancien président de l'Union des banques cantonales suisses, municipal radical de la ville de Bâle et président de son conseil de bourgeoisie (exécutif). Cette absence relative de grands leaders du Parti radical entre 1950 et 1987 fournit aussi un indice supplémentaire qui laisse penser qu'une partie des superviseurs classés ici sans étiquette politique, à savoir les anciens directeurs de grandes banques – souvent des protestants zurichois –, sont sans doute proches du radicalisme.

Dans l'ensemble, les considérations politiques jouent un rôle relativement important dans la nomination des membres de la CFB. L'équilibre entre les deux familles politiques de la droite helvétique, le Parti radical et le Parti catholique-conservateur, est respecté. Le Parti socialiste suisse, quant à lui, fait son apparition avec un temps de retard dès la fin des années 1970. Cette influence des critères politiques dans le choix des membres de la commission n'est pas uniquement établie sur la base de l'analyse de la représentation politique. Elle est parfois explicitement exprimée au moment du choix des candidats. En juin 1965, au moment où le Conseil fédéral doit trouver d'urgence un remplaçant à Hommel compromis dans l'affaire Muñoz, le ministre des Finances valaisan Roger Bonvin, lui-même conservateur, écrit les lignes suivantes dans une lettre dans laquelle il expose les critères de sélection retenus pour dénicher la perle rare : « Enfin, nous avons l'intention de chercher le nouveau président en-dehors des rangs des personnalités catholiques-conservateurs, comme l'actuel vice-président appartient à ce courant politique »²²⁸².

Origine cantonale, régionale, répartition linguistique, carrière militaire

La question de l'origine cantonale, ou du moins régionale des membres de la Commission fédérale des banques constitue une autre caractéristique dont les autorités fédérales

²²⁸¹ Sancey, Guex, *art. cit.*, in Feiertag, Margairaz (éd.), *op. cit.*, 2010.

²²⁸² AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67. Lettre de Bonvin (DFFD) au Conseil fédéral, 25.06.1965. Cit. originale : « Schliesslich lag es in unserer Absicht, den neuen Präsidenten ausserhalb der Reihen katholisch-konservativer Persönlichkeit zu suchen, da der heutige Vizepräsident dieser Richtung angehört ».

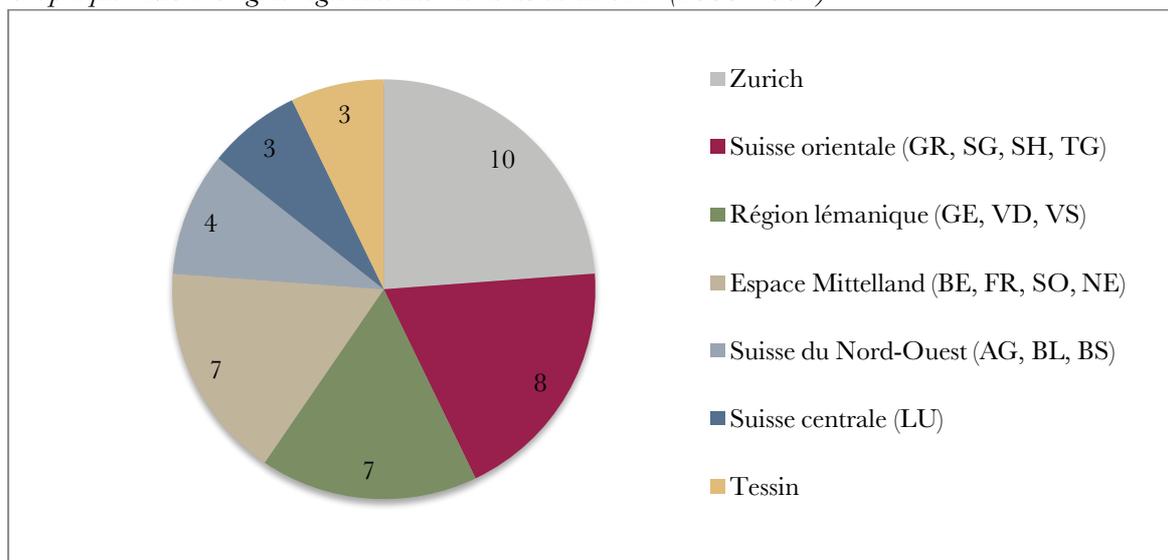
tiennent compte au moment de la sélection des candidats. Sans que cette règle soit inscrite positivement, un certain équilibre entre les différentes régions du pays et zones linguistiques est respecté dans la composition de la CFB. L'origine cantonale des 42 membres, présentée synthétiquement, donne le tableau suivant.

Tableau 12.3 : Cantons d'origine des 42 membres de la CFB (1935-1991)

Canton	Membre(s)	Canton	Membre(s)	Canton	Membre(s)
Zurich	10	Vaud	2	Neuchâtel	1
Saint-Gall	4	Thurgovie	2	Grisons	1
Valais	3	Soleure	2	Fribourg	1
Tessin	3	Genève	2	Bâle-Ville	1
Lucerne	3	Argovie	2	Bâle-Campagne	1
Berne	3	Schaffhouse	1	Total	42

Le tableau 12.3 récapitule le canton d'origine des 42 membres de la Commission fédérale des banques. On constate rapidement que les trois places financières traditionnelles du pays, à savoir Zurich, Genève et Bâle, sont inégalement représentées. Zurich est le plus important canton de recrutement, avec près du quart de l'effectif total. Genève est faiblement représenté, ce qui est sans doute en lien avec l'absence de délégation directe de banquiers privés. Bâle, dont la place financière est en perte de vitesse depuis la seconde moitié du XX^e siècle²²⁸³, ne dispose pas non plus d'une forte représentation. Ces données cantonales peuvent être regroupées par régions. Nous reprenons ici le regroupement des cantons en sept grandes régions adopté par l'Office fédéral de la statistique en 1997.

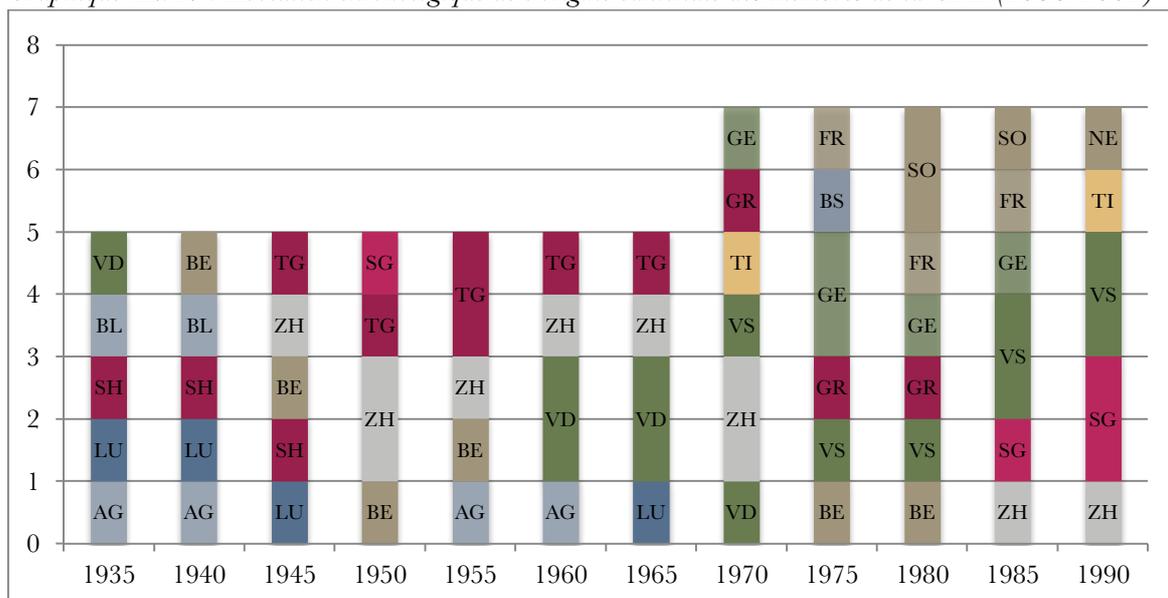
Graphique 12.9 : Origine régionale des membres de la CFB (1935-1991)



Il faut relever que la Suisse orientale est relativement bien représentée, malgré l'absence d'une grande place financière traditionnelle. Cela s'explique d'une part par la nécessité de trouver des superviseurs de tendance catholique-conservatrice, un parti bien ancré dans la région. D'autre part, la présence de la Haute Ecole Commerciale de Saint-Gall, où sont formés trois des quinze derniers commissaires nommés, joue aussi un rôle.

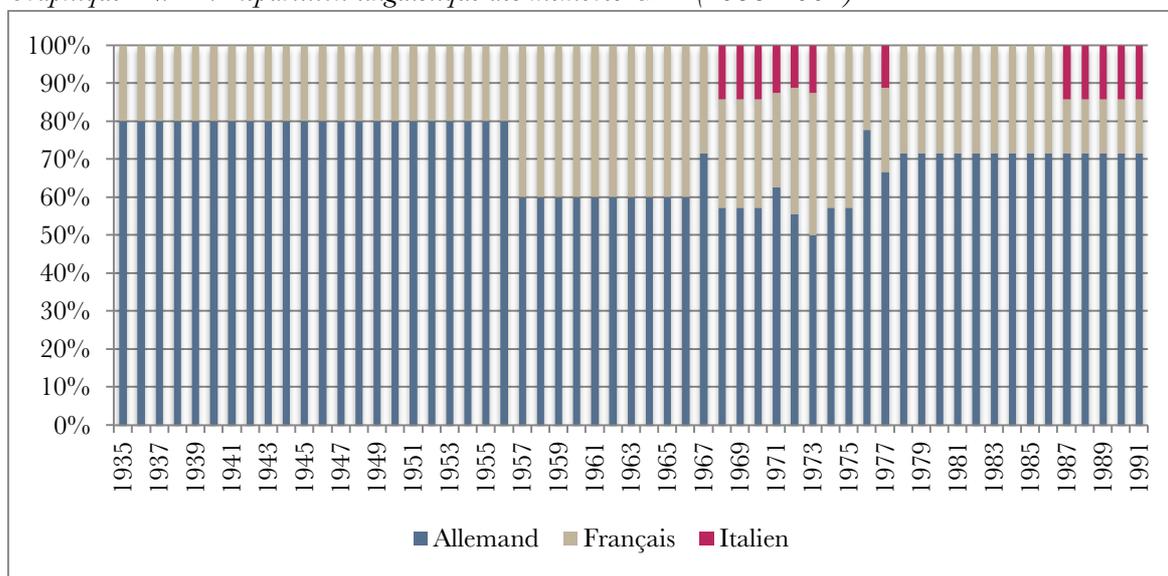
²²⁸³ Loepfe, *op. cit.*, 2011, p. 308.

Graphique 12.10 : Evolution chronologique de l'origine cantonale des membres de la CFB (1935-1991)



En observant l'évolution chronologique de la représentation cantonale, on remarque la présence ininterrompue d'un membre provenant d'un canton de Suisse orientale. Les Zurichois d'origine sont également représentés de manière continue. L'étonnante représentation valaisanne entre les années 1970 et 1990, en regard du caractère secondaire de la place financière de ce canton, est due au long mandat du conseiller aux Etats conservateur haut-valaisan Hermann Bodenmann (1969-1991).

Graphique 12.11 : Répartition linguistique des membres CFB (1935-1991)



La part de germanophones varie entre 80% et 50% tout au long de la période. En moyenne, elle représente 70.7%, contre 26.5% et 2.8% pour les francophones et les italophones respectivement. La répartition linguistique serait donc relativement fidèle à la réalité démographique du pays, malgré une sous-représentation des italophones et une surreprésentation des francophones. Ces chiffres sont à interpréter avec une certaine prudence, car certains membres sont de parfaits bilingues, à l'instar du Bernois Daniel Bodmer, originaire de Münsingen, qui fait des études d'économie à l'Université de

Genève qu'il achève par une thèse de doctorat rédigée en français²²⁸⁴. Globalement, un certain pluralisme linguistique est respecté dans la composition de la Commission fédérale des banques. Ce critère est d'ailleurs explicitement mentionné lors du choix de candidats appropriés. En 1959, le directeur général de la BNS Walter Schwegler, qui est consultée par le DFFD dans le cadre du remplacement du membre démissionnaire Henri Borle, estime que les cercles bancaires romands mesurent l'importance d'une représentation adéquate dans la CFB²²⁸⁵ ; le professeur Jean Golay est alors nommé. Un an plus tard, lorsqu'il s'agit de repourvoir le siège de l'Argovien Max Rohr, le président de la CFB Max Hommel précise dans son courrier au chef du DFFD contenant une liste de candidats que « comme la Suisse romande possède déjà une double représentation, le candidat devrait provenir de l'espace linguistique germanophone »²²⁸⁶. A d'autres occasions, comme en octobre 1970, le président de l'autorité de surveillance exprime la difficulté à recruter des membres romands adéquats. On peut imaginer que le nombre de francophones disposant de l'expertise jugée nécessaire dans le domaine bancaire – c'est-à-dire souvent des directeurs généraux de grandes banques retraités –, libres de mandats privés incompatibles, et prêts à accepter un mandat impliquant des séances de travail à Berne relativement fréquentes, est en effet réduit. Aussi, le membre francophone typique se recrute davantage chez les professeurs de droit et d'économie des universités de Genève et Lausanne (Borle, Golay, Hirsch, qui totalisent à eux trois 48 ans de présence à la CFB).

Finalement, relevons que la place financière tessinoise est délibérément intégrée de manière plus étroite à l'autorité de surveillance à partir de la fin des années 1970. En août 1976, les responsables de la CFB considèrent comme une lacune qu'aucun représentant tessinois ne fasse partie de la Commission, alors que Lugano et ses environs sont devenus la troisième place financière la plus importante du pays²²⁸⁷. Eligio Antognini, directeur de la Cornèr Bank de Lugano, en 1977 (la nomination précède le scandale de Chiasso qui éclate en avril-mai), puis Amilcare Berra, directeur général de l'UBS à Lugano également, en 1987, sont nommés membres de la CFB pour répondre à la croissance du Tessin en tant que place bancaire.

Les données sur la carrière militaire des 42 membres sont tellement lacunaires que nous ne jugeons pas nécessaire d'y consacrer une longue analyse. Parmi notre groupe de 42 individus, nous ne disposons d'aucune information sur 16 d'entre eux (38%). Sur les 26 membres restants, 12 ont atteint un grade d'officier supérieur (premier lieutenant, major, lieutenant-colonel, colonel). Les quatorze autres ont soit fait l'armée, mais sans atteindre un tel grade (il s'agit donc de simple membre de la troupe ou de sous-officiers), soit ils ont été dispensés. Retenons tout de même qu'au moins 28% des membres nommés à la CFB entre 1935 et 1991 sont des hauts gradés militaires ; soit une proportion moindre que chez

²²⁸⁴ Bodmer, *op. cit.*, 1948.

²²⁸⁵ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, lettre de Walter Schwegler (BNS) à Hans Streuli (DFFD), 04.09.1959.

²²⁸⁶ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, lettre de Max Hommel (CFB) à Jean Bourgknecht (DFFD), 09.09.1960. Cit. originale : « Da die Westschweiz bereits eine Doppelvertretung besitzt, sollte der Kandidat aus dem deutschen Sprachraum stammen ».

²²⁸⁷ AFB, E6100(C), 2003/488, vol. 74, lettre d'Albert Matter et Bernhard Müller (CFB) à Chevallaz (DFFD), 05.08.1976.

les parlementaires helvétiques²²⁸⁸. Cet indice témoigne du rôle important de l'armée suisse dans le développement de l'élite économique suisse.

Profil et composition-type

Finalement, en synthétisant les diverses indications analysées ci-dessus, nous obtenons le portrait suivant. Un membre de la Commission fédérale des banques pendant le premier demi-siècle de son existence est un homme qui approche ou dépasse légèrement la soixantaine d'années. Il reste à la CFB environ huit ans. Il est en général en possession d'un doctorat en économie, plus souvent encore en droit. Ses études, achevées dans une université suisse, intègrent fréquemment un séjour à l'étranger, par exemple en Allemagne. Avant d'être nommé membre de la Commission fédérale des banques, il est déjà très étroitement lié au monde bancaire. Parfois, simplement en tant que professeur de droit commercial ou d'économie bancaire ; plus souvent, il bénéficie d'une longue expérience à la tête d'institutions centrales du paysage bancaire suisse (grandes banques, Banque nationale suisse, banques cantonales). En plus de connexions privilégiées avec les milieux bancaires, il jouit souvent d'un important réseau politique. Si tel est le cas, ses convictions idéologiques penchent en principe du côté de la droite ; il est membre du Parti radical ou du Parti catholique-conservateur ; dès la fin des années 1970, il est parfois socialiste. Exclusivement d'origine suisse jusque dans les années 2000, il est germanophone dans 70% des cas, et provient de Zurich ou de la Suisse orientale dans 43% des cas.

En observant comment les instances chargées de décider de la composition de la CFB ont pondéré l'importance de ces divers critères de sélection, il est également possible de dégager un modèle de composition typique entre 1935 et 1991. Parmi les cinq, puis sept membres, on trouve au moins un élu radical et un parlementaire catholique-conservateur. Ce second politicien catholique assure simultanément la représentation de régions périphériques (Suisse centrale, Suisse orientale), et, éventuellement, des banques cantonales. Aux côtés de ces deux politiciens, qui jouent parfois un rôle utile comme courroie de transmission avec les Chambres fédérales lors de débats dans le domaine bancaire, on retrouve souvent au moins un expert issu du monde académique. Ce professeur de droit commercial ou d'économie remplit généralement aussi le quota de Suisses romands. En plus de ces trois superviseurs au profil bien déterminé – un radical, un catholique-conservateur et un professeur – et pour lesquels on peut établir une succession presque dynastique, on trouve deux à quatre membres au profil plus varié. Il y a tout d'abord les directeurs de banque retraités, où l'on retrouve souvent des représentants des grandes banques et plus rarement des banques cantonales. Les anciens directeurs généraux de la BNS entrent dans cette même catégorie hybride. Plus rarement, un spécialiste de la révision bancaire (Hommel, Etter) occupe un siège de la CFB. Dès la fin des années 1970, un nouveau profil politique se dégage avec la nomination d'un social-démocrate modéré parmi les sept commissaires.

²²⁸⁸ La proportion d'officiers parmi les élus fédéraux varie entre 34% et 42% pendant la période examinée (1937-1980) ; cette comparaison est toutefois biaisée, puisque les données sur les parlementaires sont beaucoup plus complètes que celles sur les membres de la CFB. Cf. Pilotti, *op. cit.*, 2016, p. 228-235.

Ce modèle de composition appelle quelques commentaires. Il faut premièrement souligner la remarquable stabilité pendant plus d'un demi-siècle dans l'agencement socio-professionnel de la Commission fédérale des banques. Pour aucune des variables examinées, nous ne pouvons déceler une rupture marquante pendant la période étudiée. En 1935, Schulthess, un ancien conseiller fédéral radical, côtoyait Zust, conseiller aux Etats conservateur, Rossy, un économiste ayant fait carrière à la BNS, et deux anciens directeurs de grandes banques (Walch et Brüderlin). 52 ans plus tard, en 1987, la CFB est présidée par un ancien conseiller aux Etats démocrate-chrétien (Bodenmann), qui siège en compagnie d'un conseiller national radical (De Capitani), d'un ancien directeur de la BNS (Ehrsam), d'un ancien directeur de l'UBS (Berra) ; deux professeurs, l'un de tendance libérale (Hirsch), l'autre socialiste (Schmid), et un second parlementaire démocrate-chrétien (Wyer) complètent la commission de 1987. Ces profils typiques, de même que les liens d'intérêts évidents avec le secteur bancaire, restent des valeurs constantes.

Deuxièmement, par rapport à d'autres commissions extra-parlementaires mises en place par les autorités fédérales, il faut souligner que la Commission fédérale des banques et ses membres se distinguent à au moins deux égards²²⁸⁹. D'une part, la CFB laisse une place moindre aux grandes associations économiques et à une représentation syndicale. En tant qu'autorité propre à un secteur économique bien déterminé, la CFB exclut de fait une représentation directe du Vorort, de l'USAM, de l'Union suisse des paysans, ou encore de l'Union syndicale suisse. Seuls les experts spécialistes de la banque y trouvent leur place. D'autre part, toujours en comparaison avec d'autres commissions extra-parlementaires, la CFB écarte de sa composition les représentants directs des autorités publiques. Les hauts fonctionnaires du Département fédéral des finances et des douanes, même s'ils entretiennent des contacts réguliers avec la CFB, n'y siègent pas et ne la président pas. Ce trait caractéristique est notamment lié à la grande autonomie dont jouit l'autorité de surveillance bancaire. Dès sa conception originale, son indépendance vis-à-vis de l'administration centrale est souvent rappelée. L'activité de surveillance de la CFB, et surtout ses éventuelles défaillances, n'engagent pas la responsabilité de la Confédération. Malgré ces deux divergences, le modèle de composition de l'organe de surveillance bancaire dévoilé ci-dessus, confirme certaines tendances communes à l'ensemble du système commissionnaliste : l'importance croissante des experts scientifiques ou académiques, et plus largement le rôle-clé d'une institution constituée en dehors de toute représentation démocratique dans le processus décisionnel et l'élaboration de la régulation.

²²⁸⁹ Sur les commissions extra-parlementaires, cf. Rebmann, Mach, *art. cit.*, in Ladner, *et al.* (éd.), *op. cit.*, 2013 ; Marion Beetschen, Frédéric Rebmann, «Le néocorporatisme suisse en déclin? Les commissions extra-parlementaires dans un environnement en mutation (1957–2010)», *Swiss Political Science Review*, vol. 22, n° 1, 2016, p. 123-144.

12.1.3 Le secrétariat de la Commission fédérale des banques : un appareil administratif très réduit

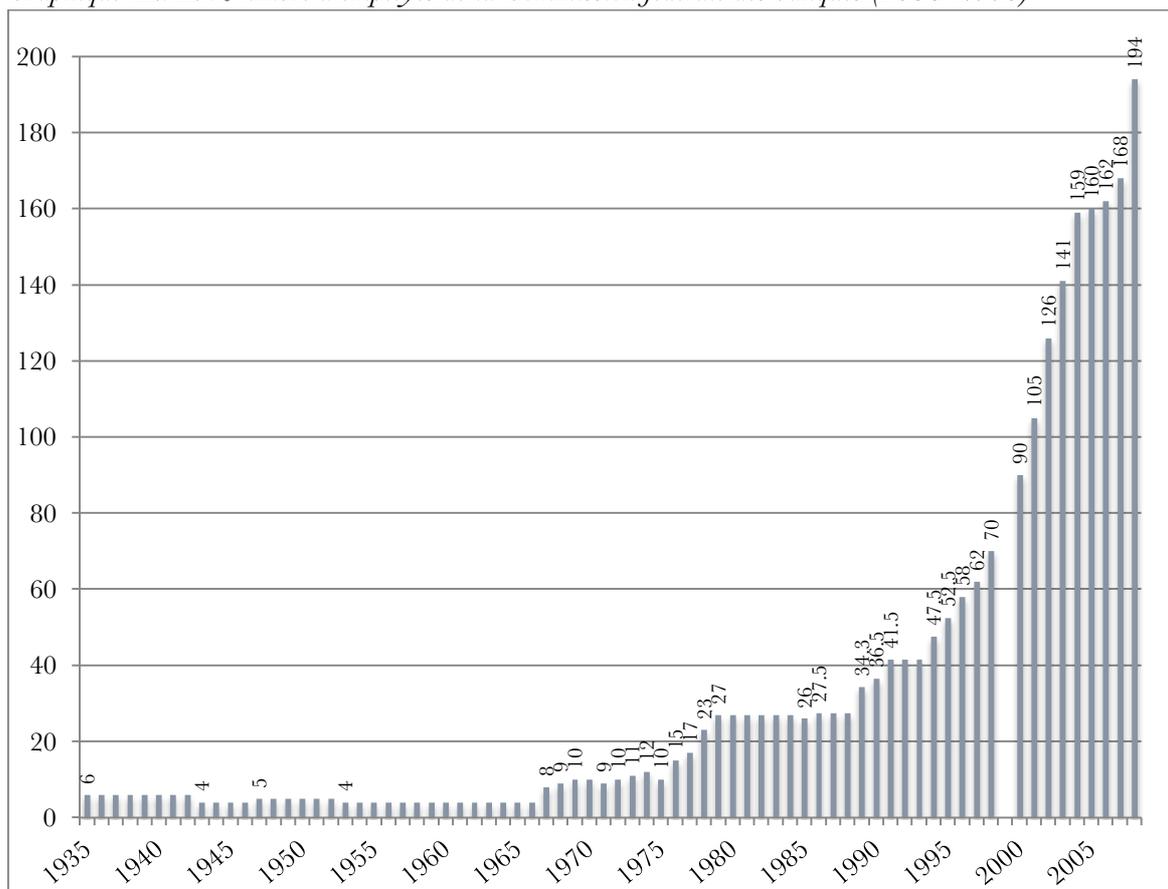
Les 42 membres élus à la tête de l'autorité de surveillance entre 1935 et 1991 présentés plus haut, constituent, du point de vue organisationnel, l'instance décisionnelle de la Commission fédérale des banques. Ce sont eux qui arrêtent les jugements dans la mise en pratique de la réglementation : telle société doit-elle être considérée comme une banque au sens de la loi ? Faut-il accorder une dérogation à tel établissement quant au respect des exigences de fonds propres ? Voilà le type de choix que les 5 à 7 membres doivent opérer. Même si les membres de la CFB bénéficient donc d'un pouvoir décisionnel, ils ne représentent que la pointe de l'iceberg de la commission, même si l'iceberg en question reste de dimension modeste. Comme nous l'avons vu, les membres ne se réunissent en moyenne que quinze fois par année entre 1935 et 1975 (cf. chap. 7.1). Ils ne sont d'ailleurs pas employés à plein temps, mais fonctionnent bien plus comme des experts dédommagés par des indemnités forfaitaires. En plus de la commission à proprement parler – c'est-à-dire les membres qui forment l'instance décisionnelle – aujourd'hui appelée le conseil d'administration de la FINMA, un appareil administratif permanent existe. Il est dénommé le secrétariat de la Commission fédérale des banques, et joue un rôle décisif dans le fonctionnement de l'autorité de surveillance : il s'occupe de la correspondance quotidienne avec les banques, prépare les séances plénières auxquelles participent les membres en fournissant un rapport par point à l'ordre du jour, récolte et traite les rapports de révision reçus de la part des banques. Plus précisément, le règlement interne d'organisation de juin 1937 prévoit cinq missions principales pour le secrétariat²²⁹⁰. Il est chargé du traitement des affaires courantes, de la préparation des points à l'ordre du jour des séances, du suivi de l'exécution des décisions de la commission, de l'établissement des listes des banques et des instituts de révision, et enfin du contrôle général du respect des dispositions légales.

Le sous-chapitre suivant est donc consacré à l'analyse de cette cheville ouvrière de la surveillance étatique des banques en Suisse. Dans un premier temps, nous aborderons les ressources du secrétariat sous un angle quantitatif : le nombre d'employés, le budget de la Commission fédérale des banques et les sources de financement. Dans un second temps, le secrétariat fera l'objet d'une analyse plus qualitative : il sera question du choix de ses directeurs et du recrutement des employés.

La dimension du secrétariat de la CFB, mesurée à l'aide du nombre d'employés actifs, constitue l'un des principaux indices dont nous disposons sur la longue durée pour apprécier l'importance de l'appareil administratif mobilisé par les autorités fédérales dans ce domaine. Le graphique 12.12 présente le développement du nombre d'employés du secrétariat sur l'intégralité des 73 ans d'existence de la CFB ; il s'agit là de tout le personnel salarié, du chef du secrétariat jusqu'à l'aide de bureau-dactylographe.

²²⁹⁰ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, Règlement über die Organisation und Geschäftsführung der eidgenössischen Bankenkommision, 02.06.1937, art. 12.

Graphique 12.12 : Nombre d'employés de la Commission fédérale des banques (1935-2008)



Sources : 1935-1975 : AFB, E6103, 1960/103, Compte d'Etat et budget, années correspondantes. 1976-2008 : Rapports annuels de la CFB, disponibles en ligne : <https://www.finma.ch/FinmaArchiv/ebk/d/publik/bericht/>, consulté le 14.12.2016.

On peut distinguer quatre phases dans l'évolution historique du nombre d'employés de la CFB. Dans un premier temps, entre 1935 et 1966, le secrétariat se limite à un effectif de 4 à 6 personnes. En principe, il est alors composé du chef du secrétariat, en règle générale un économiste, d'un second cadre, souvent un juriste, et de deux à trois employées de bureau. On observe même une baisse du nombre d'employés puisque le secrétariat passe de 6 à 4 personnes entre 1942 et 1943²²⁹¹. La seconde phase s'étend de 1967 à 1975. Il faut alors noter un doublement de l'effectif, qui atteint une dizaine de salariés. Cette augmentation est motivée par le rattachement à la CFB de la surveillance des fonds de placement au moment de l'entrée en vigueur de loi sur les fonds de placement en 1967. A partir de 1976 s'ouvre la troisième phase. Le Conseil fédéral décide alors, sur la base d'un rapport d'experts établi en décembre 1975, d'améliorer la surveillance bancaire en

²²⁹¹ En août 1942, le juriste Paul Graner démissionne du secrétariat de la CFB et accepte un poste chez l'UBS. Son poste ne sera pas repourvu. Il dirigera ensuite un bureau d'avocat d'affaires à Zurich et deviendra notamment conseiller économique et financier de l'Emirat du Koweït, au nom duquel il intervient en 1961 auprès du Département politique fédéral pour intensifier les relations diplomatiques entre la Suisse et le Koweït. Cf. AFB, E2001E, 1976/17, 3661*, lettre de Paul Graner à Friedrich-Traugott Wahlen (chef DPF), 21.09.1961.

augmentant les moyens de la CFB²²⁹². Une réorganisation administrative a donc lieu en 1976. Entre 1975 et 1979, le nombre d'employés gonfle rapidement, passant de 10 à 27. Il se stabilise alors à ce niveau pendant les années 1980. La quatrième phase est entamée en 1989, lorsque le Conseil fédéral accepte d'augmenter le plafonnement de l'emploi de l'administration fédérale pour le secrétariat de la CFB. Dans son rapport annuel pour 1988, la Commission fédérale des banques se plaignait explicitement de la « situation préoccupante » dans laquelle elle se trouvait, ajoutant qu'elle se faisait de « sérieux soucis » :

« Dans l'intérêt des banques et de leurs clients, une surveillance efficace est indispensable. Il est par conséquent primordial que celle-ci soit dotée des instruments nécessaires, non seulement dans le domaine juridique, mais également dans celui du personnel. Les meilleures décisions et ordonnances resteront lettre morte si elles ne peuvent pas être mises en œuvre et appliquées par un personnel suffisant, en nombre et en qualité »²²⁹³.

Au cours de cette quatrième et dernière phase du développement de la CFB, l'effectif de son secrétariat connaît une forte croissance. Entre 1988 et 2008, en l'espace de vingt ans, le nombre d'employés est multiplié par sept. Il passe de 27 à 194. Nous avons interrompu notre statistique à 2008, car la Commission fédérale des banques disparaît alors pour laisser place à la FINMA, qui réunit sous un seul toit la surveillance des banques, des entreprises d'assurance, des bourses et des placements collectifs de capitaux. En 2009, la FINMA occupe 362 personnes ; elle compte 527 salariés en 2015.

Ces chiffres sur le nombre d'employés de la CFB appellent quelques commentaires. Il faut premièrement relever que la surveillance bancaire, en Suisse, souffre d'une sous-dotation en personnel chronique. En 1966, elle ne compte toujours que quatre employés. A titre de comparaison, la section « Armée et Foyer » emploie alors sept salariés, les Archives fédérales onze, le Bureau fédéral des assurances 29 et la BNS plus de 400²²⁹⁴. Quant à l'ASB, elle emploie dès 1920 sept salariés au sein de son secrétariat²²⁹⁵. En juillet 1945, son personnel compte 16 employés²²⁹⁶. Ce chiffre augmente à 20 en 1950, puis 22 en 1952, avant de baisser à 12 en juillet 1956²²⁹⁷. Entre 1945 et 1956, l'association faitière des milieux bancaires dispose donc d'un effectif d'employés entre 3 et 4 fois plus élevé que celui de l'organisme étatique de surveillance bancaire.

Alors même que la place financière suisse connaît une croissance fulgurante au cours des Trente Glorieuses, et même au-delà, comme nous l'avons vu au chapitre 7.1, l'appareil

²²⁹² AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 18, Studiengruppe zur Ueberprüfung des Bankengesetzes, Bericht zuhanden des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes, 28.11.1975. Les experts préconisent une augmentation vers un effectif de 15-20 personnes.

²²⁹³ Rapport de gestion annuel de la CFB, 1988, p. 200.

²²⁹⁴ Pour la CFB, Armée et foyer, les Archives fédérales et le Bureau fédéral des assurances, cf. AFB, E6103, 1960/103, Compte d'Etat et budget 1966, p. 87-90. Pour la BNS : Sancey, Guex, *art. cit.*, in Feiertag, Margairaz (éd.), *op. cit.*, 2010, p. 150.

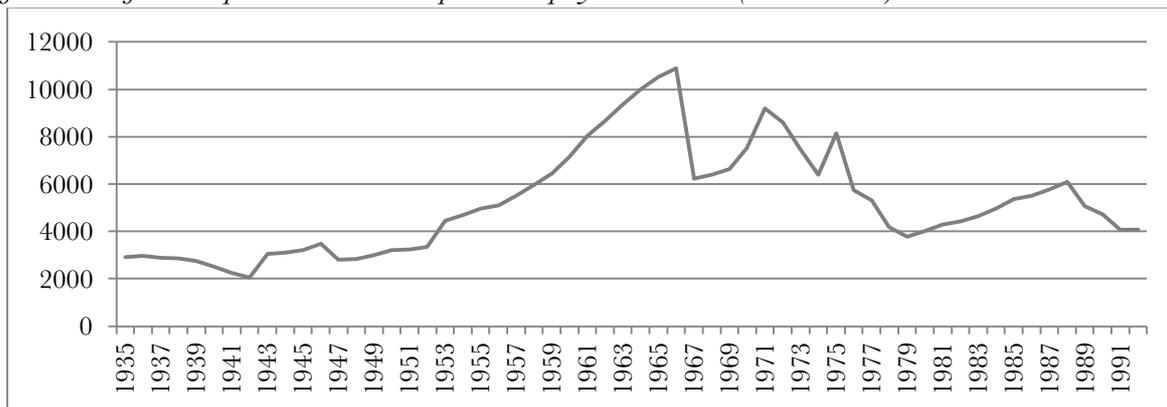
²²⁹⁵ Guex, Mazbouri, *art. cit.*, in Fraboulet, Vernus (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 220.

²²⁹⁶ AASB, Ordre du jour de la séance de la présidence de l'ASB, 11.07.1945, figurant en annexe des procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 173^e séance, 15.08.1945. Ces 16 employés se décomposent de la manière suivante : 4 secrétaires (*Sekretären*), 2 collaborateurs (*Mitarbeiter*), 1 fondée de pouvoir (*Prokuristin*), 1 comptable (*Buchhalterin*), 8 sténodactylographes.

²²⁹⁷ AASB, Procès-verbaux de la séance du la présidence de l'ASB, 13.06.1956, p. 1, figurant en annexe des procès-verbaux de la 220^e séance du Conseil d'administration ASB, 28.09.1956.

administratif chargé de contrôler ce secteur ne connaît pas un accroissement similaire. Autrement dit, le nombre de fonctionnaires actifs dans la surveillance des banques ne suit absolument pas le rythme de la croissance des bilans des banques suisses. Le graphique 12.13 illustre cette divergence. Nous y avons représenté un ratio entre le nombre d'employés de la CFB et la somme des bilans de toutes les banques en Suisse, à laquelle nous avons ajouté dès 1967 la fortune des fonds de placement, avec ajustement à l'inflation.

Graphique 12.13 : Millions de francs constants (CHF de 1935) de bilan bancaire et, dès 1967, de fortune des fonds de placements contrôlé par un employé de la CFB (1935-1992)



Sources : Nombre d'employés : cf. graphique 12.12 ; Bilans bancaires : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau O.13, p. 819 ; fortune des fonds de placement : BNS, *Séries chronologiques historiques, vol. 2, Marché des capitaux et bourse*, Zurich: BNS, 2007, p. 65 ; bilans et fortunes ajustés à l'inflation à l'aide de l'IPC : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau H.23, p. 504.

Alors qu'en 1935 un seul employé de la CFB était « chargé » de la surveillance de 2.9 milliards de francs de bilan bancaire, en 1966 il est « responsable » de 26.2 milliards de francs de bilan bancaire, en francs courants. En tenant compte de l'inflation, cela correspond à une multiplication par 3.7 du montant des bilans bancaire dont un seul employé de la CFB s'occupe. Avec l'augmentation du secrétariat de la CFB au cours des années 1970, notre ratio retrouve en 1979 un niveau inférieur à celui de 1953. Ce coefficient ne constitue bien sûr qu'un indice qui donne une image imparfaite de l'augmentation de la charge de travail du secrétariat de la Commission. La croissance linéaire des bilans bancaires n'implique pas corollairement un surcroît de travail pour l'autorité de surveillance. La représentation du graphique 12.13 nous paraît cependant parlante, car elle met en exergue la stagnation complète de l'appareil administratif de la CFB jusqu'à la seconde moitié des années 1960, combinée à une croissance de la place financière. Dans les années 1960, il y a dans les faits deux employés qualifiés pour la surveillance de ce qui devient la troisième place financière au monde derrière Londres et New York.

La seconde remarque relative au développement du nombre d'employés repose sur une réflexion similaire. En observant la courbe de l'augmentation de l'effectif de la CFB, sur le graphique 12.12, on constate jusqu'à la fin des années 1980 une succession de longues phases d'immobilisme, entrecoupées de courtes périodes d'accroissement. Or, ces phases d'agrandissement du secrétariat ne sont pas motivées par un simple ajustement au développement du secteur qu'il s'agit de contrôler, mais résultent plutôt de circonstances particulières. En 1967, c'est la nouvelle mission de la surveillance des fonds de placement

qui justifie l'engagement de nouveaux salariés ; en 1976, c'est une réorganisation administrative sur la base d'un rapport d'experts. Le principe selon lequel une complexification des instruments financiers ou encore un plus haut degré d'imbrication internationale des établissements bancaires helvétiques devrait engendrer un renforcement des moyens personnels de la CFB n'est alors pas évoqué.

L'évolution du budget de la Commission fédérale des banques, dont une majeure partie est d'ailleurs constituée des salaires du secrétariat, suit une courbe similaire à celle du nombre d'employés. Le tableau 12.4 présente l'intégralité des dépenses et des recettes de la Commission fédérale des banques, telles qu'elles figurent au budget de la Confédération, en francs courants.

Tableau 12.4 : Budget de la Commission fédérale des banques en francs courants (1935-1995)

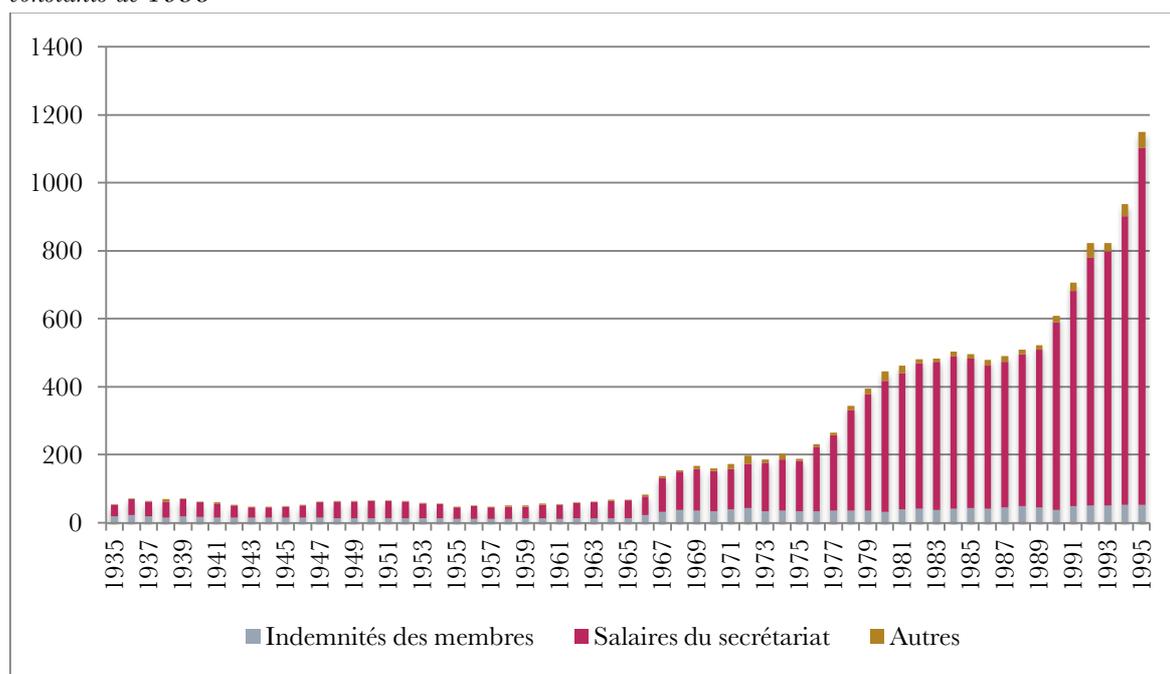
	Dépenses				Recettes	
	Total	dont indemnités des membres	dont salaires secrétariat	dont autres	émoluments des centrales de lettres de gage	émoluments des banques
1935*	54'073	18'420	34'353	1'300	5'951	
1936	72'973	22'244	49'278	1'451	6'625	
1937	66'748	19'746	46'200	801	7'468	
1938	73'696	16'895	50'280	6'521	8'402	
1939	74'534	20'578	53'548	408	8'010	
1940	71'382	20'118	50'840	424	9'714	
1941	80'743	21'255	55'245	4'243	12'192	
1942	78'185	23'028	54'835	322	9'643	
1943	72'795	24'782	47'684	329	9'500	
1944	75'132	24'560	50'163	409	9'843	
1945	77'874	25'335	52'285	254	9'843	
1946	84'438	23'785	59'858	795	9'893	
1947	103'041	24'779	77'750	512	10'265	
1948	108'800	23'606	84'889	305	12'025	
1949	109'441	23'708	83'337	2'396	12'719	
1950	112'744	24'295	86'311	2'138	12'835	
1951	115'467	22'966	89'724	2'777	13'898	
1952	117'856	23'232	91'902	2'722	14'292	
1953	105'614	22'977	80'062	2'575	14'639	
1954	102'073	23'105	75'673	3'295	15'105	
1955	86'412	21'402	61'806	3'204	16'419	
1956	95'955	22'873	69'308	3'774	17'593	
1957	90'672	21'977	63'647	5'048	19'550	
1958	97'432	23'265	69'596	4'571	20'031	
1959	98'624	24'107	68'485	6'032	20'619	
1960	110'833	25'405	80'048	5'380	21'240	
1961	110'270	24'290	81'412	4'568	22'319	
1962	125'287	29'309	91'241	4'737	23'073	
1963	134'889	28'292	101'141	5'456	24'685	
1964	149'063	28'964	114'158	5'941	25'999	
1965	156'644	29'094	120'609	6'941	27'305	
1966	199'958	54'698	129'319	15'941	30'558	
1967	344'193	78'705	249'958	15'530	29'890	
1968	397'266	97'539	288'831	10'896	51'960	
1969	442'561	93'729	321'283	27'549	52'776	
1970	436'923	92'579	321'512	22'832	59'684	
1971	504'000	116'000	345'000	43'000	60'000	
1972	613'111	137'236	400'149	75'726	54'179	98'692

1973	628'257	111'860	484'657	31'740	55'656	276'804
1974	748'100	133'000	558'000	57'100	54'000	100'000
1975	742'123	135'661	583'658	22'804	57'715	217'195
1976	926'285	136'071	764'114	26'100	58'707	1'955'694
1977	1'076'120	142'937	900'433	32'750	60'714	1'665'335
1978	1'414'179	146'805	1'213'962	53'412	63'266	2'838'985
1979	1'681'819	152'543	1'454'177	75'099	65'007	3'188'888
1980	1'971'028	144'097	1'705'527	121'404	58'232	3'326'350
1981	2'180'460	188'625	1'881'616	110'219	50'610	4'013'516
1982	2'397'293	205'667	2'131'037	60'589	53'039	4'718'736
1983	2'472'023	197'735	2'233'042	41'246		4'534'460
1984	2'662'298	220'830	2'371'859	69'609		5'195'008
1985	2'712'919	237'365	2'399'106	76'448		4'903'567
1986	2'640'424	229'808	2'312'967	97'649		5'229'391
1987	2'732'000	248'562	2'388'811	94'627		5'009'023
1988	2'891'497	275'677	2'541'966	73'854		5'518'279
1989	3'065'302	262'645	2'727'471	75'186		5'855'653
1990	3'767'568	238'476	3'406'155	122'937		6'398'046
1991	4'619'569	317'240	4'147'608	154'721		6'967'387
1992	5'601'470	350'680	4'954'894	295'896		9'177'691
1993	5'690'972	348'605	5'173'982	168'385		10'506'388
1994	6'241'387	350'651	5'644'316	246'420		10'482'280
1995	7'771'331	351'206	7'098'555	321'570		11'772'866

Source : AFB, E6103, 1960/103, Compte d'Etat de la Confédération, années correspondantes.
Remarques : l'année 1935 débute en mai ; jusqu'en 1947, les recettes provenant des émoluments pour l'inspection des centrales de lettres de gages sont comptabilisées comme des recettes de l'Administration des finances et non de la CFB.

Pour permettre de mieux comprendre l'évolution diachronique de ce budget, le graphique 12.14 représente la courbe des dépenses de la CFB, en tenant compte de l'inflation.

Graphique 12.14 : Dépenses de la Commission fédérale des banques (1935-1995), en milliers de francs constants de 1935



Source : cf. tableau 12.4. Données déflatées à l'aide de l'IPC : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau H.23, p. 504.

On constate à partir du graphique 12.14 que le taux de croissance annuel moyen des dépenses de la CFB s'élève à 6% sur toute la période considérée (1935-1995). Mais il faut surtout distinguer plusieurs phases d'augmentation et de diminution. Pendant le premier quart de siècle de son existence, soit jusqu'en 1961, la Commission fédérale des banques coûte systématiquement moins de 120'000 francs annuels à l'Etat fédéral. En fait, il y a même une décroissance du budget de l'autorité de surveillance entre 1940 et 1961. A partir de 1966, une période de forte augmentation a lieu jusqu'en 1969. En termes réels, les dépenses sont multipliées par 2.4 en l'espace de quatre ans. Ce développement s'explique par l'engagement de nouveaux employés dans le cadre de la surveillance des fonds de placement, ainsi que par un quadruplement en quatre ans des indemnités au bénéfice du président (en l'occurrence Riccardo Motta) et des membres. Une troisième phase de relative stabilité marque la première moitié des années 1970. Puis, de 1976 à 1980, les dépenses de la CFB grimpent à nouveau. Elles passent, en francs courants, de 742'000 francs en 1975 à 1.97 million de francs en 1980. Le renforcement de l'effectif du secrétariat, qui passe de 15 à 27 employés, en est la cause. Durant les années 1980, les dépenses se stabilisent. Enfin, dès 1990, elles reprennent l'ascenseur. En 1995, le budget de la CFB s'élève à 7.7 millions de francs ; il atteint 37 millions en 2008.

L'analyse de l'affectation de ce budget révèle que la prise en charge des salaires des employés du secrétariat constitue le poste de dépenses le plus important. Sa part aux dépenses totales varie entre 65% à son niveau le plus bas en 1943 (4 salariés) et plus de 88% à partir des années 1980 (27 salariés). La moyenne sur toute la période s'établit à 77%. Les indemnités versées aux présidents, vice-présidents et membres de la Commission fédérale des banques forment la seconde sortie la plus élevée. Sa part moyenne au budget sur toute la période représente 19%. Avec l'agrandissement de l'effectif du secrétariat, on constate évidemment que la part du budget dévolue aux 5 à 7 membres de la Commission diminue corollairement. Relevons ici que ces indemnités ne suivent pas une évolution linéaire, avec une indexation au coût de la vie, mais progresse plutôt par à-coups. Entre 1942 et 1961, ces dédommagements sont maintenus à un total de 19'500 francs (8'500 pour le président, 3'500 pour le vice-président, et 2'500 pour les trois autres membres). A titre de comparaison, en 1956, le président du Conseil de banque de la BNS touche une indemnité de 30'000 francs (son vice-président 12'000 francs), tandis que les autorités de la Caisse de prêts de la Confédération sont plus proches des dédommagements reçus par les membres de la CFB (7'500 francs pour le président, 5'000 pour le vice-président et 2'500 pour les autres membres)²²⁹⁸. Autre comparaison : l'indemnité annuelle du président perçue entre 1942 et 1961 (8'500 francs) est légèrement supérieure au salaire annuel moyen d'un employé qualifié masculin dans le domaine bancaire en 1945 (8'184 francs)²²⁹⁹. Tous ces montants ne comprennent pas les jetons de présence et les frais de voyage. Les indemnités pour les membres de la CFB, après avoir stagné pendant vingt ans, augmentent enfin au début des années 1960. Sur décision du Conseil fédéral de décembre 1962, ils passent à 23'400 francs annuels, qui se répartissent de la manière suivante : 3'000 francs pour un simple membre, 4'200 francs pour le vice-

²²⁹⁸ AFB, E6100B, 1972/96, vol. 32, dossier « Bankenkommission, Personelles (Wahlen, Entschädigungen) », comparatif des indemnités à la BNS, CFB et CPC, 12.07.1956. La Caisse de prêts de la Confédération, mise sur pied en 1932, est d'ailleurs liquidée en 1956.

²²⁹⁹ Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau G.12, p. 464.

président et 10'200 francs pour le président²³⁰⁰. En août 1966, au moment où Riccardo Motta est approché pour succéder au président intérimaire Hans Streuli, l'indemnité présidentielle est revue à la hausse. Au terme de négociations entre le chef du DFFD Roger Bonvin et le directeur général fraîchement retraité, l'indemnité annuelle de Motta est fixée à 30'000 francs²³⁰¹. Elle vient s'ajouter à sa confortable pension d'ancien directeur général de la BNS. Des réajustements ont lieu en 1971, puis en 1975. Précisons enfin que les chiffres que nous articulons dans le tableau 12.4 et le graphique 12.14 englobent les dépenses directes occasionnées par la CFB ; le loyer des bureaux occupés n'est par exemple pas inclus. L'absence des frais généraux explique notamment pourquoi les recettes perçues dès la fin des années 1970 dépassent systématiquement les dépenses. Nous y reviendrons plus bas.

*

Jusque-là, nous n'avons abordé que la partie « dépenses » du budget de la CFB. La question des recettes de l'autorité de surveillance mérite également quelques explications. Comme nous l'avons vu plus haut, au moment de la mise en place de la surveillance bancaire en 1934, les législateurs avaient délibérément refusé d'imposer aux banques une contribution aux coûts engendrés par cette surveillance étatique²³⁰². L'argument principal alors mis en avant consistait à souligner que les banques devaient déjà s'acquitter de frais supplémentaires à cause de la révision externe devenue obligatoire. Contrairement à celui du bureau fédéral des assurances (*eidg. Versicherungsamt*), le financement de la Commission fédérale des banques était donc intégralement pris en charge par la Confédération.

Du point de vue comptable, la seule source de financement liée à la régulation financière restera pendant longtemps les émoluments perçus par l'inspection des centrales de lettres de gages (*Pfandbriefinspektion*). Il s'agit là d'une tâche annexe de mise en application de la loi fédérale sur l'émission de lettres de gage, entrée en vigueur en février 1931. Les lettres de gage s'apparentent à des obligations servant au financement à long terme de crédits hypothécaires, dont l'émission est centralisée dans deux instituts, l'un contrôlé par les banques cantonales, l'autre par les autres établissements de crédit²³⁰³. Elle ne sera considérée comme une recette afférente à la Commission fédérale des banques qu'à partir du moment où l'inspecteur fédéral des centrales de lettres de gage, à savoir Eduard Kellenberger, sera simultanément chef du secrétariat de la CFB. Dès 1947 en effet, les comptes d'Etat de la Confédération opèrent un changement et comptabilisent ce poste sous les recettes de la Commission fédérale des banques. Il n'en reste pas moins que ce revenu, présenté dans le tableau 12.4, n'est qu'indirectement lié à la surveillance bancaire.

Il faut attendre les années 1970 pour qu'une réforme du mode de financement de la CFB s'impose. Pourtant, dès les premières années d'activité de la CFB, à plusieurs reprises, l'idée d'une participation des banques aux frais est évoquée. Au printemps 1940, lorsque les superviseurs sont encore occupés par l'application des procédures d'assainissement

²³⁰⁰ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, dossier « Zulagen an den Präsidenten u. Vizepräsidenten. Entschädigung der Mitglieder », décision du Conseil fédéral du 19.12.1962.

²³⁰¹ Cf. ABNS, 8.0/8027, 802.12 : Riccardo Motta., échange de correspondance entre mars et juin 1966.

²³⁰² Cf. renvoi interne, chap. 6.1.1.

²³⁰³ Cf. A[rthur] Wolf und R[ichard] Motschmann, « Pfandbrief » et « Pfandbriefzentralen », in Albisetti, Bodmer, Rutschi, *op. cit.*, 1964, p. 492-495.

bancaire, ils cherchent à établir un barème d'émoluments qu'ils peuvent prélever auprès des banques concernées. Selon ce système, qui fait l'objet d'un projet de règlement qui ne sera jamais adopté, une banque devrait s'acquitter d'un montant de 50 à 10'000 francs pour la participation de la CFB à une procédure comme une prorogation des échéances, un assainissement, ou une liquidation²³⁰⁴. Sept ans plus tard, en mars 1947, la question refait surface. La Commission fédérale des banques doit alors se prononcer sur une proposition d'économie soumise par l'Administration des finances, visant à couvrir les deux tiers des coûts de la CFB par une participation des banques²³⁰⁵. Les membres de la CFB, suivant les recommandations du chef du secrétariat Kellenberger, refusent alors d'entrer en matière sur une éventuelle contribution. Le président Ernst Wetter, après avoir suggéré de consulter l'Association suisse des banquiers avant de répondre à l'Administration des finances, recommande le rejet de l'idée d'une participation des banques. Les quatre autres membres abondent dans le même sens : il en va pour eux de l'indépendance de l'autorité de surveillance, et les frais de révision (estimés pour toutes les banques à 700'000-900'000 francs) représentent une charge déjà lourde pour les établissements de crédit. L'un des membres, Henri Borle, vient au secours des banques régionales dans un registre dramatique : il annonce qu'il connaît une petite banque qui débourse plus dans les frais de révision que dans le versement de dividendes. En 1947, l'idée d'une contribution des banques au financement de la supervision étatique est donc catégoriquement refusée. Deux ans plus tard, en août 1949, le même débat est relancé, à nouveau sous l'impulsion de l'Administration des finances²³⁰⁶. Il s'agit cette fois d'instaurer des émoluments que la CFB percevrait pour certains actes administratifs, comme l'assujettissement d'une nouvelle banque à la loi. Mais là aussi, les superviseurs s'y opposent, considérant que de tels honoraires ne rapporteraient que peu (1'000 francs par année) et susciteraient la désapprobation de l'ASB.

Au cours de la révision de la loi sur les banques de 1969-1971, la question du financement de la surveillance étatique est à nouveau abordée. Une subtile modification est apportée à la disposition légale concernée. Le principe fondamental d'un financement par la Confédération n'est pas touché, mais un ajout autorise désormais la CFB à percevoir des émoluments pour ses décisions. Le règlement d'exécution de 1972 fixe que leur montant peut varier entre 1000 et 10'000 francs selon le type de décisions (art. 54). Ce changement n'est alors pas remis en question par les milieux bancaires. On voit apparaître sur le tableau 12.4 qui présente le budget de la CFB, entre 1972 et 1975, de nouvelles ressources qui correspondent à ces émoluments de décision. Elles rapportent entre 98'000 et 276'000 francs par année, ce qui correspond à 16 à 40% des dépenses directes de la Commission.

Ce n'est qu'en 1975 qu'une véritable transformation s'opère dans le mode de financement de la surveillance étatique des banques. En janvier 1975, sous l'impulsion de la direction de la BNS, un groupe de travail est mis sur pied par le Département fédéral des finances et des douanes, groupe chargé d'examiner l'amélioration potentielle de la surveillance bancaire. Il est composé d'une demi-douzaine d'experts provenant de l'administration fédérale, de la banque centrale, de la Commission fédérale des banques, de l'Association

²³⁰⁴ AFB, E6520(B), 2007/72, vol. 61, dossier Bankenkonkurs, Bankensanierungen, Allgemeines 1935-1940, Reglement über die Gebühren der eidg. Bankenkommission (Entwurf), 14.06.1940.

²³⁰⁵ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 31.03.1947, p. 28-31.

²³⁰⁶ AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 9, PV CFB, 29.08.1949, p. 58-60.

suisse des banquiers et du monde académique²³⁰⁷. Dans son rapport remis au chef du DFFD Georges-André Chevallaz en novembre 1975, le groupe de travail estime qu'un renforcement du secrétariat de la CFB est nécessaire. Les coûts engendrés par l'agrandissement prévu devront être portés par des émoluments à la charge des entreprises faisant l'objet de la surveillance. Dans le rapport qu'il transmet au Conseil fédéral, le DFFD partage cet avis, en estimant que le budget annuel de la CFB atteindra 3.5 à 4 millions de francs, soit un triplement par rapport à leur niveau d'alors²³⁰⁸.

Bien avant la rédaction de ce rapport qui avalise la décision de faire porter les frais de la CFB en partie par les banques, le DFFD, par l'intermédiaire Markus Lusser, directeur adjoint de l'ASB et membre du groupe de travail, avait pris contact avec les milieux bancaires à ce sujet. Dès septembre 1975, le Conseil d'administration de l'ASB discute la question²³⁰⁹. Les réactions des banquiers sont fort peu enthousiastes. Hans Huber et Hans Dähler, directeurs respectivement des banques cantonales de Zurich et de Berne, critiquent la volonté de répercuter sur les banques les coûts de la surveillance. Markus Lusser, directeur adjoint de l'ASB, avoue que le gouvernement est en position de force sur ce dossier, puisqu'en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, il est en mesure de prélever des émoluments par voie d'ordonnance. En outre, Lusser rappelle à ses collègues que, dans le cadre de l'assainissement des finances fédérales, l'ASB s'était prononcée en faveur du principe selon lequel la prestation de services de la Confédération dans des domaines particuliers doit être financée par des émoluments plutôt que par la fiscalité générale. Il est donc difficilement justifiable de refuser ce principe du moment qu'il s'applique au secteur bancaire. Conformément à la volonté du DFFD, l'ASB établit un projet de règlement sur les émoluments pendant le mois d'octobre 1975. Ce texte, qui prévoit une contribution fixe et une contribution variable selon la taille de la banque, est approuvé par le Conseil d'administration de l'ASB en décembre 1975, malgré l'opposition de certaines banques régionales²³¹⁰. Or, pour la plupart des banquiers qui s'expriment sur le sujet, l'essentiel n'est pas la répartition interne aux banques de cette charge qui reste modeste, mais plutôt le maintien d'une partie du financement de la CFB par le budget fédéral. Le directeur général de l'UBS Philippe de Weck estime à ce titre que « si la Confédération ne supporte pas au moins une partie des frais occasionnés par la surveillance des banques, plus aucun frein n'empêchera un gonflement administratif de la Commission des banques et de son secrétariat »²³¹¹. Le directeur général du Crédit Suisse Heinz R. Wuffli et Roger Givel, directeur de la Banque Vaudoise du Crédit le rejoignent sur ce point. Pour les banquiers, il faut avant tout empêcher que le financement externe de la surveillance ne provoque une

²³⁰⁷ AFB, E6100(B-02), 1989/75, vol. 26, dossier Studiengruppe zur Überprüfung des Bankengesetzes. La composition exacte : Bernhard Müller (pdt, DFFD), Prof. Benno Lutz, Dr. Paul Ehram (BNS), Dr. Markus Lusser (ASB), Prof. Emilio Albisetti (Dir. de Spar- und Leihkasse Bern), Prof. Alain Hirsch (CFB), Dr. Daniel Bodmer (CFB). Cf. chap. 9.4.

²³⁰⁸ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 18, Rapport du DFFD au CF betr. Verstärkung der Bankenaufsicht, 24.12.1975.

²³⁰⁹ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 302^e séance, 25.09.1975, p. 12-16.

²³¹⁰ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 303^e séance, 04.12.1975, p. 7-10. La position défendue par Lusser dans les discussions internes de l'ASB est également relayée publiquement : Markus Lusser, «Die Schweizerische Bankenaufsicht im Spannungsfeld von Gesetz und Praxis», *Wirtschaft und Recht*, n° 2, 1976, p. 162-188, p. 184.

²³¹¹ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 303^e séance, 04.12.1975, p. 9.

croissance débridée de l'appareil administratif chargé du contrôle des banques. Le maintien d'un financement partiel de la part de l'Etat jouerait, pour eux, le rôle bénéfique de plafonner les dépenses de la CFB. Mais ces souhaits ne seront pas exaucés par le DFFD. Le 24 mars 1976, le Conseil fédéral promulgue l'Ordonnance instituant des émoluments pour la surveillance des banques et des fonds de placement²³¹². Ce texte reprend la clé de répartition proposée par l'ASB, mais refuse en revanche d'instaurer un financement minimal de la part de la Confédération. Les émoluments fixes varient entre 250 et 1'000 francs selon la taille de la banque, quant à la taxe complémentaire, elle peut atteindre 250'000 francs au maximum. Cette ordonnance de mars 1976 est contestée par les caisses Raiffeisen, qui s'estiment lésées par le mode de calcul des redevances²³¹³. En décembre 1978, un réajustement de la répartition a donc lieu pour soulager les petites banques²³¹⁴.

Comme le confirme le tableau 12.4, les recettes obtenues par le biais des émoluments pour la surveillance deviennent immédiatement, dès 1976, la source principale de couverture des dépenses de la Commission fédérale des banques. C'est au fond la perception de cette nouvelle contribution des banques qui rend possible l'extension de l'effectif du secrétariat effectuée entre 1976 et 1980. Comme le précise les comptes d'Etat de la Confédération, ces émoluments directs sont déterminés une fois les comptes annuels de la CFB bouclés, en fonction des dépenses réalisées durant l'année écoulée. Le financement de la FINMA actuelle repose sur le même système d'émoluments perçus auprès des assujettis.

Pour synthétiser, il faut retenir de cette analyse du budget de la Commission fédérale des banques au moins trois éléments. Soulignons premièrement qu'il y a dans l'histoire de cette institution une longue phase d'immobilisme (1935-1965), au cours de laquelle l'autorité de surveillance se limite à une instance formée d'une poignée d'individus, dont les modestes coûts de fonctionnement sont portés intégralement par les deniers publics fédéraux. Deuxièmement, que la CFB connaît par la suite deux courtes phases d'agrandissement, entre 1967 et 1970, puis entre 1976 et 1980, occasionnée respectivement par l'introduction d'un contrôle sur les fonds de placement puis par une pression croissante en faveur d'un renforcement. Troisièmement, insistons sur le fait que le second agrandissement n'est permis que par la mise à contribution des entreprises surveillées, en 1976, qui passent à la caisse pour la première fois, après avoir bénéficié d'un régime de surveillance étatique sans frais directs pendant plus de quarante ans. Avec la mise en place du mode de financement par les émoluments, la CFB obtient également enfin une plus grande marge de manœuvre dans le développement de l'effectif de son personnel. A partir des années 1990, elle cherche à rattraper le retard accumulé dans l'adaptation de son appareil administratif aux dimensions prises par la place financière suisse. L'effectif du secrétariat passe de 27 salariés en 1989 à 90 en 2000, puis 194 au moment de la dissolution de la CFB dans la FINMA en 2008.

*

²³¹² « Ordonnance instituant des émoluments pour la surveillance des banques et des fonds de placement (du 24 mars 1976) », *Recueil officiel des lois fédérales*, 1976, p. 857-860.

²³¹³ AASB, Procès-verbaux du Conseil d'administration de l'ASB, 310^e séance, 29.06.1977, p. 33-34.

²³¹⁴ « Ordonnance instituant des émoluments pour la surveillance des banques et des fonds de placement (du 4 décembre 1978) », *Recueil officiel des lois fédérales*, 1978, p. 1902-1906.

Après avoir observé le développement du secrétariat de la CFB sous un angle essentiellement quantitatif, reprenons cette évolution dans une analyse plus qualitative. Que savons-nous des neuf hommes qui se sont succédé à la tête du secrétariat de la Commission fédérale des banques en 1935 et 2008²³¹⁵ ? En quoi, le choix de ces individus, et leur profil, nous renseigne-t-il sur le prestige et l'importance de la fonction ? Plus largement, à quelles difficultés les autorités sont-elles confrontées lors du recrutement des employés de la CFB ?

Tableau 12.5 : 9 chefs (puis directeurs) du secrétariat de la CFB (1935-2008)

	Nom	Naissance et mort	Mandat chef du secr. CFB	Fonction principale <u>avant</u> la nomination à la CFB	Fonction principale <u>après</u> le départ de la CFB
1	Paul Rossy	1896-1973	1935-1937	Dir. suppléant de la BNS/expert du DFFD	Dir. général de la BNS
2	Alphonse Perren	1898-1968	1937-1939	Dir. de la fiduciaire OFOR	Dir. chez Nestlé & Anglo Swiss Company aux USA
3	Max Hommel	1902-1972	1939-1946	Expert-comptable. Inspecteur en chef du syndicat de révision des banques bernoises	Dir. du Treuhandbüro Hommel, membre puis pdt de la CFB
4	Eduard Kellenberger	1889-1976	1946-1954	Dir. adjoint de l'Administration fédérale des finances (1928-1946)	Retraite
5	Robert Reimann	1890-1963	1955-1956	Collaborateur de l'Administration fédérale des finances (dès 1928), puis suppléant du chef du secrétariat CFB (1935-1954)	Retraite
6	Daniel Bodmer	1917-1980	1957-1976	Collaborateur de l'ASB (1946-1955), puis suppléant du chef du secrétariat CFB (1955-1956)	Retraite anticipée, élu membre CFB (1976-1980)
7	Bernhard Müller	1921-2006	1976-1986	Chef du service juridique du DFFD	Retraite
8	Kurt Hauri	1936-2009	1986-1995	Vice-dir. (dès 1976), puis chef du service juridique du DFF. Vice-dir. de l'AFF (1984-1986)	Président de la CFB (1996-2005).
9	Daniel Zuberbühler	1948-	1996-2008	Employé ? du secrétariat de la CFB (dès 1976). Dir. du département juridique CFB (dès 1981). Dir. suppléant dès 1988.	Vice-pdt de la FINMA (2009-2011). Consultant de la société d'audit KPMG (2012-2013).

Selon le règlement interne d'organisation de juin 1937, le chef de secrétariat est nommé par le Conseil fédéral, sur proposition de la Commission fédérale des banques. A partir de la réorganisation de 1976, il obtient le titre de directeur. Si l'on passe en revue les neuf personnes qui ont occupé la fonction de chef du secrétariat de la CFB entre 1935 et 2008, on obtient le profil suivant. Le chef du secrétariat est nommé à l'âge moyen de 48 ans ; on observe ici une tendance vers des responsables plus âgés dans la seconde moitié du XX^e siècle. Il occupe son poste pendant une durée moyenne de 8 ans. Il faut ici distinguer trois secrétaires au mandat très court, de moins de deux ans (Rossy, Perren, Reimann) et les six autres, qui occupent la fonction plus de dix ans en moyenne, avec un record de longévité de 19 ans pour Daniel Bodmer. La formation scolaire des chefs du secrétariat est d'un haut

²³¹⁵ En nous focalisant sur les chefs du secrétariat (*Vorsteher*), qui sont appelés dès 1976 directeurs, nous négligeons malheureusement l'analyse des autres cadres du secrétariat, en particulier le suppléant. Il s'agit notamment des personnalités suivantes : Paul Graner, Hans Manz ou encore Beat Neuhaus.

niveau ; sur neuf individus, on compte six détenteurs d'un doctorat, deux licenciés universitaires, et un seul non-universitaire, à savoir Max Hommel, qui est expert-comptable diplômé. Parmi les huit universitaires, quatre ont étudié l'économie, trois le droit, et l'un d'entre eux les deux disciplines.

Quant au parcours professionnel qui précède et qui suit le mandat en tant que chef du secrétariat, il faut aussi différencier trois types de profil.

Trois secrétaires font l'essentiel de leur carrière au sein de la CFB et peuvent être considérés comme des hommes du sérail. **Robert Reimann** est engagé comme chef suppléant lors de la mise sur pied de la CFB en 1935, à l'âge de 45 ans, après avoir travaillé à l'Administration fédérale des finances. En janvier 1955, il obtient la promotion au rang de chef du secrétariat, poste qu'il n'occupera que brièvement jusqu'à sa retraite en décembre 1956. Il aura donc passé plus de 21 ans au secrétariat de la CFB. **Daniel Bodmer** suit une voie similaire, à deux différences près. Il est nommé suppléant du chef du secrétariat en décembre 1954, à l'âge de 37 ans, mais ne provient pas de l'administration fédérale. Il a commencé sa carrière comme fondé de pouvoir au secrétariat de l'Association suisse des banquiers, où il est actif entre 1945 et 1954. Seconde différence, grâce à la retraite de Reimann en 1956, Bodmer obtient de l'avancement beaucoup plus rapidement que son prédécesseur, puisqu'il est nommé chef du secrétariat deux ans après son arrivée en janvier 1957. Son départ de la tête du secrétariat, en 1976, se fera dans des circonstances plus troubles. Avec la réorganisation du secrétariat décidée par le Conseil fédéral en décembre 1975, il est question d'instaurer un poste de directeur à la tête d'un personnel plus important. Bodmer, alors âgé de 59 ans et actif à la CFB depuis plus de 21 ans, constitue le candidat naturel. Or, le groupe de travail de 1975 estime à ce moment-là que Bodmer ne convient pas au poste de direction, car il n'est pas compétent pour diriger une équipe plus grande et représenter la Commission vis-à-vis de l'extérieur²³¹⁶. Ces récriminations contre les qualités de Bodmer s'inscrivent dans la continuité de celles exprimées à la fin des années 1960, lorsque Bodmer était qualifié par le directeur de l'Administration fédérale des finances, Markus Redli, d'« expert remarquablement compétent, mais auquel il manque tout talent de négociateur et toute capacité de contact »²³¹⁷. En 1976, on propose donc à Bodmer un départ anticipé de son poste de chef de secrétariat, pour faire de la place à une nouvelle personnalité, compensé par une nomination en tant que membre de la CFB ; une solution acceptée par l'intéressé. **Daniel Zuberbühler**, enfin, entre au département juridique de la CFB en 1976, à l'âge de 28 ans ; après avoir gravi plusieurs échelons, il est nommé directeur suppléant en 1988, puis directeur en 1996. Il ne quitte ce poste qu'au moment de la dissolution de la CFB au sein de l'actuelle FINMA, en 2008. Il devient alors vice-président du conseil d'administration de la FINMA (2009-2011), puis pantoufle en acceptant un poste de consultant chez la société d'audit KPMG (2012-2013).

Trois autres secrétaires arrivent à la CFB en début de carrière (moins de 40 ans), mais décident de quitter le poste de chef du secrétariat après un mandat relativement court

²³¹⁶ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 18, Rapport du DFFD au CF betr. Verstärkung der Bankenaufsicht, 24.12.1975.

²³¹⁷ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67. Notiz de Redli à Bonvin, 22.03.1966. Cit. originale : « Dr. Bodmer werde allgemein als hervorragend qualifizierter Fachmann beurteilt, aber es gehe ihm jegliches Verhandlungstalent und jegliche Kontaktfähigkeit ab. »

(moins de 8 ans). Il s'agit des trois premiers secrétaires : Rossy, Perren et Hommel. **Paul Rossy** est nommé membre de la direction générale de la BNS en juin 1937, grâce au soutien du président de la CFB Schulthess²³¹⁸. **Alphonse Perren**, quant à lui, est nommé chef du secrétariat en novembre 1937 ; il est débauché de la direction de la société fiduciaire OFOR, proche de la banque privée genevoise. Il quitte le secrétariat de la Commission en janvier 1939, après seulement 14 mois d'activité, et accepte un poste de direction chez Nestlé aux Etats-Unis. Ce départ a lieu dans le contexte tendu de la reconnaissance de la Gesellschaft für Bankrevision comme institut de révision de ses sociétés-mères, le Crédit Suisse et la SBS ; l'attitude de Perren y ayant suscité l'irritation et des protestations de la part des grandes banques²³¹⁹. Quant à **Max Hommel**, que nous avons déjà présenté dans le cadre du scandale Muñoz (voir chap. 8.3), il rejoint le secrétariat de la CFB à l'âge de 37 ans, et décide en mars 1946 de quitter son poste pour ouvrir une petite société de conseil fiduciaire indépendante à Berne, la Treuhandgesellschaft Max Hommel & Cie ; il est simultanément nommé membre de la CFB, puis président en 1955. Dans ces trois cas, les chefs du secrétariat démissionnent pour réorienter leur carrière vers des postes sans doute plus lucratifs et/ou plus prestigieux ; le salaire de Rossy en tant que directeur général de la BNS (42'000 francs annuels en 1942) est près de 2,5 fois plus élevé que celui qu'il touchait en tant que chef du secrétariat (17'000 francs annuels en 1936)²³²⁰.

Enfin, les trois derniers chefs du secrétariat pas encore évoqués ont un parcours assimilable. Il s'agit d'Eduard Kellenberger, de Bernhard Müller et de Kurt Hauri. Tous trois arrivent à la tête du secrétariat à plus de 50 ans, après avoir fait carrière au sein de l'Administration fédérale des finances. **Eduard Kellenberger**, dont nous avons plus haut mentionné le rôle dans l'élaboration de la loi sur les banques dans les années 1930, fait l'essentiel de sa carrière au Département fédéral des finances et des douanes, où il est appelé par le conseiller fédéral Musy dès 1922²³²¹. Il y devient directeur adjoint, dès 1928, et ne quitte l'Administration fédérale des finances qu'en 1946-1947, au moment où il est écarté par le conseiller fédéral Nobs dans la course à la succession au poste de directeur de l'AFF²³²². Kellenberger retrouve à la Commission fédérale des banques l'ancien directeur du Vorort et ex-conseiller fédéral en charge des finances, Ernst Wetter, avec lequel il avait collaboré au DFFD entre 1939 et 1943. **Bernhard Müller** est élu directeur du secrétariat de la Commission fédérale des banques et entre en fonction en avril 1976. Il a jusqu'alors fait l'essentiel de sa carrière au service juridique de l'Administration fédérale des finances. Il est notamment en contact étroit avec la surveillance bancaire pendant l'élaboration de la révision de la loi sur les banques et de son ordonnance entre 1969 et 1972. Müller prend sa retraite fin janvier 1986, après avoir dirigé la CFB pendant la phase de renforcement de son secrétariat entre 1976 et 1980. Il est alors remplacé par **Kurt Hauri** qui a un profil similaire. Ce dernier est également transféré du poste de directeur suppléant de l'Administration fédérale des finances, où il est actif depuis 1962,

²³¹⁸ Cf. renvoi interne, chap. 6.3.

²³¹⁹ Cf. renvoi interne, chap. 6.1.4.

²³²⁰ Salaire de 1936 : AFB, E6520(A), 1000/1059, vol. 6, PV CFB, 27.12.1935, p. 296. Salaire de 1942 : ABNS, 8.0/8037, Personaldossier Rossy, dossier « Divers... 1926-1942 ».

²³²¹ Cf. renvoi interne, chap. 2.1.4 et 4.1. Sur Eduard Kellenberger, voir aussi : Sancey, *op. cit.*, 2004, p. 436.

²³²² Sur la succession d'Eberhard Reinhardt, qui quitte la tête de l'AFF pour rejoindre la direction générale de Crédit Suisse en 1947, cf. Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 68-69.

vers la tête de l'autorité de surveillance. En 1976, il avait aussi repris la charge de son prédécesseur Müller comme vice-directeur et chef du service juridique du Département des finances. En octobre 1995, Hauri passe de la direction du secrétariat à la présidence de la Commission fédérale des banques, qu'il quitte définitivement en 2005, après avoir atteint la limite d'âge de 70 ans.

Cette brève analyse du parcours des neuf chefs du secrétariat semble indiquer que le recrutement des personnalités jugées adéquates pour ce poste clé se fait essentiellement par progression interne ou par la reconversion de hauts fonctionnaires fédéraux déjà versés dans les problèmes juridiques de contrôle bancaire. Quand les candidats proviennent de l'extérieur de ce cercle très réduit, la Banque nationale suisse ou l'Association suisse des banquiers fournissent occasionnellement des recrues potentielles. Lorsqu'ils ne partent pas immédiatement à la retraite au moment de leur départ, il arrive que les chefs du secrétariat trouvent une situation dans le secteur privé.

Quant à l'orientation politique des neuf individus cités, nous ne disposons que de maigres indices. Nous avons vu plus haut que Rossy et Hommel, sans être formellement membres de parti, étaient connus pour leurs affinités avec le courant radical. Eduard Kellenberger, quant à lui, est recruté par le catholique-conservateur Musy, et peine à collaborer avec le conseiller fédéral socialiste Nobs, ce qui pourrait témoigner d'un positionnement à la droite de l'échiquier politique. Nous ne disposons pas d'informations fiables sur Perren, Reimann, Bodmer et Müller. Kurt Hauri est quant à lui membre du Parti radical bernois, tandis que Daniel Zuberbühler est membre du Parti socialiste²³²³. Les chefs du secrétariat prennent donc une coloration politique moins claire que celles des membres ; jusque dans les années 1980, ils se recrutent majoritairement parmi des personnalités proches du radicalisme.

*

En guise de conclusion de ce chapitre, il faut encore insister sur un aspect du recrutement des employés du secrétariat qui fait figure de constante pendant l'ensemble de la période examinée. Dès la mise en place de la Commission fédérale des banques et jusqu'à une époque récente, les autorités se plaignent de la difficulté à attirer du personnel compétent en raison des limitations salariales fixées par les barèmes des revenus offerts par la Confédération.

Ainsi, dès la constitution de la CFB, le poste de chef du secrétariat est immédiatement enregistré sous la classe salariale maximale (*Abteilungschef, erste Besoldungsklasse*)²³²⁴. La marge de manœuvre salariale est donc limitée dès le départ, alors même que la personnalité intéressée (Paul Rossy) est relativement jeune (39 ans). La taille très réduite du secrétariat et le faible taux de roulement parmi les employés expliquent que la question salariale soit moins présente entre 1935 et les années 1960. En 1966, au moment où les autorités cherchent à embaucher un personnel plus important pour s'adapter à l'entrée en vigueur prochaine de la loi sur les fonds de placement, le problème des salaires ressurgit. Les membres de la CFB soulignent que les conditions proposées pour les nouveaux postes

²³²³ Cf. [s.a.], « Kurt Hauri, nouveau président du SCFB », *Nouveau Quotidien*, 27.10.1995.

²³²⁴ AFB, E6100(A), 1000/1914, vol. 8, dossier 692, Lettre de la CFB au DFFD sur l'organisation de la CFB, 14.09.1935, p. 10.

mis au concours par l'office fédéral du personnel sont irréalistes²³²⁵. Un avocat indépendant, et même un jeune juriste débutant, ne serait pas attiré par le salaire proposé, qui est à peine équivalent à ce que le secteur privé offre, mais avec des possibilités d'avancement beaucoup plus restreintes. Les superviseurs décident alors de revaloriser la rémunération des postes avant leur mise au concours. En ce qui concerne l'emploi prévu de spécialiste en immobilier, on apprend de plus qu'un expert en évaluation de biens fonciers ne serait pas intéressé, car il ne pourrait plus accepter des mandats privés pour compléter son revenu.

En plus des difficultés de recrutement, les plans d'expansion se heurtent alors également à des oppositions internes. En avril 1966, lorsque les deux secrétaires Bodmer et Manz proposent aux membres une réorganisation qui impliquerait l'augmentation du nombre d'employés de 4 à 10, Paul Rossy ironise en y voyant une manifestation patente de la loi de Parkinson, selon laquelle le nombre de fonctionnaires augmente inéluctablement dans une administration même sans accroissement de la charge de travail²³²⁶. Le président Streuli estime quant à lui que le poste de secrétaire général (*Kanzleichef*) n'est pas indispensable, car « une femme pourrait tout aussi bien réaliser les tâches concernées »²³²⁷. Pour finir, les membres avalisent la création de quatre nouveaux postes, soit un doublement de l'effectif. En août 1966, la CFB tente d'intervenir auprès de l'office fédéral du personnel, par l'intermédiaire du DFFD, pour améliorer les conditions proposées dans le but d'attirer des candidats occupant des fonctions dirigeantes dans le monde bancaire²³²⁸. Elle se voit opposer une fin de non-recevoir.

En octobre 1966, la procédure de recrutement aboutit à de très maigres résultats. Pour le poste-clé de chef du secrétariat pour les fonds de placement, une seule candidature est jugée adéquate, mais les prétentions salariales de l'intéressé sont telles qu'elles dépassent largement le cadre fixé par l'Office fédéral du personnel²³²⁹. Les postes désignés comme féminins n'ont pas non plus trouvé de postulantes appropriées. Ces difficultés de recrutement incitent même les superviseurs bancaires à demander au DFFD, sans succès, un retardement de l'entrée en vigueur de la loi sur les fonds de placement. Pire encore, les rares postes qui trouvent preneur ne sont occupés qu'à courte échéance. Bernard Cornu par exemple, juriste engagé en 1966, quitte le secrétariat de la CFB en août 1967 pour rejoindre l'office des poursuites du canton de Genève²³³⁰.

Ces mêmes problèmes de recrutement sont à nouveau soulevés en 1970. Après le départ d'un juriste francophone (Wenger), la CFB annonce une nouvelle procédure d'engagement. Le chef du secrétariat met à ce moment-là en garde les membres de la commission « qu'en raison du sous-effectif du personnel du secrétariat, il ne lui est plus

²³²⁵ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 17, PV CFB, 28.06.1966, p. 137-141.

²³²⁶ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, rapport de la CFB (Streuli) au chef du DFFD sur l'organisation future de la CFB, 29.04.1966.

²³²⁷ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, rapport de la CFB (Streuli) au chef du DFFD sur l'organisation future de la CFB, 29.04.1966. Cit. originale : « Mit dem Kanzleichef kann ich mich nicht befreunden. Es kann sehr wohl eine Frau die von Herrn Bodmer genannten Arbeiten verrichten ».

²³²⁸ AFB, E6100(B-01), 1980/49, vol. 67, Lettre de la CFB au DFFD, 29.08.1966. Cit. originale : « Die Kommission erwarte deshalb eine Regelung der Salärfrage, welche Gewähr dafür biete, dass auch Bewerber aus leitenden Stellungen des Bankgewerbes interessiert werden könnten ».

²³²⁹ AFB, E6520(B), 2007/62, vol. 66, Lettre de la CFB au DFFD, 20.10.1966.

²³³⁰ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 17, PV CFB, 25.08.1967, p. 143.

possible de traiter les nombreux cas encore en cours de requêtes d'ouverture de banques étrangères », et souhaite se décharger de la responsabilité pour le retard accumulé²³³¹. Il s'avère donc que la faible dotation en personnel de la Commission fédérale des banques a aussi pour conséquence une diminution avouée et évidente de la qualité du travail effectué.

Dans la foulée, le sujet est également abordé au cours des discussions parlementaires lors de la révision de la loi sur les banques. Certains parlementaires, comme le conseiller aux Etats radical glaronnais Peter Hefti, craignent que le renforcement des compétences de la CFB provoque une forte augmentation des salariés de son secrétariat :

« Dans quelle mesure les dépenses dues à l'extension du personnel vont-elles augmenter avec la loi révisée ? Même avec plus de personnel la surveillance ne pourra toutefois pas être beaucoup plus efficace ; une surveillance plus efficace en tous points conduirait en effet du côté de la banque à une entrave de ses activités effectives, ce que nous ne souhaitons pas non plus »²³³²

On retrouve ici l'idée selon laquelle donner de meilleurs moyens à l'autorité de surveillance pour remplir les tâches qui lui sont confiées par la loi sur les banques revient à freiner la croissance des opérations bancaires. Cette opinion n'est cependant pas partagée par tous les parlementaires. Le conseiller national démocrate-chrétien Enrico Franzoni estime au contraire qu'il faut fournir de meilleurs bureaux et plus de personnel à la Commission fédérale des banques, « si l'on considère les contacts internationaux » qu'elle entretient²³³³. C'est ici davantage le problème de la trop grande modestie du siège de l'autorité de surveillance qui semble inquiéter.

Au cours des années 1980 et 1990, la Commission fédérale des banques fait encore face aux mêmes difficultés dans le recrutement et la conservation de son personnel. Ses rapports annuels font fréquemment référence à cette problématique. En 1988, la Commission fédérale des banques avoue que ses collaborateurs, qui sont en contact étroit avec les banques et disposent de connaissances qui ne peuvent être acquises nulle part « sont attirés par des offres alléchantes » dans le secteur privé. En conséquence, « dans le cadre des possibilités actuelles de rémunération il est à peu près exclu de repourvoir certains postes »²³³⁴. Une dizaine d'années plus tard, en 1999, le constat est encore plus amer :

« Bien que le maintien des qualifications des collaborateurs aux conditions du marché soit l'une des principales tâches de la politique moderne du personnel de toute entreprise, la perte de six collaborateurs qualifiés au profit de l'économie privée a été durement ressentie. Deux autres collaborateurs ont rejoint une

²³³¹ AFB, E6520(B), 1980/39, vol. 17, PV CFB, 27.01.1970, p. 3-4. Cit. originale : « dass es ihm [Bodmer] seit der Unterbesetzung des Bankenkammersekretariates nicht mehr möglich sei, die bekanntlich in grosser Zahl eingegangenen und noch hängigen Fälle von Neugründungen ausländischer Banken zu bearbeiten ».

²³³² AFB, E6100(B-01), 1983/72, vol. 37, Procès-verbal de la commission du Conseil des Etats pour la révision de la loi sur les banques, 26.08.1970, p. 23-24. Cit. originale : « In welchen Masse wird aber mit dem revidierten Gesetz der Personalaufwand der Bankenkommision ansteigen? Auch mit mehr Personal wird indessen die Ueberwachung der Banken nicht wesentlich wirkungsvoller sein können ; eine in allen Teilen wirkungsvolle Ueberwachung würde nämlich auf Seiten der Bank zu einer Behinderung ihrer eigentlichen Bankaktivität führen, was wir auch nicht wünschen ».

²³³³ AFB, E6100(B-01), 1983/72, vol. 37, Procès-verbal de la commission du Conseil national pour la révision de la loi sur les banques, 06.11.1970, p. 72.

²³³⁴ Rapport de gestion annuel de la CFB 1988, p. 200.

administration cantonale et une entreprise majoritairement en mains de la Confédération. Un spécialiste a trouvé une place auprès de l'administration fédérale. Deux employés n'ont pas commencé leur activité auprès de la Commission des banques bien qu'au bénéfice d'un contrat de travail étant donné que l'économie privée leur avait dans l'intervalle offert de meilleures conditions. La bonne situation sur le marché du travail pour des collaborateurs de premier ordre ainsi que les possibilités nettement plus élevées en matière de salaire de l'économie privée ont fortement influencé la fluctuation auprès de la Commission des banques »²³³⁵.

Ces citations attestent de la grande continuité de la problématique du recrutement de personnel qualifié et compétent pour la Commission fédérale des banques. Une fois salariés de l'autorité de surveillance, les collaborateurs deviennent alors des cibles privilégiées de tentatives de débauchage des entreprises qu'ils contrôlent.

Dans ce contexte, la question de la hauteur des rémunérations offertes aux employés de la CFB joue un double rôle. D'une part, un niveau de salaire compétitif par rapport aux emplois équivalents dans le secteur privé permet de maintenir un degré élevé de compétence du personnel. D'autre part, dans l'esprit de l'administration fédérale, une large rétribution financière devient également gage d'indépendance vis-à-vis du secteur surveillé. Le chef du service juridique de l'Administration fédérale des finances avoue ainsi qu'à la suite du scandale Hommel-Muñoz, qui avait vu le président de la CFB être corrompu par un financier espagnol par le biais d'un mandat privé, le traitement du président avait été revu à la hausse en 1967, notamment « pour renforcer son indépendance »²³³⁶. S'il paraît évident que le grand amateurisme des dirigeants de l'instance de surveillance, qui fonctionne sur le modèle d'une administration de milice accompagnée d'un secrétariat permanent très réduit, avait permis l'implication de la Commission fédérale des banques dans un scandale de corruption, il est plus hasardeux d'estimer qu'une simple revalorisation des indemnités du président suffise à éviter la reproduction de tels conflits d'intérêts entre contrôleurs et contrôlés.

²³³⁵ Rapport de gestion annuel de la CFB 1999, p. 207.

²³³⁶ AFB, E6100(C), 2003/488, vol. 74, dossier 108.3 Wahlen von EBK-Mitgliedern, Notiz an die Direktion [der Finanzverwaltung] par Bernhard Müller, 20.01.1972 Cit. originale : « Bei der Nachfolgeregelung für Herrn Hommel wurde für den Präsidenten Entschädigung und Zulage zusammengelegt und stark erhöht, um seine Unabhängigkeit zu stärken und um dem notwendigen vermehrten Zeitaufwand Rechnung zu tragen ».

12.2 Tableaux

Tableau A.1 : Législations cantonales sur les caisses d'épargne (1896-1917)

Cantons	Date	Type de législation	Instance de contrôle	Dépôts d'épargne max. protégés (en 1934)
Fribourg	1862, 1911	Loi cantonale du 24 novembre 1862, loi d'application du Code civil suisse du 28 novembre 1911	Conseil d'Etat	5000.-
Argovie	1885, 1917	Révision constitutionnelle du 23 mai 1885 (art. 93) Loi cantonale du 30 novembre 1917	Instituts de révision indépendants de la caisse d'épargne et de l'Etat	1500.-
Schaffhouse	1892	Loi cantonale sur les communes du 9 juillet 1892 (uniquement relative aux caisses communales)	?	?
Saint-Gall	1892	Loi cantonale du 17 mai 1892	Conseil d'Etat et experts	3000.-
Tessin	1912	Loi cantonale du 17 janvier 1912	Conseil d'Etat avec l'office de contrôle	2000.-
Obwald	1912	Loi cantonale du 27 avril 1912	3 experts extra-cantonaux	2500.-
Zurich	1913	Loi du 14 décembre 1913 (après un échec en 1896)	Conseil d'Etat ou organes désignés (inspectorat du syndicat de révision)	?
Appenzell R.-I.	1912	Loi d'application du Code civil suisse du 30 avril 1911	Conseil d'Etat	2000.-
Appenzell R.-E.	1911	Loi d'application du Code civil suisse du 30 avril 1911	Conseil d'Etat	2000.-
Bâle-Ville	1912	Loi d'application du Code civil suisse. Ordonnance du Conseil d'Etat	Département de justice	10000.-
Glaris	1911	Loi d'application du Code civil suisse du 7 mai 1911	Conseil d'Etat (dép. de l'Intérieur)	4000.-
Grisons	1911	Loi d'application du Code civil suisse du 23 mai 1911	Petit conseil (exéc.) mandate une société fiduciaire suisse ou des experts	5000.-
Uri	1912	Loi d'application du Code civil suisse	? Conseil d'Etat	2000.-
Valais	1912	Loi d'application du Code civil suisse	Société fiduciaire suisse mandatée par l'Etat	3000.-

Sources : Rudolf Huggenberg, *Die Sparkassen und das Sparkassengeschäft (nach schweizerischem Recht)*, Affoltern am Albis: J. Weiss, 1906, p. 21-33 ; Julius Landmann, *Projet d'une loi fédérale concernant l'exploitation et la surveillance des banques avec exposé des motifs à l'appui*, Berne: Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, 1916, p. 55-63, annexe n°5, p. 208 ; Colonne 4 en part.: Paul Graber, *Die Sicherung der Spareinlagen*, Solothurn : Buchdruckerei Vogt-Schild, 1935, p. 34-71. Voir aussi rapport du Département fédéral de justice et police datant 7 avril 1934 sur les lois et ordonnances cantonales sur les caisses d'épargne. ABNS, 1.3/1217.

Tableau A.2 : Composition du conseil d'administration de la Caisse de prêts de la Confédération en juillet 1932

Comité		
1	Dr. Ruggero Dollfus (1876-1948)	Conseiller national (TI/PCC), CdA de la SBS
2	Dr. Carl Hermann Rüfenacht (1867-1934)	Ministre de Suisse à Berlin (1922-1932)
3	Charles Schnyder von Wartensee (1874-1957)	V-pdt et chef du 2 ^e dép. de la BNS
Membres		
4	Dr. Richard König (1890-1949)	Conseiller national (BE/PAB). Professeur d'économie politique à l'Université de Berne
5	Paul Scherrer (1862-1935)	Pdt du Conseil de la Banque cantonale bâloise. Ancien conseiller des Etats radical bâlois
6	Louis Dapples (1867-1937)	Pdt du CdA de Nestlé & Anglo-Swiss Milk, Vevey. CdA du Crédit Suisse
7	Daniel Jenny (1886-1970)	Pdt de l'Association patronale de l'industrie textile et industriel. CdA Elektrobank
8	Dr. Alfred Georg (1864-1957)	Dir. gén. de La Genevoise Assurances. Ancien conseiller national libéral genevois
9	Robert Grimm (1881-1958)	Conseiller national (BE/PSS). Directeur des services industriels de la ville de Berne
10	Eduard Guntli (1872-1933)	Conseiller national (SG/PCC). V-pdt du Conseil de la Banque cantonale saint-galloise
11	August L. Tobler (1871-1948)	Pdt du CdA de « Zurich » Assurances. CdA du Crédit Suisse
Membres suppléants		
12	Georg Reinhart (1877-1955)	Associé de la maison de commerce Gebrüder Volkart. CdA UBS
13	Robert Suter (?- ?)	Dir. de l'Allgemeine Aargauische Ersparniskasse. Pdt Verband Schweizerischer Lokalbanken, Spar und Leihkassen. CdA ASB

Sources : AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 335, Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 20 juillet 1932. Renseignements biographiques : DHS, Dodis.ch, Base de données « Les élites suisses au XX^e siècle ».

Tableau A.3 : Membres du conseil d'administration de la Banque Populaire Suisse, 6 janvier 1934

Nommés par le Conseil fédéral			
1	Dr. Robert Haab (1865-1939), président	Dir. gén. des CFF (1912-1917), ancien conseiller fédéral radical en charge des postes et chemins de fer (1918-1929).	ZH
2	Friedrich Leder (?- ?)	Ancien dir. de la Banque cantonale de Zurich (v-pdt 1920-1929), membre du Vorstand de l'ASB (1917-1929).	ZH
3	Emil Walch (1873-1965)	Ancien dir. (1905-1918), puis membre de la dir. gén. du Crédit Suisse (1911-1918).	VD
4	Albert Zust (1874-1952)	Ancien conseiller d'Etat (PCC) en charge des Finances cantonales (1920-1929). Conseiller aux Etats (dès 1930).	LU
5	Dr. Wilhelm Meile (1886-1973)	Dir. de la Foire aux échantillons de Bâle (dès 1917). Futur conseiller national conservateur populaire (1935-1938).	BS
6	Gustav Wenk (1884-1956)	Conseiller d'Etat socialiste bâlois dès 1925 (dép. de l'intérieur).	BS
7	Dr. Jeanne Schwyzer [-Vogel] (1870-1944)	Présidente de l'Union lucernoise pour les revendications féministes.	LU
8	Eduard von Steiger (1881-1962)	Député au Grand conseil bernois conservateur, puis PAB. Membre du Comité de banque de la BNS (dès 1931). Futur conseiller fédéral (dès 1941).	BE
9	Dr. Max Weber (1897-1974)	Expert économique de l'USS. Futur conseiller fédéral socialiste (dès 1951).	BE
10	Xavier Thalman (1876- ?)	Dir. de la « Zurich » Assurances.	FR
11	Otto Häberli (1881-1967)	Paysan et restaurateur à Wiggiswil. Membre PAB. Pdt de l'école d'agriculture de Zollikofen.	BE
Nommés par l'Assemblée générale des délégués			
12	Hans Pfister (1873-1944), vice-président	Dir. gén. de la société d'assurance Mobilière suisse, ancien député radical au Grand conseil bernois (1910-1922). Dir. de l'Office fédéral du travail (1921-1929).	BE
13	Charles Bersier (1867-1948)	Notaire puis préfet à Payerne. Député radical au Grand	VD

		conseil vaudois (1897-1909 ; 1917-1931). Frère d'Henri Bersier, dir. gén. de la Banque cantonale vaudoise.	
14	Carl Alfred Curti (1863-1935)	Grossiste en denrées alimentaires. Membre conservateur-catholique du Grand conseil de la ville de Lucerne (1891-1899).	LU
15	Adolf Hochuli (?- ?)	Dir. de Mechanische Ziegeleien Keller & Co. A.G.	ZH
16	Dr. O. Rohner (?- ?)	Avocat à Saint-Gall.	SG
17	Dr. Paul Ronus (1893-1941)	Avocat et notaire à Bâle.	BS
18	Karl Soldan (1881-1938)	Fabricant de volets roulants à Bienne.	BE
19	Robert Strässle (1878-1941)	Conseiller national radical zurichois (dès 1931). Membre du comité de l'USAM (président de la section zurichoise).	ZH
20	Albert Vassalli (1877-1960)	Dir. de Lumina S.A., Genève.	GE
21	David H. Wuilleumier (?-1948)	Fabricant de montres à Tramelan.	BE

Sources : AFB, E1004.1, 1000/9, vol. 345, p. 35-36. Procès-verbaux du Conseil fédéral, séance du 6 janvier 1934. Renseignements biographiques : DHS, Dodis.ch, Base de données « Les élites suisses au XXe siècle ».

Tableau A.4 : Nombre d'annonces d'augmentation du taux d'intérêt des obligations de caisse faites par les banques à la BNS, selon l'article 10 de la loi fédérale sur les banques, (1935-1961)

1935	91	1942	0	1949	0	1956	154
1936	12	1943	0	1950	zahlreiche Fälle	1957	380
1937	0	1944	0	1951	zahlreiche Fälle	1958	2
1938	8	1945	0	1952	3	1959	105
1939	123	1946	0	1953	0	1960	61
1940	136	1947	28	1954	6	1961	41
1941	0	1948	128	1955	125		

Source : *Geschäftsberichte der Schweizerischen Nationalbank*, Zürich, années correspondantes.

Tableau A.5 : Sommes de bilans des banques suisses, en millions de francs nominaux (1935-1975)

	1	2	3	4	5	6	= somme (1:6)
	Grandes banques	Banques cantonales	"Autres banques"	Banques rég., caisses d'épargne	Banquiers privés	Succursales de banques étrangères	Toutes les banques
1935	4157	7968	428	4999	455		18007
1936	4600	8159	426	4896	503		18584
1937	4662	8410	531	4894	530		19027
1938	4487	8284	605	4921	452	159	18908
1939	4280	7993	602	4845	470	120	18310
1940	4392	8008	591	4772	419	85	18267
1941	4493	8141	646	4866	383	76	18605
1942	4732	8241	715	5010	380	77	19155
1943	4989	8397	791	5163	378	72	19790
1944	5199	8690	862	5396	407	74	20628
1945	5543	8876	917	5592	439	116	21483
1946	6429	9124	1059	5872	537	131	23152
1947	6834	9460	1307	6167	656	145	24569
1948	7155	9826	1355	6407	683	201	25627
1949	7344	10646	1143	6792	667	198	26790
1950	7977	10703	1595	7110	657	183	28225
1951	8410	11184	1768	7538	693	222	29815
1952	8847	11702	1996	8030	712	224	31511
1953	9272	12309	2151	8643	744	223	33342
1954	9686	12934	2401	9259	840	236	35356
1955	10494	13700	2652	9851	860	266	37823
1956	11255	14631	1969	10373	904	295	39427
1957	12198	15818	3267	10801	953	364	43401

1958	13904	17081	3807	11528	1125	472	47917
1959	14771	18261	4386	12386	1184	559	51547
1960	17545	19864	5210	13382	1443	805	58249
1961	21180	22022	6398	14676	1724	807	66807
1962	24275	23967	7865	15967	1659	848	74581
1963	27694	26071	9416	17468	1652	1112	83413
1964	31002	28355	10722	18794	1751	1236	91860
1965	33867	30861	12106	19953	1775	1574	100136
1966	36700	33379	13631	21124	1770	1997	108601
1967	43513	36428	16159	22628	2017	2618	123363
1968	57127	39934	20195	23288	2529	3071	146144
1969	74249	43555	23923	25086	2490	4106	173409
1970	94357	47558	27679	27280	2487	4901	204262
1971	114353	52790	33542	29260	2990	6405	239340
1972	121256	57856	37866	32345	2691	6164	258178
1973	121152	61687	44590	32573	2566	6134	268702
1974	125811	67106	43270	34800	2450	5718	279155
1975	146997	74612	48213	37459	2125	5878	315284

Sources : Colonnes 1-4 : Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *op. cit.*, 1996, tableau O.13, p. 819 ; colonnes 5-6 : Ruedi Wermelinger, Roman Rosenfellner, *Séries chronologiques historiques 5. Les banques suisses*, Zurich: Banque nationale suisse, 2009, p. 24-25.

Tableau A.6 : Développement des fonds de placement en Suisse (1947-1980)

	Nombre de fonds de placement			Fortune des fonds de placement en millions de francs courants		
	Total	dont placements à l'étranger	dont fonds immobiliers	Total	dont placements à l'étranger	dont fonds immobiliers
1947	11	55%	27%	253.7	77%	19%
1948	11	55%	27%	287.7	80%	18%
1949	15	47%	27%	502.4	64%	23%
1950	16	44%	31%	649.0	63%	24%
1951	17	47%	29%	821.0	65%	23%
1952	17	47%	29%	924.6	65%	24%
1953	16	44%	31%	1013.9	62%	28%
1954	20	35%	45%	1421.7	65%	29%
1955	25	48%	44%	1675.9	66%	28%
1956	29	48%	52%	1862.8	63%	32%
1957	28	50%	54%	1830.5	61%	36%
1958	33	48%	58%	2339.6	63%	34%
1959	55	60%	49%	3408.6	67%	30%
1960	65	60%	49%	3900.3	62%	33%
1961	80	59%	51%	5348.6	59%	34%
1962	92	58%	52%	5723.7	53%	43%
1963	107	54%	58%	6629.8	50%	49%
1964	114	54%	59%	6556.4	49%	50%
1965	114	52%	60%	6310.2	49%	52%
1966	114	52%	60%	5875.6	46%	55%
1967	132	49%	55%	6394.2	46%	53%
1968	109	50%	53%	7080.0	49%	47%
1969	103	51%	48%	7722.5	52%	43%
1970	106	59%	45%	8136.9	55%	42%
1971	111	59%	43%	10457.2	61%	36%
1972	114	64%	39%	16681.6	72%	25%
1973	122	66%	37%	16435.2	69%	29%
1974	120	67%	37%	13028.4	62%	38%
1975	119	65%	37%	14140.3	64%	35%
1976	120	64%	36%	14342.2	65%	35%

1977	120	64%	36%	13997.6	62%	36%
1978	118	64%	36%	14084.1	61%	37%
1979	118	63%	36%	14392.5	59%	40%
1980	121	64%	36%	15069.2	59%	60%

Source : ABNS, 9.3/9060, Investment-Trusts.

Notes : la rubrique « placements à l'étranger » regroupe les fonds avec placements exclusivement à l'étranger et les fonds mixtes (étranger et Suisse) ; la rubrique « fonds immobiliers » regroupe les fonds uniquement immobiliers et les fonds mixtes (immobiliers et titres). Il en résulte que les pourcentages indiqués sont légèrement surévalués.

Tableau A.7 : Développement de l'INTRAG (1938-1975)

	Fortune totale (en millions de francs courants)	Nombre de parts en circulation		Fortune totale (en millions de francs courants)	Nombre de parts en circulation
1938	23		1957	934	4'516'780
1939	71	725'605	1958	1231	4'815'839
1940	77	954'870	1959	1699	7'218'337
1941	73	1'057'070	1960	1817	7'034'571
1942	84	1'134'075	1961	2292	8'426'486
1943	99	1'182'915	1962	2202	8'683'438
1944	113	1'238'730	1963	2366	9'240'602
1945	143	1'269'000	1964	2325	8'667'901
1946	141	1'328'100	1965	2223	8'032'348
1947	147	1'459'550	1966	2023	7'665'843
1948	206	2'180'300	1967	2274	7'335'894
1949	288	2'690'335	1968	2917	14'962'898
1950	394	3'173'915	1969	3179	29'106'908
1951	492	3'477'378	1970	3214	32'381'887
1952	534	3'631'842	1971	4347	42'551'426
1953	572	3'823'040	1972	7133	64'636'059
1954	785	4'090'135	1973	7114	75'631'028
1955	900	4'223'205	1974	5269	73'079'019
1956	988	4'414'532	1975	5707	72'737'225

Source : Intrag SA, 50 ans Intrag SA, Gestion d'Investment Trusts, Zurich, Zurich: Intrag SA, 1988, p. 142-43.

Note : les sauts dans le nombre de parts de 1968 et 1969 sont dus à une division des parts en plus petites unités.

Tableau A.8 : Composition des commissions parlementaires chargées de la révision de la loi sur les banques (1970)

Commission du Conseil des Etats			
Nom	Parti	Can-ton	Liens économiques
Blaise Clerc (1911-2001), président	PLS	NE	Pdt Chambre suisse de l'horlogerie, v-pdt CdA du Crédit Foncier Neuchâtelois
Ernst Bachmann (1912-1995)	PRD	AG	CdA Mobilière suisse, CdA Crédit Suisse
Hermann Bodenmann (1921-1994)	PDC	VS	Membre CFB (1969-1991)
Alfred Borel (1902-1997)	PRD	GE	
Peter Hefli (1922-2012)	PRD	GL	CdA « Zurich » assurances, comité VSM
Paul Hofmann (1913-2000)	PDC	SG	
Fritz Honegger (1917-1999)	PRD	ZH	Chambre suisse du commerce, CdA Elektro-Watt
Franz Leu (1904-1984)	PDC	LU	
Augustin Lusser (1896-1973)	PDC	GL	Pdt du conseil de la BC Zoug, ex-membre du Comité de banque de la BNS, pdt Concordia assurances
Willi Rohner (1907-1977)	PRD	SG	CdA SBS, Comité de banque de la BNS, membre de la commission BC Saint-Gall
Alberto Stefani (1918-2006)	PDC	TI	
Arno Theus (1911-1999)	Dém	GR	Pdt CdA BC Grisons
Werner Vogt (1905-2000)	PSS	SO	

Commission du Conseil national			
Nom	Parti	Can-ton	Liens économiques
Alfred Hummler (1915-2010), président	PRD	SG	
Walter Biel (1933-)	AdI	ZH	
Ernst Bieri (1920-2003)	PRD	ZH	devient associé Julius Bär en 1971
Fritz Blatti (1910-1994)	PRD	BE	directeur de la Caisse d'épargne de Wangen, pdt Association des banques et caisses d'épargne bernoises. Membre ASB
Aloys Copt (1923-2008)	PRD	VS	Membre CdA BC Valais
Raymond Deonna (1910-1972)	PLS	GE	dir. de la Société pour le développement de l'économie suisse, membre CdA Caisse d'Épargne de la République et Canton de Genève
Paul Eisenring (1924-)	PDC	ZH	Pdt CdA Schweizerische Handelszeitung
Hanspeter Fischer (1930-2009)	UDC	TG	Secr. de l'Association thurgovienne des paysans
Enrico Franzoni (1920-2008)	PDC	TI	
Pierre Freymond (1921-1971)	PRD	VD	
Karl Hackhofer (1904-1977)	PDC	ZH	Pdt USAM
Hermann Leuenberger (1901-1975)	PSS	ZH	Conseil de banque BNS, ex-pdt USS, v-pdt de la Banque Centrale Coopérative
Roger Mugny (1921-2008)	PDC	VD	Ex-membre du comité directeur de la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse
Jean Riesen (1920-1987)	PSS	FR	
Emil Schaffer (1924-2010)	PSS	BE	
Heinrich Schalcher (1917-2006)	PEV	ZH	
Paul Schib (1901-1990)	PDC	AG	V-pdt du comité de l'Union suisse des caisses de crédit mutuel (Raiffeisen)
Otto Stich (1927-2012)	PSS	SO	
Rudolf Suter (1914-2011)	AdI	ZH	
Josef Tschopp (1912-1993)	PDC	BL	Conseil de banque de la BC Bâle-Campagne
Hans Weber (1908-1981)	UDC	BE	Pdt CdA Bank in Thun
Max Weber (1897-1974)	PSS	BE	
Edmund Wyss (1916-2002)	PSS	BS	Conseil de banque de la BNS

Sources : *Composition* : ABNS, 1.3/1234, Parlement. *Liens économiques* : DHS, Base de données « Les élites suisses au XXe siècle », Université de Lausanne, <http://www.unil.ch/elitessuisses>, (consultée le 14.12.2016), « Liste der eidgenössischen Parlamentarier, die Banken nahestehen » annexée au PV de la 269^e séance du CdA de l'ASB, 13.12.1967.

Tableau A.9 : Budget de la Commission bancaire, en milliers de francs belges courants (1937-1980)

	Dépenses		Recettes					
	Frais de fonctionnement	Examen des avis d'émission de titres	Quote-part BNB	Excédent couvert par les banques	Fonds de placement	Examen appels publics à l'épargne	Sociétés à portefeuille	Contribution caisses d'épargne privées
1937	1130	1427	500	367				
1938	884	310	250	0				
1939	1172	68	250	628				
1940	1308	196	250	802				
1941	1322	623	250	800				
1942	1413	140	250	925				
1943	1862	609	250	950				
1944	2019	267	250	1475				
1945	2854	545	250	2200				
1946	3814	2910	250	1000				
1947	4019	2840	250	1000				
1948	4750	1836	250	2500				
1949	6082	1668	500	4100				
1950	*10633	3399	500	6550				

1951	*9608	3101	500	6100				
1952	*8165	4097	500	3500				
1953	*8173	3175	500	4200				
1954	*8195	5441	500	2600				
1955	*10858	8172	500	2000				
1956	*9967	7928	500	1500				
1957	*12322	11917	500	0				
1958	9861	7498	500	0	154			
1959	10448	5950	500	2500	373			
1960	13665	8038	500	4500	1545			
1961	10766	6406	500	2500	1096			
1962	12299	11022	500	0	1186			
1963	13000	8571	500	2000	728			
1964	14981	13312	500	2000	887			
1965	22988	14274	500	6000	770			
1966	26485	12860	500	11500	603			
1967	31777	20643	500	10000	1170			
1968	38427	32147	500	8000	1143	234		
1969	41248	24973	500	9000	2657	27		
1970	42020	16920	500	18000	3011	702		
1971	54630	31983	500	21000	1475	462		
1972	62780	24214	500	22000	6714	562		
1973	80144	33819	500	25000	20572	707		
1974	102836	33558	500	40000	13221	845		
1975	149066	36720	500	80000	2636	892	11425	
1976	187767	31046	500	111000	5036	1007	11680	17270
1977	224404	42276	500	119000	5846	1089	12194	28500
1978	230465	34415	500	141855	1097	1217	12364	28500
1979	263557	29020	500	141165	1901	2415	34747	23386
1980	293697	21444	500	166737	1477	2667	38451	24914

Source : Rapports annuels de la Commission bancaire, années correspondantes. * Entre 1950 et 1957, les frais de fonctionnement sont alourdis par des amortissements d'acquisition et d'aménagement du nouveau siège de la CB (avenue Louise 99).

13 Bibliographie

13.1 Archives

13.1.1 Suisse

Archives fédérales, Berne (AFB)

Commission fédérale des banques :

- E6520(A) 1000/1059 vol. 2, vol. 4, vol. 5, vol. 6, vol. 7, vol. 8, vol. 9, vol. 10, vol. 11, vol. 12
- E6520(A) 1983/50 vol. 1, vol. 2, vol. 12, vol. 13, vol. 24, vol. 32, vol. 38
- E6520(B) 1980/39 vol. 15, vol. 16, vol. 17, vol. 18, vol. 19, vol. 21
- E6520(B) 2007/62 vol. 4, vol. 16, vol. 17, vol. 18, vol. 21, vol. 22, vol. 25, vol. 26, vol. 38, vol. 61, vol. 65, vol. 66, vol. 67, vol. 68, vol. 73
- E6520(B) 2009/28 vol. 162
- E6521(A) 1979/51 vol. 179
- E6521(A) 1979/52 vol. 5, vol. 71, vol. 72, vol. 73, vol. 74, vol. 75
- E6521(B) 1991/209 vol. 9
- E6521(B) 2008/195 vol. 20

Département fédéral des finances et des douanes, Administration fédérale des finances :

- E6100(A) 1900/1914 vol. 4, vol. 7, vol. 8
- E6100(A-14) 1000/1914 vol. 12
- E6100(A-15) 1000/1915 vol. 8
- E6100(B) 1972/96 vol. 32
- E6100(B-01) 1980/49 vol. 57, vol. 58, vol. 67
- E6100(B-01) 1983/72 vol. 37
- E6100(B-001) 1980/49 vol. 59, vol. 60, vol. 61
- E6100(B-02) 1989/75 vol. 26
- E6100(C) 2003/488 vol. 73, vol. 74

Département fédéral des finances et des douanes, Administration fédérale des contributions :

- E6300(B) 1974/74 vol. 2

Département politique fédéral :

- E2001E 1976/17 dossier 3661*
- E 2001E 1978/94 vol. 507
- E 2001E 1978/84 vol. 932
- E2001E-01 1982/58 vol. 151

- E2200.101-01 1973/42 vol. 6

Conseil fédéral, procès-verbaux de décisions :

- E1004.1 1000/9 vol. 330, vol. 335, vol. 338, vol. 343, vol. 345, vol. 351, vol. 352, vol. 353, vol. 354, vol. 356, vol. 358, vol. 362, vol. 441, vol. 596.

Fonds privés :

- J.I.6 1000/1355 vol. 2 (Fonds privé Edmund Schulthess)

Archives de la Banque nationale suisse, Zurich (ABNS)

Procès-verbaux du Conseil de banque (Bankrat)

Procès-verbaux du Comité de banque (Bankausschuss)

Procès-verbaux de la Direction générale (Direktorium)

Dossiers sur la législation bancaire (1916-1935) :

- 1.3/1212
- 1.3/1213
- 1.3/1214
- 1.3/1215
- 1.3/1217
- 1.3/1218
- 1.3/1219
- 1.3/1220

Dossiers sur la législation bancaire (1968-1972) :

- 1.3/1229
- 1.3/1230
- 1.3/1232
- 1.3/1233
- 1.3/1234
- 1.3/1235
- 1.3/1236

Dossiers personnels :

- 8.0/8027 (Personaldossier Riccardo Motta)
- 8.0/8037 (Personaldossier Paul Rossy)

Dossier statistique sur les fonds de placement :

- 9.3/9060 (Investment-Trusts)

Archives de l'Association suisse des banquiers (AASB)

Rapports annuels de l'ASB

Procès-verbaux du Conseil, puis dès 1936 Conseil d'administration, de l'ASB (*Ausschuss*, puis *Verwaltungsrat* dès 1936)

Procès-verbaux du Comité de l'ASB (*Vorstand* puis *Ausschuss* dès 1937)

Dossiers thématiques :

- J.4 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Jan. 1967 – Sept. 1969
- J.4 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen August 1971 – Dezember 1974
- J.4.1 Ausländische Bankengesetze Dez. 1960 – 76
- 713 Eidg. Bankengesetz Jan. 1940 – Juni 1948
- 713 Eidg. Bankenkommission Bankengesetz Jan. 1952 – Dez. 1958
- 713 1.1 – 31.10.1959
- 713 1.1 – 31.12.1960

Archiv für Zeitgeschichte, Zürich (AfZG)

IB Vorort-Archiv :

- 1.5.3.8. Protokolle Vorort (Typoskripte) 1931 - 1934
- 72.1.1. BB vom 13.11.1968 über Bewilligungspflicht ausländisch beherrschter Banken
- 72.2.1. Revision des BG über die Banken und Sparkassen

IB wf-Archiv (Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft) :

- 9.3.1.1.1. – 9.3.1.1.7
- 9.3.1.4.1. – 9.3.1.4.2

Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Bâle (SWA)

- Handschriften Julius Landmann, HS 426, B2, B3, B4 (1914-1917)
- Eidgenössische Bankenkommision : Zeitungsausschnitte, Broschüren (Aemter 42)
- Bankwesen Schweiz, Eidg. Gesetzgebung : Broschüren, Zeitungsausschnitte 1931-1945 (Volkswirtschaft, J I 3b)
- Bankwesen Schweiz : Broschüren 1931-1945 (Volkswirtschaft, J I 3a)
- Personendossiers : Edmund Schulthess (1868-1944), Julius Landmann (1877-1931), Paul Rossy (1897-1973), Adolf Jöhr (1878-1953), Max Staehelin (1880-1968), Ernst Thalmann (1881-1938), Robert Reimann(?-?), Max Hommel (1902-1972)
- Dossiers sur les sociétés suivantes : Ofor S.A. Société Fiduciaire Romande, Genève ; Revisa, Revisions- und Treuhand AG, Zug ; Experta Holding ; Revisionsverband zürcherischer Spar- & Leihkassen ; Kontroll & Revisions AG ; « Indep » Treuhand- und Revisions-Aktiengesellschaft, Zürich ; Gesellschaft für Bankrevisionen, Zürich und Basel.

Archives de l'Union des banques cantonales suisses, Bâle (AUBCS)

- Protokolle der Komitee-Sitzungen
- Protokolle der Kantonalbanken-Konferenzen, puis Direktoren-Konferenzen
- Protokolle der Generalversammlungen
- Dossiers thématiques : Bankgesetz VIII (1934), Bankgesetz IX (1933-1935)

Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich

- Ar.1.110.20 – Ar.1.110.24 (1931-1935) : Procès-verbaux des organes dirigeants du Parti socialiste suisse (Geschäftsleitung)
- Ar.483.11.10 – Ar.483.11.11 : Protokoll Geschäftsausschuss des Schweizerischen Bankpersonalverbandes

13.1.2 Belgique et Royaume-Uni

Archives générales du Royaume (AGR)

- Fonds T 195, Papiers Max-Léo Gérard : doc. 31, 71
- Fonds I 568, Commission bancaire, financière et des assurances (510-2119), n° 220 : Dossier de principe 1935-1939
- Fonds I 568, Commission bancaire, financière et des assurances (510-2119), Procès-verbaux des sessions de la Commission bancaire : Dossiers n° 146-176 (1946-1975)

Archives générales de Royaume 2, (AGR)

Archives de la Société générale de Belgique versement 4 :

- Secrétariat général, liasses n° 696-701
- Dossiers Galopin, liasses n° 144-176
- Archives Max Nokin, liasses n° 2051
- Archives Jules Dubois-Pélerin, liasse n° 2246

Archives de la Banque nationale de Belgique (ABNB)

Département des Etudes :

- A 281/1
- B 602/3
- B 672/31
- B 718/5

Département du secrétariat général :

- F 567/2
- J 327/3
- J 327/12
- J 327/17
- P 452/3
- R 589/4

Fonds Van der Wee-Tavernier :

- O 303/1
- O 303/4
- O 303/6

Procès-verbaux de la Commission bancaire (en français) pour la période 1935-1945

Archives de BNP-Paribas-Fortis (Fortis Historical Centre)

Archives de la Banque de la Société générale de Belgique (BSGB) :

- Dossiers Commission bancaire : liasses n° 981-996
- Dossiers Association Belge des Banques : liasses n° 936-995
- Archives de Jules Dubois-Pélerin : liasse n° 501
- Archives Robert Henrion : liasses n° 509 et 529
- Dossiers n° 656-657 : L'incident COGEBEA et la crise S.G.B. 1962

Institut Emile Vandervelde (IEV)

- Fonds Lemoine : I.B.1/1, I.B.1/3, I.B.1/11, I.B.3/6
- Fonds Emile Vandervelde : dossier EV/III/35
- Dossier I.D.2 OREC

Bank of England Archive (BoE)

OV63 – Overseas Department: Switzerland :

- OV63/1
- OV 63/24

OV88 – Overseas Department : BENELUX :

- OV88/2
- OV88/3
- OV88/8

13.2 Publications de contemporains – ouvrages d'époque (jusqu'en 1975 environ)

- Emilio Albisetti, Daniel Bodmer, Ernst Rutschi, *Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz*, Thun: Verlags Aktiengesellschaft, 1964.
- M. Allemandet, *Le contrôle des banques en Belgique*, Paris: Libr. technique et économique, 1937.
- Arthur Meredith Allen, et al., *Commercial Banking Legislation and Control*, London: Macmillan, 1938.
- Gottlieb Bachmann, «L'exportation des capitaux et la Banque Nationale», in Association suisse des experts-comptables A.S.E (éd.), *Journées d'études bancaires*, Genève: E. Delachaux, 1937, p. 7-25.
- Hans Bachmann, «Fälligkeitsaufschub und Stundung im schweizerischen Bankrecht», Doktor beider Rechte, Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1941.
- Armand Bernath, *La Banque cantonale neuchâteloise 1908-1938*, Zurich: Leemann frères & Cie, 1945.
- Luc Berthoud, *Les emprunts étrangers en Suisse depuis 1945*, Zürich: Keller, 1967.
- Herman Biron, «Le contrôle de l'information publiée par les sociétés à portefeuille », *Revue de la banque*, n° 1, 1979, p. 59-78.
- Alfred Böckli, *Bemerkungen zum Entwurf für ein schweizerisches Bankengesetz*, 1934.
- Daniel Bodmer, *L'intervention de la Confédération dans l'économie bancaire suisse*, Bâle: National-Zeitung, 1948.
- Daniel Bodmer, «Aufgaben und Tätigkeit der Eidgenössischen Bankenkommission», in Emil Gsell (éd.), *Banken und Bankgeschäfte in der Schweiz*, Bern; Stuttgart: Paul Haupt, 1969, p. 81-87.
- Daniel Bodmer, «Aktuelle Probleme der Bankrevision aus der Sicht der Eidgenössischen Bankenkommission», in Theo Keller (éd.), *Revision und Sicherheit im Bankbetrieb*, Bern ; Stuttgart: P. Haupt Verlag, 1976, p. 21-30.
- Max Ernst Bodmer, *Zur Tätigkeit und Stellung der Privatbankiers in der Schweiz*, Zürich: Schulthess & Co, 1934.
- Walther Brühlmann, *Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934*, Weinfelden: A.-G. Neuenschwander'sche Buchdruckerei und Verlagsbuchhandlung, 1935.
- C. F. W. Burckhardt, et al., «Zur Frage der Neuordnung des Effektenbörsen- und Emissionswesens», *Journal de statistique et revue économique suisse*, vol. 52, 1916, p. 329-365.
- Eduard F. Burkhalter, *Die Bedeutung, das Wesen und die Struktur der von der Schweizerischen Nationalbank als "Übrige Banken" bezeichneten Institute*, Thun: Weibel, 1969.
- Otto Burki, *Pflichtprüfung und Verantwortlichkeit der Pflichtprüfer nach schweizerischem Bankengesetz und revidiertem Obligationenrecht*, Aarau: Sauerländer, 1942.
- Georges Capitaine, *Le secret professionnel du banquier en droit suisse et en droit comparé*, Genève: Atar, 1936.
- Michel Charvet, *La crise du système bancaire belge et sa réorganisation récente*, Paris: Sirey, 1936.
- Ben Serge Chlepner, «L'organisation bancaire en Belgique depuis la guerre», *Annales d'histoire économique et sociale*, vol. 4, n° 18, 1932, p. 561-572.
- Max Cluseau, *La réglementation des banques. Economie libérale ou économie dirigée ? Etude critique de quelques expériences étrangères récentes*, Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1938.
- Commission bancaire 1935-1960*, Bruxelles: Commission bancaire, 1960.
- Remo Cottini, *Die Bankrevision in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für die Bankleitung*, Aarau: Buchdruckerei Keller, 1970.
- Herman Cousy, «De wet van 30 juni 1975 betreffende het statuut van de banken, de private spaarkassen en bepaalde andere financiële instellingen », *Rechtskundig Weekblad*, 1976, p. 1387-1406.
- Franz De Voghel, *Contrôle des banques. Législations récentes*, Gembloux: J. Duculot, 1936.
- Franz De Voghel, «La législation bancaire suisse», *Centre d'Etudes Bancaires*, vol. 2, 1938, p. 5-27.
- W. Decamp, Jacques Verteneuil, «Quelques réflexions sur le statut légal des fonds communs de placement en Belgique», *Revue de la banque - Bank en Financierwezen*, vol. 31, n° 8, 1967, p. 721-728.
- François Delachaux, «Le secret professionnel du banquier en droit suisse», Thèse de doctorat, Faculté de Droit, Université de Neuchâtel, 1939.

- Robert Deumer, «Die Gesetzgebung des Auslandes auf dem Gebiete der Kreditbanken», in *Untersuchung des Bankwesens 1933 I. Teil Vorbereitendes Material*, Berlin: Carl Heymanns Verlag, vol. 2, 1933, p. 271-310.
- Louis Dollfus, «Probleme der Bankenaufsicht und -kontrolle und ihre Lösung im schweizerischen und italienischen Bankenrecht unter spezieller Berücksichtigung der historischen Entwicklung», Doktorarbeit, Juristischen Fakultät, Universität Basel, 1941.
- Jules Düblin, *Die Finanzierungs- und Kapitalanlage-Gesellschaften der schweizerischen Grossbanken*, Basel: Philographischer Verlag, 1937.
- Arnold Edelmann, *L'Union suisse des caisses de crédit mutuel 1902-1952*, St-Gall: Union suisse des caisses de crédit mutuel (système Raiffeisen), [1953].
- Theodore Reed Fehrenbach, *The Swiss Banks*, New York/London/Toronto: McGraw-Hill Book Company, 1966.
- H. Fournier, «La Commission de contrôle des banques», *Revue économique*, vol. 2, n° 5, 1951, p. 591-599.
- Hans Gassmann, *Die Schweizerische Treuhand-Gesellschaft, mit besonderer Berücksichtigung der Revisionsfrage bei Aktiengesellschaften und Banken*, Zürich: J. Leemann, 1913.
- Max-Léo Gérard, «A propos d'un anniversaire. Naissance et développement de l'arrêté n° 185 du 9 juillet 1935, sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs», *Centre d'Etudes Bancaires*, vol. 19, 1945, p. 17-36.
- Erwin Gersbach, *Der Nachlassvertrag ausser Konkurs nach dem schweizerischen Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen und seinen Ausführungserlassen*, Zug: Kündig, 1937.
- Fritz Giovanoli, *Im Schatten des Finanzkapitals*, Zürich: Jean Christophe Verlag, 1938.
- Jean Golay, «La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne et son application», *Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales*, vol. 23, n° 4, 1965, p. 329-342.
- Daniel Goosens, «Les professions de reviseur de banques et de reviseur d'entreprises», *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 1, 1971, p. 3-16.
- Paul Graber, *Die Sicherung der Spareinlagen*, Solothurn : Buchdruckerei Vogt-Schild, 1935.
- Paul Graner, *Der Geltungsbereich des Bankengesetzes*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1937.
- Paul Graner, *Revidiertes Obligationenrecht und Bankengesetz*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1937.
- Paul Graner, *Die Revision, Überwachung und Kontrolle : nach rev. Obligationenrecht und Bankengesetz*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1938.
- Jean Halpérin, *Les assurances en Suisse et dans le monde : Leur rôle dans l'évolution économique et sociale*, Neuchâtel: La Baconnière, 1946.
- Alfred Hartmann, *Der Konkurrenzkampf zwischen den schweizerischen Grossbanken und Kantonalbanken*, Zürich: Kommerzdruck- und Verlags AG, 1947.
- Franz Hartmann, «Der strafrechtliche Schutz des Bankkredites nach dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934», Doktorarbeit, Juristischen Fakultät, Universität Bern, 1938.
- Heinz Hatz, «Entwicklung, Aufgaben und Abgrenzung der Staatsaufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen in der Schweiz», Doktor beider Rechte, Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1951.
- Erwin Haymann, «La surveillance des sociétés d'assurances en Suisse et la juridiction administrative du Tribunal fédéral», Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Genève, 1932.
- Josef Henggeler, «Die Verrechnung bei Fälligkeitsaufschub und Stundung gemäß dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 nebst den dazugehörigen Verordnungen und Ergänzungen», in Fritz Mangold (éd.), *Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebenzigsten Geburtstag am 2. März 1938*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1938, p. 299-314.
- Alain Hirsch, «Une loi spéciale sur les fonds de placement», *Wirtschaft und Recht*, vol. 10, n° 2, 1958, p. 124-133.
- Alain Hirsch, «La surveillance des banques en Suisse», in Marcus Lutter, Helmut Kollhosser, Winfried Trusen (éd.), *Recht und Wirtschaft in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Johannes*

- Bärmann zum 70. Geburtstag, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1975, p. 461-469.
- Thomas Holenstein, «Das Bankensanierungsrecht nach Bankengesetz und nach dem BRB über die Sanierung von Banken», in *Beiträge zum Wirtschaftsrecht: Festgabe für den Schweizerischen Juristentag 1944 in St. Gallen*, St. Gallen: Fehr, 1944, p. 41-71.
- Luc Hommel, François-A. Smets, *Le statut légal des banques et des banquiers en Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 1935.
- Beat Huber, «Zum Problem der Kleinaktien», *La société anonyme suisse : revue de droit commercial et économique*, vol. 31, n° 9, 1959, p. 201-210.
- Rudolf Huggenberg, *Die Sparkassen und das Sparkassengeschäft (nach schweizerischem Recht)*, Affoltern am Albis: J. Weiss, 1906.
- Intrag Sa, *Intrag, fonds de placement : 25 ans Intrag*, Zurich: Intrag, 1963.
- Intrag Sa, *50 ans Intrag SA, Gestion d'Investment Trusts, Zurich*, Zurich: Intrag SA, 1988.
- Adolf Jann, «Der Umfang und die Grenzen des Bankgeheimnisses nach schweizerischem Recht», Doktor beider Rechte, Juristischen Fakultät, Universität Bern, 1938.
- Adolf Jöhr, *Die schweizerischen Notenbanken : 1826-1913*, Zürich: Orell Füssli, 1915.
- J[akob] Kaderli, «Die Entwicklung des Revisionswesens im Schweizerischen Bankgewerbe», in *Der Bücherexperte in der Schweiz = L'expert-comptable en Suisse. Festschrift zum 25jährigem Jubiläum des Verbandes Schweiz. Bücherexperten*, Zürich: Graph Anstalt Schüler, 1939, p. 77-93.
- Rudolph J. Kaderli, Edwin Zimmermann (éd.), *Handbuch des Bank-, Geld- und Börsenwesens der Schweiz*, Thun: Verlags Aktiengesellschaft, 1947.
- Pierre Kauch, *Georges Janssen : onzième gouverneur de la Banque Nationale de Belgique*, Bruxelles: Banque nationale de Belgique, 1963.
- Eduard Kellenberger, *Kapitalexport und Zahlungsbilanz. I. Band*, Bern: Francke, 1939.
- Eduard Kellenberger, *Kapitalexport und Zahlungsbilanz: Geschichte und Kritik der Ideen und Theorien über den Kapitalexport ; Theorie des Kapitalexports*, Bern: Francke, 1942.
- Paul Keller, et al. (éd.), *Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern: Benteli A.G, 1939.
- Theo Keller, *Das Verhältnis der Banken zur Industrie : mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz*, St. Gallen: Fehr, 1937.
- Theo Keller, *Leu & Co. 1755-1955 : Denkschrift zum 200-jährigen Bestehen der Aktiengesellschaft Leu & Co. Zürich*, Zürich: Leu & Co, 1955.
- Theo Keller (éd.), *Revision und Sicherheit im Bankbetrieb*, Bankwirtschaftliche Forschungen, Bern; Stuttgart: Paul Haupt, 1976.
- Theo Keller, *Die Bankrevision in der Schweiz*, Bern; Stuttgart: Paul Haupt, 1978.
- Henner Kleinewefers, *Das Auslandsgeschäft der Schweizer Banken*, Zürich: Schulthess, 1972.
- Richard König, *25 Jahre Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen 1912-1937*, Bern: Buchdruckerei Büchler & Co., 1938.
- Ernst Kull, «Sechs Jahre Darlehenskasse der Schweizerischen Eidgenossenschaft», *Journal de statistique et revue économique suisse*, vol. 74, n° 3, 1938, p. 333-351.
- Walter Kull, «Wandlungen im schweizerischen Bankensystem seit 1945», in *Kultur und Wirtschaft : Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Böhler*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1963, p. 267-277.
- Johann Jakob Kummer, «Versicherungswesen: a) Versicherungsamt (Eidgenössisches)», in Naum Reichesberg (éd.), *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Bern: Verlag Encyklopädie, vol. 3, 1911, p. 1198-1227.
- Hermann Kurz, *Die Grossbanken im schweizerischen Wirtschaftsleben*, Zürich: Orell Füssli, 1922.
- Carl Kuster, *Die Tessiner Bankkrise 1914*, Lugano: Druckerei Sanvito & C., 1920.
- Julius Landmann, «Der schweizerische Kapitalexport», *Journal de statistique et revue économique suisse*, vol. 52, 1916, p. 389-415.
- Julius Landmann, *Projet d'une loi fédérale concernant l'exploitation et la surveillance des banques avec exposé des motifs à l'appui*, Berne: Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, 1916.
- Julius Landmann, «L'économie nationale suisse», in Département fédéral de l'économie publique (éd.), *La Suisse économique et sociale*, Einsiedeln: Benziger, 1927, p. 1-384.
- Jean Le Brun, «Nature et modalités juridiques du contrôle revisoral des banques», *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 1, 1971, p. 31-51.

- Jean Le Brun, Claude Lempereur, *La protection de l'épargne publique et la commission bancaire*, Bruxelles: Bruylant, 1979.
- Georg Lehmann, «Das Verbandswesen im schweizerischen Bankgewerbe», Doctor rerum politicarum, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Universität Bern, 1956.
- Markus Lusser, «Die Schweizerische Bankenaufsicht im Spannungsfeld von Gesetz und Praxis», *Wirtschaft und Recht*, n° 2, 1976, p. 162-188.
- H[ans] Manz, *Mangelnde Durchsetzbarkeit eines Gesetzes. Diagnose & Heilung. Das Beispiel der Revision des Bankengesetzes*, Bern: [Eidgenössische Bankenkommission], 1973.
- Horace Mende, *Unterlagen und Vorarbeiten für eine schweizerische Bankkontrolle*, Bern: P. Haupt, 1935.
- Albert Meyer, *Zur Frage eines eidgenössischen Bankgesetzes*, Zürich: Orell Füssli 1914.
- Albert Meyer, «Die Neuordnung des Effektenbörsen- und Emissionswesens», *Journal de statistique et revue économique suisse*, vol. 52, 1916, p. 109-115.
- Max Meyer, *Die Ausländischen Banken in der Schweiz. Studie im Auftrag des Verbandes der Auslandsbanken in der Schweiz*, St. Gallen: Institut für Bankwirtschaft an der Hochschule St. Gallen, 1975.
- Walter Mollet, *Schweizerische Investment-Trusts*, Solothurn: Buchdr. Vogt-Schild A.-G., 1942.
- Emil Mosimann (éd.), *Banque nationale suisse 1907-1957*, Zurich: Banque nationale suisse, 1957.
- Bernhard Müller, «Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz», *Société anonyme suisse. Revue de droit commercial et économique*, vol. 49, 1977, p. 1-13.
- Walter Müller, «Das Bilanzrecht der schweizerischen Banken», Doktor beider Rechte, Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1938.
- Eduard Naef, «Sparkassen», in Naum Reichesberg (éd.), *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Bern: Verlag Encyklopädie, vol. 3, 1911, p. 667-700.
- Notices biographiques - Biografische nota's 1850-1960*, Bruxelles: Banque Nationale de Belgique, 1960.
- Max Oetterli, «Die rechtliche Stellung der Revisionsverbände und Treuhandgesellschaften nach Bankengesetz», Doktor beider Rechte, Juristischen Fakultät, Universität Bern, 1941.
- Martin Peltzer, «Organisation, Aufgaben und Probleme der allgemeinen Bankaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg», Doktorarbeit, Hohe rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel, 1958.
- Anton Pestalozzi, *Die Frage der Liquidität unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Banken 1935-1940*, Zürich, 1943.
- R. Peter, «Particularités de la révision bancaire», in Association suisse des experts-comptables A.S.E (éd.), *Journées d'études bancaires*, Genève: E. Delachaux, 1937, p. 155-175.
- Walter Peter, «Kapitalherabsetzung nach Bankenrecht», Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1951.
- Kurt Peyer, *Ausmass und Bedeutung des Auslandskapitals in der Schweiz*, Zürich: Juris, 1971.
- Bruno Pfister, *Beiträge zur Entwicklung der schweizerischen Klein- und Mittelbanken*, Zürich: Orell Füssli, 1916.
- Walter Robert Pfund, Bernhard Zwahlen, *Die eidgenössische Verrechnungssteuer*, Basel: Verlag für Recht und Gesellschaft, 1971.
- Denis Piguet, *La banque dans le cadre de la réglementation bancaire suisse*, Yverdon: Imprimerie des Remparts, 1953.
- Denis Ponlot, *Le statut légal des banques et le contrôle des émissions de titres et valeurs*, Court-St-Etienne: Emile Oeffe, 1958.
- August Püntener, Hans Meier-Müheim, *50 Jahre Urner Kantonalbank : 1915-1965*, Altdorf: [s.n.], 1965.
- Herbert Raff, *Union de Banques suisses : 1862, 1912, 1962*, Zurich: Orell Füssli, 1962.
- Robert Reimann, *Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 und zur Vollziehungsverordnung vom 30. August 1961*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1963.
- E[rnst] G[eorg] Renk, Kurt Amonn, «Die durch die Investmenttrusts oder Anlagefonds mit internationalem Charakter aufgeworfenen Fiskalprobleme : zusammenfassende Uebersicht über den Generalbericht für den Kongress 1962 der International Fiscal Association in Athen. Schweiz. Landesbericht», *Steuer-Revue*, vol. 17, n° 8, 1962, p. 314-327-344.
- Francis Requette, *Les fonds communs de placement en Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 1968.

- Revisionsverband Bernischer Banken Und Sparkassen (éd.), *50 Jahre Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen*, Langnau: Buchdruckerei Emmenthaler-Blatt AG, 1962.
- Fritz Richner, *De la question d'une législation spéciale sur les investment trusts : discours prononcé à l'assemblée générale ordinaire du 21 février 1958 de l'Union de banques suisses*, Zurich: UBS, 1958.
- Peter Riniker, «Die Bankenaufsicht », Doctor iuris, Recht- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Bern, 1974.
- Paul Rossy, «Die Reorganisation des schweizerischen Bankwesens», *Schweizerische Bankpersonal-Zeitung*, n° 6-7, 1937, p. 1-3.
- Paul Rossy, «Monsieur Edmond Schulthess à la Commission fédérale des banques», in Fritz Mangold (éd.), *Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebzigsten Geburtstag am 2. März 1938*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1938, p. 287-297.
- Paul Rossy, Robert Reimann, *Commentaire de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne et du règlement d'exécution du Conseil fédéral du 26 février 1935*, Zurich: Ed. Polygraphiques, 1935.
- Wilfried Rutz, *Die schweizerische Volkswirtschaft zwischen Währungs- und Beschäftigungspolitik in der Weltwirtschaftskrise : wirtschaftspolitische Analyse der Bewältigung eines Zielkonflikts*, Zürich, St. Gallen: Polygraphischer Verlag, 1970.
- Gottfried Schaertlin, «Fünzig Jahre Eidgenössisches Versicherungsamt», *Bulletin de l'Association suisse des Actuaires suisses*, n° 33, 1937, p. 1-27.
- Urs Schäfer, *Die öffentliche Aufsicht im Sinne des Anlagefondsgesetzes*, S.l.: [s.n.], 1971.
- Hans Rudolf Schiller, *Die Sparkassengesetzgebung in der Schweiz*, Affoltern am Albis: J. Weiss, 1933.
- Kurt Schiltknecht, *Beurteilung der Gentlemen's Agreements und Konjunkturbeschlüsse der Jahre 1954-1966 unter besonderer Berücksichtigung der Auslandsgelder*, Zürich: Polygraphischer Verlag, 1970.
- Hermann Schneebeli, *La Banque Nationale Suisse 1907-1932*, Zurich: Orell Füssli, 1932.
- Götz-Dieter Schober, «Vergleichende Betrachtung des deutschen und schweizerischen Bankenaufsichtsgesetzes», Doktorarbeit, Ludwig-Maximilians-Universität, 1957.
- Herbert Schöngle, Jürgen Dohm, *Die Unabhängigkeit der Revisionsstellen von Banken und Anlagefondsleitungen. Untersuchung nach schweizerischem Recht mit rechtsvergleichenden Hinweisen*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1974.
- Erwin Schubert, «Zur Frage der Bankenkontrolle», Doktorarbeit, Philosophisch-Historische Fakultät, Universität Basel, 1939.
- L[ouis] Schulthess, *Die Bankreform, ein Kampf ums Recht. Tatsachen zur Bankengestzgebung*, Erlenbach-Zürich; Leipzig: Eugen Rentsch Verlag, 1934.
- Leo Schürmann, «Der Bankenartikel der Bundesverfassung», *Wirtschaft und Recht*, vol. 10, n° 1, 1958, p. 69-86.
- Leo Schuster (éd.), *Schweizer Banken in der Welt von morgen*, Bankwirtschaftliche Forschungen, Bern; Stuttgart: Paul Haupt, 1975.
- Leo Schuster (éd.), *Schweizer Banken im Spiegel von Wirtschaft und Politik*, Zürich: Orell Füssli, 1978.
- Leo Schuster (éd.), *Raiffeisen, Idee und Verwirklichung*, Bankwirtschaftliche Forschungen, Bern: Paul Haupt, 1979.
- Heinz Schütz, «Die Revision der Schweizerischen Bankengesetzgebung in den Jahren 1971 und 1972», Doctor rerum politicarum, Rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Bern, 1974.
- Willi Schwander, *Das schweizerische Bankengesetz unter spezieller Berücksichtigung seiner wirtschaftlich wichtigen Bestimmungen*, Zürich: E. Lang, 1943.
- Siegfried Sichtermann, *Bankgeheimnis und Bankauskunft : Systematische Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung und unter Heranziehung ausländischen Rechts*, Frankfurt a. M.: F. Knapp, 1957.
- Eugène Smits, *Etude critique de l'intervention de l'Etat dans la politique de crédit des banques de dépôts*, Bruxelles: Cools, 1940.
- Société des Nations, *Monnaies et banques 1937/1938. Vol. 1: Aperçu de la situation monétaire*, Genève: Société des Nations, 1938.
- Kurt Speck, *Strukturwandlungen und Entwicklungstendenzen im Auslandgeschäft der schweizer Banken*, Zürich: Junis, 1974.

- Max Staehelin, *Das schweizerische Bankgesetz : Vortrag (gehalten in der Statistisch-Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel am) 12. November 1934*, Basel, 1934.
- Heinrich Stampfli, *Die schweizerischen Banken im Zeichen der Konzentration (1945-1969)*, Zürich: City-Druck, 1971.
- Statistisches Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes : Manuel statistique du marché financier suisse*, Zürich: Schulthess, 1944.
- Karl Strasser, «Sparkassen», in *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern: Benteli, vol. 2, 1939, p. 332-334.
- Hans Andrea Tarnutzer, «Entstehung, Organisation und Funktion der eidgenössischen Bankenkommission», Doktorarbeit, Juristischen Fakultät, Universität Bern, 1941.
- Claudius Terrier, «Les grandes banques commerciales sous l'influence de la crise», *Bulletin de l'Association suisse des Experts-comptables*, n° 10, 1936, p. 24.
- Claudius Terrier, «Risques, pertes et réserves des Banques suisses», in Association suisse des experts-comptables A.S.E (éd.), *Journées d'études bancaires*, Genève: E. Delachaux, 1937, p. 45-62.
- Pierre Uldry, «Le concordat des instituts bancaires d'après la nouvelle législation fédérale», Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Fribourg, 1937.
- Willy Urech, *Die staatliche Beaufsichtigung der Banken in der Schweiz: nach dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. Nov. 1934*, Aarau: Keller, 1944.
- Marcel Van Audenhove, *Au fil d'une carrière de 38 ans au Crédit Communal de Belgique*, Bruxelles: Crédit Communal de Belgique, 1979.
- Robert Vandeputte, *Quelques aspects de l'activité de la Société nationale de crédit à l'industrie*, Bruxelles: Institut Belge de Science Politique, 1961.
- Robert Von Moos, «Die corporative Organisation des Bankgewerbes in der Schweiz (Bankenverbände)», Doktorarbeit, Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1922.
- Ernst Wetter, *Bankkrisen und Bankkatastrophen der letzten Jahre in der Schweiz*, Zürich: Orell Füssli, 1918.
- Hans-Dietrich Winkhaus, «Die Rechnungslegungspflicht der deutschen und schweizerischen Aktienbanken – Vergleichende Analyse und Möglichkeiten zur Verbesserung →», Doktorarbeit, Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät, Ludwig-Maximilians-Universität, 1966.
- Johannes C. D. Zahn (éd.), *Die Bankaufsichtsgesetze der Welt*, Berlin, Leipzig: Walter de Gruyter & Co., 1937.
- Heinrich Züst-Schmid, *Die Luzerner Kantonbank : 1850-1950 : Überblick über ihre Geschichte, Organisation und Entwicklung*, S.l.: [s.n.], 1950.

13.3 Littérature secondaire

- Liaquat Ahamed, *Lords of finance : the bankers who broke the world*, London: W. Heinemann, 2009.
- Marc Alberisio, «Le krach de la Banque de Genève», Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2009.
- Derek Howard Aldcroft, *The European Economy 1914-1990*, London; New York: Routledge, 1993.
- Elisabeth Allgoewer, «Überinvestition oder Unterkonsumtion? Die Grosse Depression in der Schweiz. Beiträge der Wirtschaftstheorie zu ihrer Erklärung», in Thomas Geiser, Hans Schmid, Emil Walter-Busch (éd.), *Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts. Wirtschaftliche, rechtliche und soziale Perspektiven*, Bern: Paul Haupt, 1998, p. 187-216.
- Urs Altermatt, *Conseil fédéral: dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens: Cabédita, 1993.
- Kurt Amonn (éd.), *Beiträge zum SchKG, Banken- und Steuerrecht : Festschrift zum 80. Geburtstag*, Bern: Stämpfli, 1997.
- Claire Andrieu, «Les nationalisations bancaires en France de 1945 à nos jours», in Maurice Lévy-Leboyer (éd.), *Les banques en Europe de l'Ouest de 1920 à nos jours. Colloque tenu à Bercy les 7 et 8 octobre 1993*, Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1995, p. 101-136.

- Roland Äpli, *et al.* (éd.), *75e anniversaire. Banque nationale suisse : les années 1957 à 1982*, Zurich: Banque nationale suisse, 1982.
- Etienne Arcq, *L'Association belge des banques*, Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politique, 1989.
- Gérard Arlettaz, «Crise et déflation. Le primat des intérêts financiers en Suisse au début des années 1930», *Relations Internationales*, n° 30, 1982, p. 159-175.
- Karl Arnold, *Verwaltungs- und Regierungstätigkeit durch eidgenössische Kommissionen*, Winterthur: H. Schellenberg, 1969.
- Gunther Aschhoff, *et al.* (éd.), *Deutsche Bankengeschichte*, Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, vol. 3, 1983.
- François Baer, *et al.* (éd.), *Einig - aber nicht einheitlich : 125 Jahre Sozialdemokratische Partei der Schweiz = Une pensée unie - mais pas unique : 125 ans Parti socialiste suisse*, Zürich: Limmat, 2013.
- Paul Bairoch, «L'économie suisse dans le contexte européen 1913-1939», *Revue suisse d'histoire*, vol. 34, n° 4, 1984, p. 468-497.
- Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale (15e-20e s.)*, Zurich: Chronos, 1990.
- Theo Balderston, «The banks and the gold standard in the German financial crisis of 1931», *Financial History Review*, vol. 1, n° 1, 1994, p. 43-68.
- Edward J. Balleisen, David A. Moss (éd.), *Government and markets : toward a new theory of regulation*, Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2010.
- Hugo Bänziger, «Der Weg zur wirtschaftlichen Verständigung : die Revision der Wirtschaftsartikel 1930-1947», Licentiatsarbeit, Historisches Institut der Universität Bern, 1983.
- Hugo Bänziger, «Vom Sparerenschutz zum Gläubigerschutz – die Entstehung des Bankengesetzes im Jahre 1934», in Urs Zulauf (éd.), *50 ans de surveillance fédérale des banques*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1985, p. 3-81.
- Hugo Bänziger, *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*, Bern ; Stuttgart: P. Haupt, 1986.
- Hugo Bänziger, *Die Entwicklung der schweizerischen Liquiditätsvorschriften*, Zürich: [s.n.], 1988.
- Federico Barbiellini Amidei, Claire Giordano, «The Redesign of the Bank-Industry-Financial Markets Ties in the US Glass Steagall Act and the 1936 Italian Banking Acts», in Piet Clement, Harold James, Hermann Van der Wee (éd.), *Financial Innovation, Regulation and Crises in History*, London: Pickering & Chatto, 2014, p. 65-83.
- Jean Batou, *Quand l'esprit de Genève s'embrace : au-delà de la fusillade du 9 novembre 1932*, Lausanne: Éditions d'en bas, 2012.
- Stefano Battilossi, «The Second Reversal: The ebb and flow of financial repression in Western Europe, 1950-91», Paper presented at: The Sixth Conference of the European Historical Economics Society (EHES), Istanbul, September 9-10, 2005.
- Stefano Battilossi, Youssef Cassis (éd.), *European banks and the American challenge : competition and cooperation in international banking under Bretton Woods*, Oxford [etc.]: Oxford University Press, 2005.
- Stefano Battilossi, Jaime Reis (éd.), *State and Financial System in Europe and the USA. Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Burlington: Ashgate, 2010.
- Fernand Baudhuin, *Histoire économique de la Belgique, 1914-1939. Tome 1. Grandeurs et misères d'un quart de siècle*, Bruxelles: Bruylant, 1946.
- Annette Baudraz, «Julius Landmann (1877-1931). Législateur du Prince», Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 1997.
- Hans Bauer, *Schweizerischer Bankverein. 1872-1972*, Basel: Schweizerischer Bankverein, 1972.
- Hans Bauer, *125 Jahre Basler Handelsbank : 1863-1988*, [Basel]: Basler Handelsbank, 1988.
- Claude Baumann, *Robert Holzach : ein Schweizer Bankier und seine Zeit*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2014.
- Jan Baumann, «Bundesinterventionen in der Bankenkrise 1931-1937. Eine vergleichende Studie am Beispiel der Schweizerischen Volksbank und der Schweizerischen Diskontbank», Doktorarbeit, Philosophische Fakultät, Universität Zürich, 2007.

- Jan Baumann, Patrick Halbeisen, «Die Internationalisierung des Finanzplatzes Schweiz und ihre Folgen für die Währungspolitik. Konsens und Konflikte zwischen der Nationalbank und den Geschäftsbanken 1919-1939», Contribution non publiée au colloque "Switzerland as a financial centre in international perspective (1913-1965)", Lausanne, 1999.
- Werner Baumann, *Bauernstand und Bürgerblock : Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897-1918*, Zürich: Orell Füssli, 1993.
- Werner Baumann, Peter Moser, *Bauern im Industriestaat : agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968*, Zürich: Orell Füssli, 1999.
- Marion Beetschen, Frédéric Rebmann, «Le néocorporatisme suisse en déclin? Les commissions extra-parlementaires dans un environnement en mutation (1957-2010)», *Swiss Political Science Review*, vol. 22, n° 1, 2016, p. 123-144.
- Martin Beglinger, *Otto Stich : der rote Eidgenosse*, Zürich: Werd Verlag, 1996.
- Ben S. Bernanke, «The Macroeconomics of the Great Depression: A Comparative Approach», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, n° 1, 1995, p. 1-28.
- Peter Bernholz, «De 1945 à 1982 : de l'application de mesures administratives contre l'afflux de devises à la gestion de la masse monétaire sous le régime des changes flottants», in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2007, p. 117-211.
- Samuel Beroud, «La Banque cantonale vaudoise, 1918-1939 : le rôle d'une banque semi-publique entre crises économiques, tensions politiques et concurrence interbancaire», Mémoire de Master, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2011.
- Geneviève Billeter, *Le pouvoir patronal : les patrons des grandes entreprises suisses des métaux et des machines (1919-1939)*, Genève: Droz, 1985.
- Urs W. Birchler, «L'évolution du secteur bancaire», in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2007, p. 426-438.
- Urs W. Birchler, «L'intérêt croissant de la Banque nationale pour la stabilité systémique», in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: NZZ, 2007, p. 413-417.
- Fritz Blaser, *Bibliographie der Schweizer Presse : mit Einschluss des Fürstentums Liechtenstein*, Basel: Birkhäuser, 1956.
- Bruno Bohlhalter, «Die Uhrenkrisen der 1930er und 1970/80er-Jahre in der Schweiz : Entstehung und Bewältigung : von der ASUAG und der SSIH zur Swatch Group AG», Doktorarbeit, Universität Freiburg, 2015.
- Guido Boller, «L'abandon des interventions directes sur le marché», in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2007, p. 318-328.
- Barbara Bonhage, Hanspeter Lussy, Marc Perrenoud, *Nachrichtenlose Vermögen bei Schweizer Banken : Depots, Konten und Safes von Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit*, Zürich: Chronos, vol. 15, 2001.
- Hubert Bonin, «The regulation of French banking and stock exchange markets (19th-20th centuries): State interests and common interest, from total liberalism to total State interventionism?», *Bankhistorisches Archiv. Zeitschrift zur Bankengeschichte*, vol. 39, 2001, p. 20-36.
- Hubert Bonin, «Crises et réglementation bancaire dans l'histoire européenne. Quelques rappels pour nourrir les débats actuels», in Loïc Grard, Pascal Kaufmann (éd.), *L'Europe des banques. Approches juridique et économique. Concurrence, Réglementation, Marché Unique*, Paris: Pedone, 2010, p. 81-96.
- Hubert Bonin, «Les banques françaises devant l'opinion (des années 1840 aux années 1950)», in Alya Aglan, Olivier Feiertag, Yannick Marec (éd.), *Les Français et l'argent. Entre fantasmes et réalités*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 281-302.
- Michael Bordo, Thomas Helbling, Harold James, «Swiss Exchange Rate Policy in the 1930s. Was the Delay in Devaluation Too High a Price to Pay for Conservatism?», *Open Economies Review*, vol. 18, n° 1, 2007, p. 1-25.
- Michael Bordo, Harold James, «De 1907 à 1946 : enfance heureuse ou adolescence difficile ?», in Werner Abegg (éd.), *Banque Nationale Suisse 1907-2007*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2007, p. 29-115.
- Karl Erich Born, *Die deutsche Bankenkrise 1931 : Finanzen und Politik*, München: Piper, 1967.

- Lukas Bösch, «L'assurance sur la vie en Suisse de 1910 à 1930: de la domination étrangère à l'hégémonie des compagnies suisses», Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2008.
- Hermann Böschstein, *Bundesrat Schulthess. Krieg und Krisen*, Bern: P. Haupt, 1966.
- Sandra Bott, *La Suisse et l'Afrique du Sud 1945-1990. Marché de l'or, finance et commerce durant l'apartheid*, Zurich: Chronos, 2013.
- Jean Bouvier, «Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques», *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 33, n° 2, 1978, p. 207-215.
- Robert Boyer, *Théorie de la régulation*, Paris: La Découverte, 2004.
- Robert Boyer, Yves Saillard (éd.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris: La Découverte, 2002.
- René Brion, Jean-Louis Moreau, *La Société Générale de Belgique 1822-1997*, Anvers: Fonds Mercator, 1998.
- René Brion, Jean-Louis Moreau, *Banque nationale de Belgique 1939-1971. Volume 2: La politique monétaire belge dans une Europe en reconstruction (1944-1958)*, Bruxelles: Banque nationale de Belgique, 2005.
- Holger-René Bruckhoff, *Zur Entwicklung der Zentralbanken und der Bankaufsicht in Deutschland und in den Niederlanden*, Frankfurt am Main; etc.: Peter Lang, 2010.
- André Bruyneel, «De quelques observations relatives aux compétences et aux pouvoirs de la Commission Bancaire», *Revue de la banque - Bank en Financieuzen*, vol. 36, n° 3, 1972, p. 208-220.
- André Bruyneel, «La Commission bancaire belge», *Revue Banque*, n° 303-305, 1972, p. 13-25; 125-139; 247-257.
- André Bruyneel, «La loi du 30 juin 1975, Mammouth, souris ou pot-pourri ?», *Journal des Tribunaux*, vol. 90, n° 4931, 1975, p. 649-660.
- André Bruyneel, «The Belgian 'Commission Bancaire': Functions and Methods», *Journal of comparative corporate law and securities regulation*, vol. 1, n° 2, 1978, p. 187-209.
- Ralph C. Bryant, *International financial intermediation*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987.
- Felix Bühlman, et al., «Transformation des élites en Suisse», *Social Change in Switzerland*, n° 1, 2015, p. 1-13.
- Andreas Busch, *Banking Regulation and Globalization*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Erik Buyst, Martine Goossens, Leen Van Molle, *CERA 1892-1998 : la force de la solidarité coopérative*, Anvers: Fonds Mercator, 2002.
- Erik Buyst, et al., *La Banque nationale de Belgique, du franc belge à l'euro. Un siècle et demi d'histoire*, Bruxelles: Racine, 2005.
- Erik Buyst, Michelangelo Van Meerten, «La Société Générale et le développement économique de la Belgique», in Hermann van der Wee (éd.), *La Générale de Banque. 1822-1997*, Bruxelles: Racine, 1997, p. 537-599.
- Erik Buyst, Hubert Vandenborre, «100 jaar Toegepaste Economische Wetenschappen aan de K.U.Leuven», *Tijdschrift voor Economie en Management*, vol. XLIII, n° 4, 1998, p. 513-548.
- Daniel Carpenter, David A. Moss (éd.), *Preventing Regulatory Capture : Special Interest Influence and How to Limit It*, New York: Cambridge University Press, 2014.
- Sabino Cassese, «The Long Life of the Financial Institutions Set up in the Thirties», *Journal of European Economic History*, vol. 13, n° 2, 1984, p. 273-294.
- Isabelle Cassiers, et al., «Les banques belges face à l'Etat : une rétrospective (1935-1993)», *Revue d'Économie Financière*, vol. 48, 1998, p. 125-155.
- Isabelle Cassiers, Philippe Ledent, «Belgian Monetary Policy under Bretton Woods», in Margrit Müller, Timo Myllyntaus (éd.), *Pathbreakers. Small European Countries Responding to Globalisation and Deglobalisation*, Berne: Peter Lang, 2008, p. 407-434.
- Youssef Cassis, «Le Crédit Lyonnais à Genève, 1876-2001», in Bernard Desjardins, et al. (éd.), *Le Crédit Lyonnais (1863-1986): études historiques*, Genève: Droz, 2003, p. 617-629.
- Youssef Cassis, *Les Capitales du Capital. Histoire des places financières internationales. 1780-2005*, Genève: Slatkine, 2006.
- Youssef Cassis, Fabienne Debrunner, «Les élites bancaires suisses. 1880-1960», *Revue suisse d'histoire*, vol. 40, n° 3, 1990, p. 259-273.

- Youssef Cassis, Jakob Tanner, Fabienne Debrunner, «Finance and financiers in Switzerland, 1880-1960», in Youssef Cassis (éd.), *Finance and financiers in European history, 1880-1960*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 293-316.
- Linus Von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg : die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952)*, Zürich: Chronos, 1992.
- Mauro Cerutti, «La politique migratoire de la Suisse 1945-1970», in Hans Mahnig (éd.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich: Seismo, 2005, p. 89-134.
- Mauro Cerutti, Sébastien Guex, Peter Huber, *La Suisse et l'Espagne de la République à Franco (1936-1946)*, Lausanne: Antipodes, 2001.
- Corinne Chaponnière Meyer, *Nos deux cents premières années*, Genève: Lombard Odier, 1998.
- Thomas Chappot, «L'espionnage bancaire et son rôle dans l'adoption de dispositions relatives à l'espionnage économique 1930-1935», Mémoire de Master, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2010.
- Pierluigi Ciocca, Gianni Toniolo, «Industry and Finance in Italy, 1918-1940», *Journal of European Economic History*, vol. 13, n° 2, 1984, p. 113-136.
- Alain Clavien, *Grandeurs et misères de la presse politique : le match Gazette de Lausanne - Journal de Genève*, Lausanne: Editions Antipodes, 2010.
- Patricia Clavin, *The Great Depression in Europe. 1929-1939*, Basingstoke ; London: Macmillan, 2000.
- William D. Coleman, *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change*, Basingstoke; New York: Macmillan Press; St. Martin's Press, 1996.
- Emmanuel Colin-Jeanvoine, Stéphanie Dérozier, *Le financement du FLN pendant la guerre d'Algérie, 1954-1962*, Saint-Denis: Ed. Bouchène, 2008.
- Muriel Constat, Didier Devriese, Kim Oosterlinck (éd.), *Solvay Business School: 1903-2003*, Bruxelles: Archives de l'ULB, 2003.
- André Cornu, Charly Denervaud, Raymond L. Larcier, *Les fonds de placement*, Lausanne: HEC, 1993.
- Nicholas F. R. Crafts, Peter Fearon, «Depression and Recovery in the 1930s: An Overview», in Nicholas F. R. Crafts, Peter Fearon (éd.), *The Great Depression of the 1930s : Lessons for Today*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 1-45.
- Pepper D. Culpepper, *Quiet politics and business power : corporate control in Europe and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Thomas David, «Un indice de la production industrielle de la Suisse durant l'entre-deux-guerres», *Revue suisse d'histoire*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 109-130.
- Thomas David, Sébastien Guex, Marc Perrenoud, «La crise des années '30 en Suisse et dans le monde. Quelques remarques préliminaires», *Traverse*, vol. 4, n° 1, 1997, p. 17-20.
- Thomas David, et al., *De la "Forteresse des Alpes" à la valeur actionariale. Histoire de la gouvernance d'entreprise en Suisse (1880-2010)*, Zurich: Seismo, 2015.
- René De Preter, «Les Socialistes et le monde bancaire», in Els Witte, René De Preter (éd.), *Histoire de l'épargne sociale : à travers l'évolution de la banque d'épargne Codep et de ses prédécesseurs*, Bruxelles: Labor, 1989, p. 369-393.
- Helma De Smedt, *Regards rétrospectifs sur les origines et l'évolution du rôle et de la fonction des réviseurs agréés et sur la contribution de leur institut au contrôle prudentiel en Belgique*, Bruxelles: Institut des réviseurs d'entreprises, 2010.
- Michel De Smet, *Association Belge des Banques 1936-1986*, Bruxelles: Association Belge des Banques, 1986.
- Bernard Degen, *Abschied vom Klassenkampf : die partielle Integration der schweizerischen Gewerkschaftsbewegung zwischen Landesstreik und Weltwirtschaftskrise (1918-1929)*, Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1991.
- Bernard Degen, «Arbeit und Kapital», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 873-922.
- Pascal Delwit, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles: Ed. l'Université de Bruxelles, 2012.

- Philippe Denis, «*Quadragesimo anno* et le corporatisme chrétien dans les organisations ouvrières chrétiennes de Belgique», in *Actes du colloque de Rome (15-18 mars 1989) organisé par l'École française de Rome en collaboration avec l'Université de Lille III - Greco n° 2 du CNRS, l'Università degli studi di Milano, l'Università degli studi di Roma - «La Sapienza», la Biblioteca Ambrosiana, Rome: École Française de Rome, 1996, p. 403-420.*
- Thierry Denoël, *Le nouveau dictionnaire des Belges*, Bruxelles: Le Cri, 1992.
- Heinz Dickenmann, *Das Bundespersonal in der Wirtschaftskrise 1931-1939*, Zürich: Zentralstelle der Studentenschaft, 1983.
- Xavier Dieux, *Droit, morale et marché*, Bruxelles: Bruylant, 2013.
- David Dolowitz, David Marsh, «Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature», *Political Studies*, vol. 44, n° 2, 1996, p. 343-357.
- Geneviève Duchenne, *Esquisses d'une Europe nouvelle : l'europhisme dans la Belgique de l'entre-deux-guerres (1919-1939)*, Bruxelles: P. Lang, 2008.
- Vincent Dujardin, Michel Dumoulin, *Paul Van Zeeland 1893-1973*, Bruxelles: Racine, 1997.
- Michel Dumoulin, «Les interventions de crise de l'État belge durant la grande dépression», in Vincent Dujardin, et al. (éd.), *La crise économique et financière de 2008-2009. L'entrée dans le 21^e siècle ?*, Bruxelles: Peter Lang, 2010, p. 95-106.
- Paul Ehrsam, «Die Bankenkrise der 30er Jahre in der Schweiz», in Urs Zulauf (éd.), *50 ans de surveillance fédérale des banques*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1985, p. 83-118.
- Pierre Eichenberger, «Mainmise sur l'État social. Mobilisation patronale et caisses de compensation en Suisse (1908-1960)», Thèse de doctorat, Faculté de sciences sociales et politiques, Université de Lausanne, 2015.
- Pierre Eichenberger, et al., «Les organisations patronales suisses. Bilan historiographique et perspectives de recherche», *Travaux de Science Politique*, vol. 56, 2013, p. 1-40.
- Pierre Eichenberger, et al., «Beyond Switzerland. Reframing the Swiss Historical Narrative in the Light of Transnational History», Workshop: Transnational Histories of Switzerland, University of Zurich, 2016.
- Pierre Eichenberger, André Mach, «Organized capital and coordinated market economy. Swiss business interest associations between socio-economic regulation and political influence», in Christine Trampusch, André Mach (éd.), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London: Routledge, 2011, p. 63-81.
- Barry Eichengreen, *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, New York; Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Barry Eichengreen, Tim Hatton, «Interwar Unemployment in International Perspective: An Overview», in Barry Eichengreen, Tim Hatton (éd.), *Interwar Unemployment in International Perspective*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1988, p. 1-59.
- Barry Eichengreen, Peter Temin, «The Gold Standard and the Great Depression», *Contemporary European History*, vol. 9, n° 2, 2000, p. 183-207.
- Dieter Fahrni, «Die Nachkriegskrise von 1920-1923 in der Schweiz und ihre Bekämpfung», Lizentiatsarbeit, Universität Basel, 1977.
- Nicholas Faith, *Safety in Numbers. The Mysterious World of Swiss Banking*, London: Hamish Hamilton, 1982.
- Peter Farago, Hanspeter Kriesi (éd.), *Wirtschaftsverbände in der Schweiz : Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden in vier Sektoren der Industrie*, Grösch: Rüegger, 1986.
- Christophe Farquet, *Le havre fiscal suisse et la globalisation de l'offshore (1971-1984)*, Genève, 2015.
- Christophe Farquet, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale: une histoire internationale*, Neuchâtel: Alphil, 2016.
- Aniko Fehr, «La lutte contre la fraude fiscale ou les origines de l'Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale au 1er janvier 1965 (1958-1964)», Mémoire de Master, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2015.
- Charles Hilliard Feinstein, Peter Temin, Gianni Toniolo, *The World Economy between the World Wars*, New York: Oxford University Press, 2008.
- Thomas Ferguson, Peter Temin, «Made in Germany: The German currency crisis of July 1931», *Research in Economic History*, vol. 21, 2003, p. 1-53.

- Michel Fior, *Les banques suisses, le franc et l'Allemagne. Contribution à une histoire de la place financière suisse (1924-1945)*, Genève: Droz, 2002.
- Albert Fischer, «Die Bankenkrise von 1931. Anstoß zur staatlichen Bankenregulierung», in Dieter Lindenlaub, Carsten Burhop, Joachim Scholtysek (éd.), *Schlüsselergebnisse der deutschen Bankengeschichte*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2013, p. 257-269.
- Joos Florquin, *Ten huize van ...16*, Leuven: Davidsfonds, vol. 16, 1980.
- Caroline Fohlin, «Universal Banking in Pre-World War I Germany: Model or Myth?», *Explorations in Economic History*, vol. 36, n° 4, 1999, p. 305-343.
- Caroline Fohlin, «Economic, Political and Legal Factors in Financial System Development: International Patterns in Historical Perspective», Social Science Working Paper 1089, Pasadena: California Institute of Technology, 2000.
- Stefan Frech, *Clearing : der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten*, Zürich: Chronos, 2001.
- Milton Friedman, Anna Jacobson Schwartz, *A monetary history of the United States : 1867-1960*, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Yves Froidevaux, «Banque d'Etat et industrialisation : les réseaux politiques et industriels de la Banque cantonale neuchâteloise dans l'entre-deux-guerres», *Actes de la Société jurassienne d'émulation*, vol. 342, 1999, p. 331-341.
- Yves Froidevaux, «Banque publique régionale et industrie : les engagements industriels de la Banque cantonale neuchâteloise dans l'entre-deux-guerres», in Philippe Marguerat, Laurent Tissot, Yves Froidevaux (éd.), *Banques et entreprises en Europe de l'Ouest, XIXe-XXe siècles: aspects nationaux et régionaux*, Neuchâtel: Université de Neuchâtel, 2000, p. 251-270.
- Yves Froidevaux, «Banques cantonales», in Marc Jorio (éd.), *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive : Attinger, vol. 2, 2003, p. 14-15.
- Helmut Gaus, *Politiek biografisch lexicon : Belgische ministers en staatssecretarissen 1960-1980*, Antwerpen: Standaard, 1989.
- Roy Gava, «Trusting Bankers. Continuity and Change in Swiss Banking Policy», Thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Genève, 2014.
- Michael Gehrken, *Im Zeichen einer wahrhaft eidgenössischen Solidarität : Krise und Stabilisierung des Freisinns zwischen 1929 und 1947*, Bern: Selbstverlag, 2002.
- Guy Gelders, «La Commission bancaire: 45 ans d'histoire de la législation financière», *Revue de la banque - Bank en Financiewezen*, n° 8/9, 1980, p. 51-64.
- Emmanuel Gerard, «La Démocratie rêvée, bridée et bafouée. 1918-1939», in Michel Dumoulin, et al. (éd.), *Nouvelle Histoire de la Belgique. Volume 2 : 1905-1950*, Bruxelles: Editions Complexe, 2006, p. 1-263.
- Raimund E. Germann, *L'amalgame public-privé. L'administration para-étatique en Suisse*, Lausanne: Institut de hautes études en administration publique, 1987.
- Thibaud Giddey, «La genèse et les premières années d'activités de la Commission fédérale des banques (1931-1943)», Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2010.
- Thibaud Giddey, «Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935-1943)», *Traverse. Revue suisse d'histoire*, n° 3, 2012, p. 145-163.
- Thibaud Giddey, «The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956-1972)», in Melanie Aspey, et al. (éd.), *Foreign Financial Institutions & National Financial Systems*, Frankfurt a.M.: The European Association for Banking and Financial History, 2013, p. 449-485.
- Thibaud Giddey, «La surveillance bancaire belge de 1935 façonnée sur le modèle suisse: un discret transfert de politique publique?», *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, vol. 92, n° 4, 2014, p. 1211-1243.
- Alfredo Gigliobianco, «Introduction. Regulatory Responses To Financial Crises. In Search of a Pattern», in Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (éd.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystem, 2009, p. 9-12.
- Alfredo Gigliobianco, Claire Giordano, Gianni Toniolo, «Innovation and Regulation in the Wake of Financial Crises in Italy (1880s-1930s)», in Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (éd.),

- Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystema, 2009, p. 45-74.
- Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (éd.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystema, 2009.
- Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- Stéphanie Ginalschi, *Du capitalisme familial au capitalisme financier? : le cas de l'industrie suisse des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie au XXe siècle*, Neuchâtel: Alphil-Presses universitaires suisses, 2015.
- Stéphanie Ginalschi, Thomas David, André Mach, «From national cohesion to transnationalization : the changing role of banks in the Swiss company network (1910-2010)», in Thomas David, Gerarda Westerhus (éd.), *The power of corporate networks : a comparative and historical perspective*, New York: Routledge, 2014, p. 107-123.
- Geert Van Goethem, *The Amsterdam International : the world of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913-1945*, Aldershot ; Burlington: Ashgate, 2006.
- Charles Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision. A History of the Early Years, 1974-1997*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Charles Goodhart, Dirk Schoenmaker, Paolo Dasgupta, «The Skill Profile of Central Bankers and Supervisors», *European Finance Review*, vol. 6, 2002, p. 397-427.
- Peter Alexis Gourevitch, «Breaking with Orthodoxy: The Politics of Economic Policy Responses to the Depression of the 1930s», *International Organization*, vol. 38, n° 1, 1984, p. 95-129.
- Pierre Grosser, «Printemps 1944 - été 1945: une difficile victoire», in Alya Aglan, Robert Frank (éd.), *1937-1947, la guerre-monde*, Paris: Gallimard, 2015, p. 710-769.
- Richard S. Grossman, «The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective», in Stefano Battilossi, Jaime Reis (éd.), *State and Financial Systems in Europe and the USA. Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Burlington: Ashgate, 2010, p. 123-137.
- Richard S. Grossman, *Unsettled Account: the Evolution of Banking in the Industrialized World since 1800*, Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Erich Gruner, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie : vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat*, Erlenbach-Zürich Stuttgart: E. Rentsch, 1956.
- Erich Gruner, «100 Jahre Wirtschaftspolitik: Etappen des Interventionismus in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. I/II, n° 2, 1964, p. 35-70.
- Eliane Gubin, et al., *Dictionnaire des femmes belges : XIXe et XXe siècles*, Bruxelles: Racine, 2006.
- Sébastien Guex, «Banque nationale et milieux bancaires entre 1922 et 1924: cris et chuchotements autour de la stabilisation du franc suisse», in Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banques et crédit en Suisse, (1850-1930)*, Zurich: Chronos, 1993, p. 53-76.
- Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération 1900-1920*, Lausanne: Payot, 1993.
- Sébastien Guex, «L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920-1922)», *Regards Sociologiques*, n° 8, 1994, p. 101-116.
- Sébastien Guex, «L'introduction du droit de timbre fédéral sur les coupons, 1919-1921», in Sébastien Guex, Martin Körner, Jakob Tanner (éd.), *Staatsfinanzierung und Sozialkonflikte (14.-20. Jh.)*, Zurich: Chronos, 1994, p. 209-239.
- Sébastien Guex, «“Est-il encore possible de vivre heureux dans notre patrie?” Splendeurs et misères d'un expert financier du Conseil fédéral : l'éviction de Julius Landmann (1914-1922)», *Revue suisse d'histoire*, vol. 45, n° 3, 1995, p. 398-414.
- Sébastien Guex, «Au carrefour de l'économie et de la politique. La genèse des banques cantonales en Suisse et leur développement jusqu'à la Première Guerre mondiale», in Laurence Fontaine, et al. (éd.), *Des personnes aux institutions. Réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant, 1997, p. 332-347.
- Sébastien Guex, *L'argent de l'État : parcours des finances publiques au XXe siècle*, Lausanne: Réalités sociales, 1998.

- Sébastien Guex, «Introduction. De la Suisse comme petit Etat faible: jalons pour sortir d'une image en trompe-l'oeil», in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les Grandes puissances 1914-1945, Switzerland and the Great Powers 1914-1945*, Genève: Droz, 1999, p. 7-29.
- Sébastien Guex, «Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la deuxième guerre mondiale», *Genèses*, vol. 34, n° 1, 1999, p. 1-27.
- Sébastien Guex, «The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy», *Harvard Business History Review*, vol. 74, n° 2, 2000, p. 237-266.
- Sébastien Guex, «Le secret bancaire : une perspective historique», *Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales*, vol. 60, n° 1, 2002, p. 9-19.
- Sébastien Guex, «La politique de la Banque nationale suisse (1907-1939) modèles, références, spécificités», in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), *Politiques et pratiques des banques d'émission en Europe (XVIIe-XXe siècle)*, Paris: Albin Michel, 2003, p. 526-548.
- Sébastien Guex, «Le scandale des fraudes fiscales et de la Banque Commerciale de Bâle. De l'une des causes possibles de la chute du gouvernement Herriot en décembre 1932», in Florence Bourillon, et al. (éd.), *Des économies et des hommes : mélanges offerts à Albert Broder*, Bordeaux: Bière, 2006, p. 45-55.
- Sébastien Guex, «1932 : l'affaire des fraudes fiscales et le gouvernement Herriot 1», *L'Economie politique*, vol. 33, n° 1, 2007, p. 89-104.
- Sébastien Guex, «The Historiography of Swiss Banks from 1970 to Date», in Olivier Feiertag, Ioanna Pepelasis Minoglou (éd.), *European Banking Historiography: Past and Present*, Athens: Alpha Bank Historical Archives, 2009, p. 211-255.
- Sébastien Guex, «L'Etat fédéral et les crises économiques du début du XXe siècle à nos jours: la Suisse, un bastion anti-keynésien», in Thomas David, Jon Mathieu, Janick Marina Schaufelbuehl (éd.), *Krisen: Ursachen, Deutungen und Folgen*, Zürich: Chronos, 2012, p. 151-169.
- Sébastien Guex, «Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 1077-1129.
- Sébastien Guex, «Conflits et marchandages autour du secret bancaire en Suisse à l'issue de la Grande Guerre», *L'Année sociologique*, vol. 63, n° 1, 2013, p. 157-187.
- Sébastien Guex, Gianni Haver, «James Bond contre - ou pour ? - les gnomes de Zurich. L'image de la place financière suisse dans la série 007», in Françoise Hache-Bissette, Fabien Bouilly, Vincent Chenille (éd.), *James Bond (2)007. Anatomie d'un mythe populaire*, Paris: Belin, 2007, p. 330-338.
- Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «L'historiographie des banques et de la place financière suisse, XIXe-XXe siècles», in Sandra Bott, et al. (éd.), *L'histoire économique en Suisse : une esquisse historiographique*, Zurich: Chronos, 2010, p. 203-228.
- Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «De l'Association des représentants de la banque en Suisse (1912) à l'Association suisse des banquiers (1919). Genèse et fonctions de l'organisation faitière du secteur bancaire suisse», in Danièle Fraboulet, Pierre Vernus (éd.), *Genèse des organisations patronales en Europe (19e-20e siècles)*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 205-225.
- Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «Une grande association patronale dans la sphère publique: l'exemple de l'Association suisse des banquiers (de 1912 à nos jours)», in Danièle Fraboulet, Clotilde Druelle-Korn, Pierre Vernus (éd.), *Les organisations patronales et la sphère publique*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2013, p. 205-235.
- Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «L'Association suisse des banquiers, les relations entre patronat et salariat bancaires au début du XXe siècle et leur postérité», in Danièle Fraboulet, Cédric Humair, Pierre Vernus (éd.), *Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs relations avec les autres organisations collectives*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 83-99.
- Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «L'Association suisse des banquiers et l'organisation du marché bancaire au XXe siècle», in Danièle Fraboulet, Michel Margairaz, Pierre Vernus (éd.),

- Réguler l'économie. L'apport des organisations patronales. Europe, XIXe-XXe siècles*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2016, p. 231-252.
- Sébastien Guex, Janick Marina Schaufelbuehl, «Les vertus de l'ignorance. Enjeux et conflits autour des statistiques sociales et économiques en Suisse au XXe siècle», *Economies et Sociétés*, vol. 44, n° 9, 2011, p. 1555-1574.
- Sébastien Guex, *et al.* (éd.), *Krisen und Stabilisierung : die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich: Chronos, 1998.
- Patrick Halbeisen, «Bankenkrise und Bankengesetzgebung in den 30er Jahren», in Sébastien Guex, *et al.* (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich: Chronos, 1998, p. 61-77.
- Patrick Halbeisen, «The Banking Crisis and its Implications for Swiss Banking Legislation in the 1930s», in Manfred Pohl, Teresa Tortella, Hermann van der Wee (éd.), *A Century of Banking Consolidation in Europe*, Aldershot, etc. : Ashgate, 2001, p. 102-120.
- Patrick Halbeisen, «Open Financial Markets in Switzerland and their Impact on Monetary and Financial Policy», in Margrit Müller, Timo Myllyntaus (éd.), *Pathbreakers. Small European Countries Responding to Globalisation and Deglobalisation*, Berne: Peter Lang, 2008, p. 241-270.
- Patrick Halbeisen, Tobias Straumann, «Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 983-1075.
- Michael Hantke-Domas, «The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?», *European Journal of Law and Economics*, vol. 15, n° 2, 2003, p. 165-194.
- Benno Hardmeier, *Geschichte der Sozialdemokratischen Ideen in der Schweiz (1920-1945)*, Winterthur: P. Keller, 1957.
- Sophie Harnay, Laurence Scialom, «The influence of the economic approaches to regulation on banking regulations: a short history of banking regulations», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, n° 2, 2016, p. 401-426.
- Pierre-Cyrille Hautcoeur, Angelo Riva, «The Paris financial market in the nineteenth century: complementarities and competition in microstructures», *The Economic History Review*, vol. 65, n° 4, 2012, p. 1326-1353.
- Friedrich Heinemann, Martin Schüler, «A Stiglerian view on banking supervision», *Public Choice*, vol. 121, 2004, p. 99-130.
- Carl Helbling, *Geschichte der Treuhand- und Revisionsbranche. Die 1906 gegründete Schweizerische Treuhandgesellschaft im Wandel der Zeiten*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006.
- Pierre Helg, «Le placement et le crédit fiduciaires en droit suisse», Faculté de Droit de l'Université de Genève, Université de Genève, 1982.
- Jill M. Hendrickson, *Regulation and Instability in U.S. Commercial Banking. A History of Crises*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- Peter Hertner, «Les sociétés financières suisses et le développement de l'industrie électrique jusqu'à la Première Guerre mondiale», in Fabienne Cardot (éd.), *1880-1980: Un siècle d'électricité dans le monde*, Paris: PUF, 1987, p. 341-355.
- Eric John Hobsbawm, *L'âge des extrêmes : le court vingtième siècle, 1914-1991*, Bruxelles: Ed. Complexe, 2003.
- Robin L. Hogg, *Structural rigidities and policy inertia in inter-war Belgium*, Bruxelles: AWLsK, 1986.
- André Holenstein, *Mitten in Europa : Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*, Baden: hier + jetzt, 2014.
- Gerd-Rainer Horn, «From 'Radical' to 'Realistic': Hendrik de Man and the International Plan Conferences at Pontigny and Geneva, 1934-1937», *Contemporary European History*, vol. 10, n° 2, 2001, p. 239-265.
- Eiji Hotori, «The role of financial elites in banking supervision in Japan from 1927 to 1998», *eabh Papers. The European Association for Banking and Financial History (EABH)*, vol. 16, n° 1, 2016, p. 1-22.
- Beat Hotz, *Politik zwischen Staat und Wirtschaft. Verbandsmäßige Bearbeitung wirtschaftlicher Probleme und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Aktivitäten des Staates im Falle der Schweiz*, Diessenhofen: Verlag Rüegger, 1979.

- Peter Hug, «Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz», in Jakob Tanner, Sigrid Weigel (éd.), *Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des zweiten Weltkrieges*, Zürich: vdf Hochschulverlag, 2002, p. 269-321.
- Cédric Humair, *Développement économique et Etat central (1815-1914) : un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Bern etc.: P. Lang, 2004.
- Cédric Humair, «Qui va payer la guerre? Lutttes socio-politiques autour de la politique douanière suisse 1919-1923», in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege / Economie de guerre et guerres économiques*, Zurich: Chronos, 2008, p. 157-176.
- Robert Husbands, «Soviet Banks Abroad: Legal and Economic Perspectives: 1917 to 1990», Thèse de doctorat ès sciences politiques, Institut universitaires de Hautes Etudes Internationales, Université de Genève, 1996.
- Max Iklé, *Die Schweiz als internationaler Bank- und Finanzplatz*, Zürich: Orell Füssli, 1970.
- Harold James, *The German Slump : Politics and Economics, 1924-1936*, Oxford: Clarendon Press, 1986.
- Harold James, «General trends A Search for Stability in Uncertain Conditions», in Hans Pohl (éd.), *Europäische Bankengeschichte*, Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, 1993, p. 345-357.
- Harold James, «International capital movements and the global order», in Larry Neal, Jeffrey G. Williamson (éd.), *The Cambridge History of Capitalism. Volume II: The Spread of Capitalism: From 1848 to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 264-300.
- Isaac Johsua, *La crise de 1929 et l'émergence américaine*, Paris: Presses Universitaires de France, 1999.
- Geoffrey Jones (éd.), *Banks as multinationals*, London and New York: Routledge, 1990.
- Jacint Jordana, David Levi-Faur (éd.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham ; Northampton: Edward Elgar, 2004.
- Hans Ulrich Jost, «Pour une histoire européenne de la Suisse», *Traverse*, vol. 1, n° 3, 1994, p. 19-39.
- Hans Ulrich Jost, «La Suisse, le corporatisme et ses sources d'inspiration», in Olivier Dard (éd.), *Le corporatisme dans l'aire francophone au XXème siècle*, Berne: Peter Lang, 2011, p. 121-138.
- Hans Ulrich Jost, «Menace et repliement. 1914-1945», in *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne: Payot, 1986, p. 683-770.
- Joseph Jung, *Von der Schweizerischen Kreditanstalt zur Credit Suisse Group. Eine Bankengeschichte*, Zürich: NZZ, 2000.
- Joseph Jung (éd.), *Zwischen Bundeshaus und Paradeplatz. Die Banken der Credit Suisse Group im Zweiten Weltkrieg: Studien und Materialien*, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2001.
- Joseph Jung, *Rainer E. Gut : die kritische Grösse*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2007.
- Joseph Jung, «Swiss Banking in World War II», in Robert U. Vogler, et al. (éd.), *Financial Markets of Neutral Countries in World War II*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2012, p. 207-243.
- Chantal Kaiser, *Bundesrat Jean-Marie Musy : 1919-1934*, Freiburg: Universitätsverlag, 1999.
- Edward J. Kane, «Interaction of Financial and Regulatory Innovation», *The American Economic Review*, vol. 78, n° 2, 1988, p. 328-334.
- Stefan Karlen, et al., *Schweizerische Versicherungsgesellschaften im Machtbereich des «Dritten Reichs»*, Zürich: Chronos, vol. 12, 2002.
- Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 1985.
- Charles Poor Kindleberger, *La grande crise mondiale : 1929-1939*, Paris: Economica, 1988.
- Manuel Klaus, «Der Bundesrat als kollektive Skandalfigur während des Kalten Kriegs?», *Traverse*, vol. 22, n° 3, 2015, p. 102-114.
- Andreas Kley, «Die UBS-Rettung im historischen Kontext des Notrechts», *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, vol. 130, n° 2, 2011, p. 123-138.
- Eduard Kobelt, *Die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften, 1920-1950 : der Einfluss einzelner Gewerkschaftsverbände und Persönlichkeiten auf die Wirtschaftspolitik des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes*, Zürich: Chronos, 1987.

- Christopher Kopper, «New perspectives on the 1931 banking crisis in Germany and Central Europe», *Business History*, vol. 53, n° 2, 2011, p. 216-229.
- Martin Körner, Youssef Cassis, «Banques», in Marc Jorio (éd.), *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive : Attinger, vol. 2, 2003, p. 10-14.
- Georg Kreis, «Parlamentarismus und Antiparlamentarismus in den Jahren 1933-1945», in Madeleine Bovey Lechner, Martin Graf, Annemarie Huber-Hotz (éd.), *Das Parlament – "Oberste Gewalt des Bundes"?*, Bern: Paul Haupt, 1991, p. 301-319.
- Niels Krieghoff, «Banking regulation in a federal system: lessons from American and German banking history», PhD Thesis, Department of Economic History, The London School of Economics and Political Science (LSE), 2013.
- Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt a.M.; New York: Campus Verlag, 1980.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, «Finance and financiers in Belgium, 1880-1940», in Youssef Cassis (éd.), *Finance and financiers in European history, 1880-1960*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 317-335.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, «Les banques privées belges de 1920 à nos jours», in Maurice Lévy-Leboyer (éd.), *Les banques en Europe de l'Ouest de 1920 à nos jours. Colloque tenu à Bercy les 7 et 8 octobre 1993*, Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1995, p. 139-152.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, *Gouverner la Générale de Belgique. Essai de biographie collective*, Bruxelles: De Boeck Université, 1996.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, «La Société Générale 1850-1934», in Hermann van der Wee (éd.), *La Générale de Banque. 1822-1997*, Bruxelles: Racine, 1997, p. 63-285.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, «Supervision and Regulation of Bank Mergers A Historical Survey», in Manfred Pohl, Teresa Tortella, Hermann van der Wee (éd.), *A Century of Banking Consolidation in Europe*, Aldershot, etc. : Ashgate, 2001, p. 89-101.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, «The Banque Nationale de Belgique and the Belgian Economy in the Twentieth Century», in Luigi De Rosa (éd.), *International Banking and Financial Systems. Evolution and Stability*, Aldershot: Ashgate, 2003, p. 117-144.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, «Max-Léo Gérard, un Ministre des Finances méconnu», in *Synthèses de droit bancaire et financier. Liber Amicorum André Bruyneel*, Bruxelles: Bruylant, 2008, p. 667-680.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, *Max-Léo Gérard. Un ingénieur dans la cité (1879-1955)*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2010.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, Serge Jaumain, Valérie Montens (éd.), *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles: De Boeck Université, 1996.
- Ginette Kurgan-Van Hentenryk, Samuel Tilman, «Les banques locales et régionales en Belgique», in Michel Lescure, Alain Plessis (éd.), *Banques locales et banques régionales en Europe au XXe siècle*, Paris: Albin Michel, 2004, p. 61-81.
- James Kwak, «Cultural Capture and the Financial Crisis», in Daniel Carpenter, David A. Moss (éd.), *Preventing Regulatory Capture : Special Interest Influence and How to Limit It*, New York: Cambridge University Press, 2014, p. 71-98.
- La Commission bancaire. Ce que vous devez savoir*, Bruxelles: Institut belge d'information et de documentation, 1985.
- Dominique Lacoue-Labarthe, «L'évolution de la supervision bancaire et de la réglementation prudentielle (1945-1996)», *Revue d'économie financière*, vol. 73, 2003, p. 39-63.
- Luca Lanzalaco, «Business Interest Associations», in Geoffrey Jones, Jonathan Zeitlin (éd.), *The Oxford Handbook of Business History*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 293-315.
- Karl Laske, *Le banquier noir : François Genoud*, Paris: Editions du Seuil, 1996.
- Alain Laurent, Guillaume Vallet, «La construction progressive de l'avantage compétitif financier suisse (1914-1936)», *Revue d'économie financière*, vol. 113, n° 1, 2014, p. 259-274.
- Jessica Leight, «Public Choice: A Critical Reassessment», in Edward J. Balleisen, David A. Moss (éd.), *Government and Markets. Toward a New Theory of Regulation*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010, p. 213-255.

- Matthieu Leimgruber, *Taylorisme et management en Suisse romande (1917-1950)*, Lausanne: Editions Antipodes, 2001.
- Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the state? : business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890-2000*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Martin Lengwiler, «Switzerland: Insurance and The Need to Export», in Peter Borscheid, Niels Viggo Haueter (éd.), *World Insurance: The Evolution of a Global Risk Network*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 143-166.
- Pierre Léon, *Histoire économique et sociale du monde. Tome 5. Guerres et crises, 1914-1947*, Paris: Armand Colin, 1977.
- Wolf Linder, Christian Bolliger, Yvan Rielle (éd.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 - 2007*, Bern: Haupt, 2010.
- Willi Loepfe, *Geschäfte in spannungsgeladener Zeit. Finanz- und Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland. 1923 bis 1946*, Weinfelden: Wolfau-Druck, 2006.
- Willi Loepfe, *Der Aufstieg des schweizerischen Finanzplatzes in der Nachkriegszeit. 1945 bis 1975*, Weinfelden: Wolfau-Druck, 2011.
- Olivier Longchamp, «Profits de guerre et fiscalité : l'impôt sur les bénéfices de guerre en Suisse durant la Deuxième Guerre mondiale», *Traverse*, vol. 13, n° 1, 2006, p. 130-145.
- Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945-1958)*, Lausanne: Antipodes, 2014.
- Isabelle Lucas, «"La pointe insubmersible de l'argent" et "la grande réserve de l'occident": un siècle de relations helvético-argentines», Thèse de doctorat, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2016.
- Martin Lüpold, «Der Ausbau der "Festung Schweiz": Aktienrecht und Corporate Governance in der Schweiz, 1881-1961», Doktorarbeit, Philosophische Fakultät, Universität Zürich, 2010.
- Hanspeter Lussy, Barbara Bonhage, Christian Horn, *Schweizerische Wertpapiergeschäfte mit dem "Dritten Reich" : Handel, Raub und Restitution*, Zürich: Chronos, vol. 14, 2001.
- Hanspeter Lussy, Barbara Bonhage, Marc Perrenoud, *Nachrichtenlose Vermögen bei Schweizer Banken : Depots, Konten und Safes bei Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit*, Zürich: Chronos, vol. 15, 2001.
- Dirk Luyten, «La réception des corporatismes étrangers et le débat sur le corporatisme en Belgique dans les années trente à l'aune des transferts politiques», in Olivier Dard (éd.), *Le corporatisme dans l'aire francophone au XXème siècle*, Berne: Peter Lang, 2011, p. 139-148.
- Max Mabillard, Roger De Weck, *Scandale au Crédit Suisse*, Genève: Tribune éditions, 1977.
- Xavier Mabile, *Histoire politique de la Belgique : facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles: CRISP Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1986.
- André Mach, «Associations d'intérêts», in Ulrich Klöti, et al. (éd.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung, 2002, p. 297-333.
- Luzius Mader, «Législation», in Andreas Ladner, et al. (éd.), *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013, p. 245-265.
- Ivo Maes, Erik Buyst, «Financial Crisis and Regulation. An Overview of the Belgian Experience», in Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (éd.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystem, 2009, p. 95-117.
- James Mahoney, Dietrich Rueschemeyer (éd.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Charles S. Maier, *Recasting bourgeois Europe : stabilization in France, Germany, and Italy in the decade after World War I*, Princeton: Princeton University Press, 2015.
- Nathan Marcus, «Credibility, Confidence and Capital. Austrian Reconstruction and the Collapse of Global Finance: 1921 to 1931», PhD Thesis, Department of History, New York University, 2011.
- Donato Masciandaro, Marc Quintyn, «The Evolution of Financial Supervision : the Continuing Search for the Holy Grail», in Morten Balling, Ernest Gnan (éd.), *50 years of Money and Finance: Lessons and Challenges*, Vienna: Larcier, 2013, p. 263-318.
- Salvatore Mastropasqua, *The Banking System in the Countries of the EEC. Institutional and Structural Aspects*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1978.
- Helmut Mayer, *Das Bundesaufsichtamt für das Kreditwesen*, Düsseldorf: Droste Verlag, 1981.

- Malik Mazbouri, «L'affirmation de la place financière suisse. 1900-1930», Contribution non-publiée au colloque «Switzerland as a financial centre in an international perspective (1913-1965)», Lausanne, 1999.
- Malik Mazbouri, «Place financière suisse et crédits aux belligérants durant la Première Guerre mondiale», in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les Grandes puissances 1914-1945, Switzerland and the Great Powers 1914-1945*, Genève: Droz, 1999, p. 59-90.
- Malik Mazbouri, *L'émergence de la place financière suisse (1890-1913). Itinéraire d'un grand banquier*, Lausanne: Antipodes, 2005.
- Malik Mazbouri, «Le démon du pouvoir? Idéal scientifique et pratiques politiques. Réflexions sur le cas de Julius Landmann (1877-1931)», in Franziska Metzger, François Vallotton (éd.), *L'historien, l'historienne dans la cité*, Lausanne: Antipodes, 2009, p. 53-73.
- Malik Mazbouri, «La Première Guerre mondiale et l'essor de la place bancaire helvétique. L'exemple de la Société de Banque Suisse», *Histoire, économie & société*, vol. 32, n° 1, 2013, p. 73-94.
- Malik Mazbouri, «Une illusion rétrospective ? Réflexions sur la « longévité » des grandes banques suisses (1850-2000), Contribution non publiée au colloque», «Stratégies, structures et performances des grandes banques. Pourquoi certaines banques durent-elles ? », Paris, 2015.
- Malik Mazbouri, Sébastien Guex, Rodrigo Lopez, «Finanzplatz Schweiz», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 467-518.
- Malik Mazbouri, Marc Perrenoud, «Banques suisses et guerres mondiales», in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege*, Zürich: Chronos, 2008, p. 233-253.
- Malik Mazbouri, Janick Marina Schaufelbuehl, «A Legislator under Surveillance: The Creation and Implementation of Swiss Banking Legislation 1910–1934», *European History Quarterly*, vol. 45, n° 4, 2015, p. 662-688.
- Ronald Ian Mckinnon, *Money and capital in economic development*, Washington D.C: The Brookings Institution, 1973.
- Fabio Merusi, «I tratti peculiari dell'ordinamento creditizio italiano nella comparazione con le leggi bancarie degli anni Trenta», in *Banca e industria fra le due guerre. Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna: Il Mulino, vol. 2, 1981, p. 335-348.
- Brian Redman Mitchell (éd.), *International historical statistics : Europe, 1750-2005*, Basingstoke etc.: Palgrave Macmillan, 2007.
- Kris James Mitchener, «Bank Supervision, Regulation, and Instability during the Great Depression», *The Journal of Economic History*, vol. 65, n° 1, 2005, p. 152-185.
- Kris James Mitchener, Matthew Jaremski, «The Evolution of Bank Supervisory Institutions: Evidence from American States», *The Journal of Economic History*, vol. 75, n° 03, 2015, p. 819-859.
- Jacques Moden, «La réforme des institutions publiques de crédit», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 36, n° 1341, 1992, p. 1-37.
- Jacques Moden, «La restructuration du Crédit Communal», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 34, n° 1539, 1996, p. 1-44.
- Jean-Marie Moitroux, *Une banque dans l'histoire. De la Banque de Bruxelles et de la Banque Lambert à la BBL*, Bruxelles: Banque Bruxelles Lambert, 1995.
- André Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, London ; New York: Routledge, 1994.
- Joke Mooij, Henriëtte Prast, «A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands», in Thea Kuppens, Henriëtte Prast, Sandra Wesseling (éd.), *Banking Supervision at the Crossroads*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2003, p. 10-37.
- Michael Moran, *The Politics of Banking. The Strange Case of Competition and Credit Control*, London: Macmillan Press, 1984.
- Michael Moran, *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK and Japan*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1991.

- Pietro Morandi, «Die Entstehung eines neuen wirtschafts- und sozialpolitischen Leitbildes in der Schweiz der 1930er Jahre und die ordnungspolitische Debatte der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung», in Silvia Arlettaz (éd.), *Werkstatt Bundesverfassung : Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der Schweizerischen Bundesverfassung 1848-1998 = La Constitution fédérale en chantier : commentaires et inventaire de sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848-1998*, Bern: Schweizerisches Bundesarchiv, 1998, p. 197-248.
- Jean-Louis Moreau, «Contrôler sans nationaliser. Le contrôle bancaire en Belgique de 1935 à 1974», in Vincent Dujardin, et al. (éd.), *La crise économique et financière de 2008-2009. L'entrée dans le 21e siècle ?*, Bruxelles: Peter Lang, 2010, p. 107-120.
- Emmanuel Mourlon-Druol, «‘Trust is good, control is better’: The 1974 Herstatt Bank Crisis and its Implications for International Regulatory Reform», *Business History*, vol. 57, n° 2, 2015, p. 311-334.
- Frank Moya Pons, *The Dominican Republic : a national history*, Princeton N.J.: M. Wiener, 1998.
- Christoph Müller, *Die Entstehung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen vom 5. Dezember 1934*, Berlin: Duncker & Humblot, 2003.
- Margrit Müller, «Internationale Verflechtung», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 339-465.
- Margrit Müller, Timo Myllyntaus (éd.), *Pathbreakers. Small European Countries Responding to Globalisation and Deglobalisation*, Berne: Peter Lang, 2008.
- Margrit Müller, Ulrich Woitek, Manuel Hiestand, «Wohlstand, Wachstum und Konjunktur», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 91-222.
- Philipp Müller, «La bataille pour le franc: la Suisse entre déflation et dévaluation (1931-1936)», in Philipp Müller, Isabelle Paccaud, Janick Marina Schaufelbuehl (éd.), *Franc suisse, finance et commerce*, Lausanne: Antipodes, 2003, p. 7-145.
- Philipp Müller, *La Suisse en crise (1929-1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique*, Lausanne: Antipodes, 2010.
- Xavier Muñoz, *Muñoz-Ramonet, societat il·limitada*, Barcelona: Edicions 62, 2003.
- Jamieson Gordon Myles, «The Genevoise: 19th Century Capitalism and the Development of the Swiss Life Insurance Market, 1872-1914», Master's dissertation, Institut d'histoire économique Paul Bairoch, Université de Genève, 2014.
- Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern: Francke Verlag, 1970.
- Peter Nobel, «Nationalbank und Bankenkommission: Unterschiede und Gleichschritt», in Andreas Brandenburg (éd.), *Standpunkte zwischen Theorie und Praxis. Handlungsorientierte Problemlösungen in Wirtschaft und Gesellschaft*, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1995, p. 467-493.
- Nouvelle biographie nationale* (éd.), Bruxelles: Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, 1988-2016.
- Sibylle Obrecht, *Raiffeisen. Une histoire d'hommes et d'argent*, Frauenfeld: Huber, 2000.
- Heinz Ochsenein, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit, 1914-1918 : Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz*, Bern: Stämpfli, 1971.
- Hendrik Ollivier, Luc Peiren, Eric Geerkens, *Cent ans de P&V 1907-2007 : l'histoire originale d'une société coopérative d'assurances*, Gand ; Bruxelles : Amsab-Institut d'histoire sociale P&V, 2007.
- Michael Van Orsouw, *Das vermeintliche Paradies : eine historische Analyse der Anziehungskraft der Zuger Steuergesetze*, Zürich: Chronos, 1995.
- Sergio Ortino, «La legislazione bancaria degli anni Trenta negli Stati Uniti e in Svizzera, Germania e Belgio», in *Banca e industria fra le due guerre. Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna: Il Mulino, vol. 2, 1981, p. 349-400.
- Matthäus Jan Den Otter, *Das kollektive Arbeitsrecht im schweizerischen Bankwesen*, Bern: Stämpfli, 1986.
- Serge Paquier, «Swiss holding companies from the mid-nineteenth century to the early 1930s: the forerunners and subsequent waves of creations», *Financial History Review*, vol. 8, n° 02, 2001, p. 163-182.

- Emilie Pasquier, «Le parti socialiste suisse et l'initiative populaire "contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques" (1977-1984)», Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne, 2009.
- Sophie Pavillon, «Les affinités économiques et le bon usage du diagnostic conjoncturel en Suisse 1932-1947», *Traverse*, n° 2, 2001, p. 110-123.
- Pierre Péan, *L'extrémiste : François Genoud, de Hitler à Carlos*, Paris: Fayard, 1996.
- Robin Pearson, Mikael Lönnborg, «Regulatory Regimes and Multinational Insurers before 1914», *The Business History Review*, vol. 82, n° 1, 2008, p. 59-86.
- Sam Peltzman, «Toward a More General Theory of Regulation», *The Journal of Law and Economics*, vol. 19, n° 2, 1976, p. 211-240.
- Marc Perrenoud, «Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale : politique de neutralité et relations financières internationales», *Etudes et Sources. Revue des Archives Fédérales Suisses*, n° 13-14, 1988, p. 3-124.
- Marc Perrenoud, «L'intervention de la Confédération dans les relations financières internationales de la Suisse (1936-1946)», in Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale (15e-20e s.)*, Zurich: Chronos, 1990, p. 371-389.
- Marc Perrenoud, «Crises horlogères et interventions étatiques : le cas de la Banque cantonale neuchâtelaise pendant l'entre-deux-guerres», in Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banques et crédit en Suisse, (1850-1930)*, Zurich: Chronos, 1993, p. 209-240.
- Marc Perrenoud, «Contrastes et paradoxes de la crise dans l'horlogerie», *Traverse*, vol. 4, n° 1, 1997, p. 108-116.
- Marc Perrenoud, «Secret bancaire et politique étrangère de la Suisse (1932-1962)», *Relations internationales*, n° 113, 2003, p. 27-40.
- Marc Perrenoud, «La place financière suisse en tant qu'instrument de la politique étrangère helvétique», *Relations internationales*, n° 21, 2005, p. 25-42.
- Marc Perrenoud, *Banquiers et diplomates suisses (1938-1946)*, Lausanne: Antipodes, 2011.
- Marc Perrenoud, «Le scandale de l'Investors Overseas Services (IOS). Les épisodes suisses dans les années 1960-1970», in François Vallotton, Malik Mazbouri (éd.), *Scandale & Histoire*, Lausanne: Antipodes, 2016, p. 53-80.
- Marc Perrenoud, Rodrigo López, *Aspects des relations financières franco-suisses (1936-1946)*, Zurich: Chronos, vol. 25, 2002.
- Marc Perrenoud, et al., *La place financière et les banques suisses à l'époque du national-socialisme : les relations des grandes banques avec l'Allemagne (1931-1946)*, Zurich: Chronos, vol. 13, 2002.
- Suzanne Peters, «Les "Stillhalteabkommen" et les banques suisses (1931-1945). Quatorze années de prorogation des créances bancaires suisses», Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 1999.
- Andrea Pilotti, *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*, Zurich, Genève: Seismo Verlag, 2016.
- Joseph Pirard, *L'extension du rôle de l'Etat en Belgique aux XIXe et XXe siècles*, Bruxelles: Académie royale de Belgique, 1999.
- Walter Pluym, Olivier Boehme, *Van de "golden sixties" tot de val van Bretton Woods*, Brussels: Nationale Bank van België, 2005.
- Manfred Pohl, Sabine Freitag (éd.), *Handbook on the History of European Banks*, Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- Richard A. Posner, «The Concept of Regulatory Capture: A Short, Inglorious History», in Daniel Carpenter, David A. Moss (éd.), *Preventing Regulatory Capture : Special Interest Influence and How to Limit It*, New York: Cambridge University Press, 2014, p. 49-56.
- Antoine Prost, *Douze leçons sur l'histoire*, Paris: Éditions du Seuil, 1996.
- Beatrix Purchart, «Die Finanzkrise von 1907 und ihre Übertragung auf die Schweiz», in Thomas David, Tobias Straumann, Simon Teuscher (éd.), *Neue Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte*, Zürich: Chronos, 2015, p. 199-220.
- Laure Quennouëlle-Corre, André Straus, «The State in the French Financial System during the Twentieth Century: A Specific Case?», in Stefano Battilossi, Jaime Reis (éd.), *State and Financial System in Europe and the USA. Historical Perspectives on Regulation and Supervision in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Burlington: Ashgate, 2010, p. 97-121.

- Lorena Quintas, «Le scandale de Chiasso : secret bancaire et opinion publique en Suisse romande», Mémoire de maîtrise en histoire économique, Département d'histoire économique, Université de Genève, 2010.
- Frédéric Rebmann, André Mach, «Commission extra-parlementaires fédérales», in Andreas Ladner, *et al.* (éd.), *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013, p. 161-176.
- Arjan Reurink, «“White-Collar Crime”: The concept and its potential for the analysis of financial crime», *European Journal of Sociology*, vol. 57, n° 3, 2016, p. 385-415.
- Michel Rey, *Genève 1930-1933 : la révolution de Léon Nicole*, Berne etc.: Lang, 1978.
- Franz Ritzmann, «Die Entwicklung des schweizerischen Geld- und Kreditsystems», in *Ein Jahrhundert schweizerischer Wirtschaftsentwicklung. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft. 1864-1964*, Bern: Stämpfli & Cie, 1964, p. 235-272.
- Franz Ritzmann, *Die Schweizer Banken. Geschichte – Theorie – Statistik*, Bern ; Stuttgart: Haupt, 1973.
- Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich: Chronos, 1996.
- Heiner Ritzmann-Blickenstorfer, «Kantone und Städte im Zeichen der Grossen Depression», *Traverse*, vol. 4, n° 1, 1997, p. 68-80.
- Ross M. Robertson, *The Comptroller and Bank Supervision. A Historical Appraisal*, Washington: The Office of the Comptroller of the Currency, 1968.
- Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne: Payot, 1974.
- Andreas Russenberger, «"Die Welt ist aus den Fugen geraten" : die Unternehmenstheorie der Zürcher Kantonalbank in der Zwischenkriegszeit (1919-1939) unter besonderer Berücksichtigung der frühen dreissiger Jahre», Zürich, 1996.
- Yves Sancey, *Le gentlemen's agreement de 1927 : lutte autour de la (non)-politisation de l'exportation du capital*, Lausanne: Lausanne : Université de Lausanne Institut de science politique, 1995.
- Yves Sancey, «Les banques et l'Etat en Suisse. Éléments pour une genèse de la politique bancaire de la Confédération (1914-1927)», *Revue suisse d'histoire*, vol. 46, n° 1, 1996, p. 81-104.
- Yves Sancey, «Place financière suisse et émergence d'une régulation para-étatique durant l'Entre-deux-guerres», in Sébastien Guex (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich: Chronos, 1998, p. 81-93.
- Yves Sancey, «Un capitalisme de Gentlemen. Emergence et consolidation de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre (1914-1940)», Thèse de doctorat, Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne, 2004.
- Yves Sancey, *Quand les banquiers font la loi : aux sources de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre, de 1914 aux années 1950*, Lausanne: Antipodes, 2015.
- Yves Sancey, Sébastien Guex, «Les dirigeants de la Banque nationale suisse au XXe siècle», in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), *Gouverner une banque centrale du XVIIe siècle à nos jours*, Paris: Albin Michel, 2010, p. 143-179.
- Markus Schärer, *Geld- und Bodenreform als Brücke zum sozialen Staat : die Geschichte der Freiwirtschaftsbewegung in der Schweiz (1915-1952)*, Zürich: Zentralstelle der Studentenschaft, 1983.
- Janick Marina Schaufelbuehl, *La France et la Suisse ou la force du petit. Evasion fiscale, relations commerciales et financière (1940-1954)*, Paris: Presses de Sciences Po, 2009.
- Oskar Scheiben, *Krise und Integration : Wandlungen in den politischen Konzeptionen der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, 1928-1936 : ein Beitrag zur Reformismusdebatte*, Zürich: Chronos-Verlag, 1987.
- Oskar Scheiben, «Instabilität, die Stabilität bewirkt. Gegenläufige Prozesse in Gesellschaft und Organisation am Beispiel der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz 1930-1936», in Andreas Ernst, *et al.* (éd.), *Kontinuität und Krise : sozialer Wandel als Lernprozess : Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Schweiz : Festschrift für Hansjörg Siegenthaler*, Zürich: Chronos, 1994, p. 225-241.
- Catherine R. Schenk, «The Origins of the Eurodollar Market in London: 1955-1963», *Explorations in Economic History*, vol. 35, n° 2, 1998, p. 221-238.

- Catherine R. Schenk, «Summer in the City: Banking Failures of 1974 and the Development of International Banking Supervision», *The English Historical Review*, vol. 129, n° 540, 2014, p. 1129-1156.
- Catherine R. Schenk, Emmanuel Mourlon-Druol, «Bank Regulation and Supervision», in Youssef Cassis, Richard S. Grossman, Catherine R. Schenk (éd.), *The Oxford Handbook of Banking and Financial History*, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 395-419.
- Werner Scheuss, *Der Zusammenbruch und die Liquidation der Schweizerischen Diskontbank : ein Kapitel Bankpolitik aus der Zwischenkriegszeit*, Winterthur: Keller, 1960.
- Verena Schipke, *Die Weiterentwicklung des Bankeninsolvenzrechts durch das Gesetz zur Reorganisation von Kreditinstituten : Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Schweizer Rechts*, Berlin, Heidelberg: Springer, 2015.
- Hanspeter Schmid, *Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918-1929)*, Zürich: Limmat Verlag, 1983.
- Isabel Schnabel, «The German Twin Crisis of 1931», *The Journal of Economic History*, vol. 64, n° 3, 2004, p. 822-871.
- Henriette Schoeters, «Les interventions de crise et les collusions politico-financières en Belgique entre 1930 et 1940», *Revue belge d'histoire contemporaine*, n° 3-4, 1976, p. 426-443.
- Korinna Schönhärl, *Wissen und Visionen: Theorie und Politik der Ökonomen im Stefan-George-Kreis*, Berlin: Akademie Verlag GmbH, 2009.
- Herbert Schönle, Jürgen Dohm, *Die Unabhängigkeit der Revisionsstellen von Banken und Anlagefondsleitungen. Untersuchung nach schweizerischem Recht mit rechtsvergleichenden Hinweisen*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1974.
- Aurel Schubert, *The Credit-Anstalt Crisis of 1931*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Daniel Sebastiani, «Jean-Marie Musy (1876-1952), un ancien conseiller fédéral entre rénovation nationale et régimes autoritaires», Faculté des Lettres, Université de Fribourg, 2004.
- Luciano Segreto, «Financing the electric industry worldwide: Strategy and structure of the Swiss electric holding companies, 1895-1945», *Business and Economic History*, vol. 23, n° 1, 1994, p. 162-175.
- Nikolaus Senn, «Der Einfluss bankengesetzlicher Bestimmungen auf die Entwicklung des schweizerischen Finanzplatzes», in Urs Zulauf (éd.), *50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht / 50 ans de surveillance fédérale des banques / 50 anni di sorveglianza federale delle banche*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1985, p. 245-256.
- Vincent Sériot, «Les réseaux de soutien au FLN en Suisse pendant la Guerre d'Algérie», Université de Lausanne, 2004.
- Edward S. Shaw, *Financial deepening in economic development*, New York: Oxford Univ. Press, 1973.
- Damir Skenderovic, Gianni D'amato, *Mit dem Fremden politisieren : rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*, Zürich: Chronos, 2008.
- Paul-F. Smets, *Lambert : une aventure bancaire et financière : 1831-1975*, Bruxelles: Racine, 2012.
- Alex Spielmann, *L'aventure socialiste genevoise : 1930-1936 : de l'opposition à l'émeute, de l'émeute au pouvoir, du pouvoir à l'opposition*, Lausanne: Payot, 1981.
- Peter Stadler, «Die Diskussion um eine Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1933-1935», *Revue suisse d'histoire*, vol. 19, n° 1, 1969, p. 75-169.
- Andreas Steigmeier, *Power On. Elektrowatt 1895-1995*, Zürich: Elektrowatt, 1995.
- Yves Steiner, «Des banques suisses pincées la main dans le sac dans l'Espagne franquiste», *L'Economie politique*, vol. 46, n° 2, 2010, p. 59-68.
- George J. Stigler, «The Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n° 1, 1971, p. 3-21.
- Joseph E. Stiglitz, «Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation», in Edward J. Balleisen, David A. Moss (éd.), *Government and Markets. Toward a New Theory of Regulation*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010, p. 13-51.
- Tobias Straumann, «Finanzplatz und Pfadabhängigkeit: Die Bundesrepublik, die Schweiz und die Vertreibung der Euromärkte (1955-1980)», in Christoph Maria Merki (éd.), *Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert*, Frankfurt; New York: Campus Verlag, 2005, p. 245-268.

- Tobias Straumann, «Der kleine Gigant: Der Aufstieg Zürichs zu einem internationalen Finanzplatz», in *Europäische Finanzplätze im Wettbewerb: 27. Symposium des Instituts für bankhistorische Forschung e.V. am 16. Juni 2004 im Hause der Deutschen Bundesbank, Hauptverwaltung Frankfurt am Main*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2006, p. 139-169.
- Tobias Straumann, *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth-Century Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Tobias Straumann, «The Discreet Charm of Hidden Reserves: How Swiss Re Survived the Great Depression», in Piet Clement, Harold James, Hermann Van der Wee (éd.), *Financial Innovation, Regulation and Crises in History*, London: Pickering & Chatto, 2014, p. 55-64.
- Jakob Tanner, «Goldparität im Gotthardstaat: Nationale Mythen und die Stabilität des Schweizer Frankens in den 1930er- und 40er-Jahren», *Etudes et Sources. Revue des Archives Fédérales Suisses*, vol. 26, 2000, p. 45-82.
- Jakob Tanner, «Der diskrete Charme der Gnomen: Entwicklungen und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz», in Christoph Maria Merki (éd.), *Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert*, Frankfurt; New York: Campus Verlag, 2005, p. 127-147.
- Jakob Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München: C.H. Beck, 2015.
- Jakob Tanner, Brigitte Studer, «Konsum und Distribution», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 637-702.
- Pierre Tilly, *André Renard*, Bruxelles: Le Cri, 2005.
- Pierre Tilly, *André Oleffe. Un homme d'influence*, Bruxelles: Le Cri édition, 2009.
- Adrien P. Timmermans, *Les banques en Belgique (1946-1968)*, Courtrai: Groeninghe, 1969.
- Laurent Tissot, Peter Moser, «Binnenwirtschaft, Tourismus und Landwirtschaft», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 519-628.
- Gianni Toniolo, Piet Clement, *Central bank cooperation at the Bank for International Settlements. 1930-1973*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- David Tréfás, *Kleine Basler Pressegeschichte*, Basel: Schwabe Verlag, 2016.
- John D. Turner, *Banking in Crisis : the Rise and Fall of British Banking Stability, 1800 to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Paolo Urio, *L'affaire des mirages : décision administrative et contrôle parlementaire*, Genève: Editions Medecine et Hygiène, 1972.
- Mark Van Den Wijngaert, *L'économie belge sous l'occupation : la politique d'Alexandre Galopin, gouverneur de la Société Générale*, Louvain-la-Neuve: Duculot, 1990.
- Mark Van Den Wijngaert, Vincent Dujardin, «La Belgique sans Roi. 1940-1950», in Michel Dumoulin, et al. (éd.), *Nouvelle Histoire de la Belgique. Volume 2 : 1905-1950*, Bruxelles: Editions Complexe, 2006, p. 1-204.
- Herman Van Der Wee, «The Economic Challenge Facing Belgium in the 19th and 20th Centuries», in Hermann van der Wee, Jan Blomme (éd.), *The Economic Development of Belgium since 1870*, Cheltenham: Edward Elgar, 1997, p. 52-66.
- Herman Van Der Wee, Monique Verbreyt, *A small nation in the turmoil of the Second World War : money, finance and occupation (Belgium, its enemies, its friends, 1939-1945)*, Leuven: Leuven University Press, 2009.
- Hermann Van Der Wee (éd.), *La Générale de Banque. 1822-1997*, Bruxelles: Racine, 1997.
- Hermann Van Der Wee, Karel Tavernier, *La Banque Nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les deux guerres mondiales*, [Bruxelles]: [s.n.], 1975.
- Hermann Van Der Wee, Monique Van Der Wee-Verbreyt, *Les hommes font l'histoire : la Kredietbank et l'essor économique de la Flandre, 1935-1985*, Bruxelles: Kredietbank N.V., 1985.
- Leen Van Molle, *Chacun pour tous : le Boerenbond Belge 1890-1990*, Leuven : Leuven University Press, vol. 9, 1990.
- Guy Vanthemsche, «De val van de regering Poulet-Vandervelde : een "samenzwering der bankiers" ?», *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. 9, n° 1-2, 1978, p. 165-214.
- Guy Vanthemsche, «De politieke en economische context van de Belgische bankwetgevingen van 1934 en 1935», *Revue de la banque - Bank en Financierwezen*, 1980, p. 31-50.

- Guy Vanthemsche, «L'élaboration de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire (1935)», *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. 11, 1980, p. 389-437.
- Guy Vanthemsche, «De mislukking van een vernieuwde economische politiek in België voor de tweede wereldoorlog de OREC (Office de Redressement Economique) van 1935 tot 1938», *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, n° 2-3, 1982, p. 339-389.
- Guy Vanthemsche, «Les Banques d'épargne belges dans l'entre-deux-guerres», in August Van Put (éd.), *Les banques d'épargne belges*, Tielt: Lannoo, 1986, p. 159-210.
- Guy Vanthemsche, «Des caisses d'épargne régionales à Coop-dépôt», in Els Witte, Rene De Preter (éd.), *Histoire de l'épargne sociale: à travers l'évolution de la banque d'épargne Codep et de ses prédécesseurs*, Bruxelles: Labor, 1989, p. 171-249.
- Guy Vanthemsche, «State, banks and industry in Belgium and The Netherlands, 1919-1939», in Harold James, Håkan Lindgren, Alice Teichova (éd.), *The role of banks in the interwar economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 104-121.
- Guy Vanthemsche, *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940 : son histoire, son actualité*, Bruxelles: Labor, 1994.
- Guy Vanthemsche, «The Economic Action of the Belgian State During the Crisis of the 1930s», in Hermann van der Wee, Jan Blomme (éd.), *The Economic Development of Belgium since 1870*, Cheltenham: Edward Elgar, 1997, p. 337-356.
- Guy Vanthemsche, «La Banque de 1934 à nos jours», in Hermann van der Wee (éd.), *La Générale de Banque. 1822-1997*, Bruxelles: Racine, 1997, p. 287-526.
- Robert Urs Vogler, «The genesis of Swiss banking secrecy: political and economic environment», *Financial History Review*, vol. 8, n° 1, 2001, p. 73-84.
- Robert Urs Vogler, *Swiss Banking Secrecy: Origins, Significance, Myth*, Zurich: Association for Financial History, 2006.
- Danielle Wallef, «Les collusions devant l'opinion», *Revue belge d'histoire contemporaine*, n° 3-4, 1976, p. 444-472.
- Rahel Walser, «Der edle Tropfen der Oberschicht: die Basler Nachrichten», in Walter Rüegg (éd.), *Herausgefordert : die Geschichte der Basler Zeitung*, Basel: Christoph Merian Verlag, 2012, p. 13-36.
- François Walter, «Finance et politique à la belle époque : la France et les emprunts de la Confédération helvétique (1890-1914)», *Revue suisse d'histoire*, vol. 32, n° 3, 1982, p. 421-450.
- Leon Wansleben, «Institutional Hybridity at Work: The Case of Swiss Banking Regulation (1920s-1980s)», à paraître, 2017.
- Ruedi Wermelinger, Roman Rosenfellner (éd.), *Séries chronologiques historiques 5. Les banques suisses*, Zurich: Banque nationale suisse, 2009.
- Christian Werner, *Für Wirtschaft und Vaterland : Erneuerungsbewegungen und bürgerliche Interessengruppen in der Deutschschweiz, 1928-1947*, Zürich: Chronos, 2000.
- Michael Werner, Bénédicte Zimmermann, «Beyond comparison: Histoire croisée and the challenge of reflexivity», *History and Theory*, vol. 45, n° 1, 2006, p. 30-50.
- Eugene N. White, *The Regulation and Reform of the American Banking System, 1900-1929*, Princeton: Princeton University Press, 1983.
- Eugene N. White (éd.), *Crashes and panics : the lessons from history*, New York: New York University, Leonard N. Stern School of Business, 1990.
- Eugene N. White, «Lessons from the History of Bank Examination and Supervision in the United States 1863-2008», in Alfredo Gigliobianco, Gianni Toniolo (éd.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma: Banca d'Italia Eurosystem, 2009, p. 15-43.
- Eugene N. White, «“To Establish a More Effective Supervision of Banking”: How the Birth of the Fed altered Bank Supervision», in Michael D. Bordo, William Roberds (éd.), *The Origins, History, and Future of the Federal Reserve: A Return to Jekyll Island*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 7-54.
- Markus Winiger, «Le secret bancaire suisse avant 1914: législation fiscale fribourgeoise, comptes-joints, législations cantonales et fédérales sur les banques», Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne, 2007.

- Willi Winkler, *Der Schattenmann : von Goebbels zu Carlos: das mysteriöse Leben des François Genoud*, Berlin: Rowohlt, 2011.
- Els Witte, Rene De Preter (éd.), *Histoire de l'épargne sociale : à travers l'évolution de la banque d'épargne Codep et de ses prédécesseurs*, Bruxelles: Labor, 1989.
- Eddy Wymeersch (éd.), *In bono et aequitate perseverans. Baron de Bary 1906-1985*, Bruxelles: Bruylant, 1985.
- Eddy Wymeersch, «The Structure of Financial Supervision in Europe: About single, twin peaks and multiple financial supervisors», *European Business Organization Law Review*, vol. 8, n° 2, 2007, p. 239-306.
- Dimitiri Yernault, *L'Etat et la propriété. Le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles: Bruylant, 2013.
- Sacha Zala, «Krisen, Konfrontation, Konsens (1914-1949)», in Georg Kreis (éd.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel: Schwabe Verlag, 2014, p. 490-539.
- Suzanne Ziegler-Peter, «Bankinsolvenz und Einlegerschutz : Analyse und Beurteilung der Entwicklung in der Schweiz», Doktorarbeit in Wirtschaftswissenschaften, Universität Zürich, 2014.
- Markus Zimmerli, *Zinspolitik der Nationalbank mit Hilfe von Artikel 10 des Bankengesetzes*, Zürich: Schweizerische Nationalbank, 1983.
- Rolf Zimmermann, *Volksbank oder Aktienbank? Parlamentsdebatten, Referendum und zunehmende Verbandsmacht beim Streit um die Nationalbankgründung. 1891-1905*, Zürich: Chronos, 1987.
- Daniel Zuberbühler, «Die Kantonalbanken im Bankengesetz», in Carlo Matti (éd.), *Union des Banques Cantonales Suisses. 1907-2007*, Bâle: Union des Banques Cantonales Suisses, 2007, p. 159-177.
- Urs Zulauf (éd.), *50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht / 50 ans de surveillance fédérale des banques / 50 anni di sorveglianza federale delle banche*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1985.
- Matthias Zurlinden, «Goldstandard, Deflation und Depression: Die schweizerische Volkswirtschaft in der Weltwirtschaftskrise», *Schweizerische Nationalbank, Quartalsheft*, vol. 2, 2003, p. 86-116.

Index des noms propres

A

Abt, Roman, 173, 223, 226, 233
Abt, Siegfried, 413
Aellig, Alfred, 154, 164
Affolter, Hans, 41
Albisetti, Emilio, 483, 507, 684
Alexander, Emil, 154, 164, 180
Amonn, Kurt, 393
Amstalden, Walter, 190
Ansiaux, Hubert, 551
Antognini, Eligio, 247, 654, 659, 660, 664, 666, 672
Appia, Paul, 46
Arendt, Joseph, 542

B

Bachmann, Ernst, 404, 697
Bachmann, Gottlieb, 64, 65, 139, 140, 148, 150, 151, 154, 158, 161, 164, 179, 180, 183, 207, 208, 213, 214, 218, 235, 257, 282, 310, 312, 313, 317, 318, 319, 320, 321
Bachmann, Paul, 180
Baeyens, Herman, 567
Bagage, Jules, 589
Barbey, Edmond, 645
Barde, Edouard, 234, 235
Bärlocher, Remigius, 432
Barth, Edmund Albert, 166, 189
Baumgartner, Dr. ?, 366
Baumgartner, Franz, 428
Beckhard, Ernst, 365
Bekaert, Léon Antoine, 551, 553, 554, 555, 557, 559, 560, 561, 562
Benoît, G., 294
Bergün Schuster, Jacques, 336, 483
Berra, Amilcare, 247, 654, 664, 672, 674
Bersier, Charles, 694
Bersier, Henri, 151, 181, 191, 694
Biel, Walter, 455, 698
Bieri, Ernst, 698
Bieri, Rudolf, 468
Binder, Julius, 403, 455
Biron, Herman, 567, 568, 613, 618
Blankart, Charles, 152
Blatter, Anton, 453, 468, 475
Blatti, Fritz, 404, 441, 698
Blöchlinger, Joseph, 181
Bodenmann, Hermann, 247, 455, 653, 654, 657, 658, 659, 663, 669, 671, 674, 697
Bodmer, Daniel, 13, 77, 95, 101, 247, 252, 277, 288, 291, 336, 357, 372, 376, 378, 381, 397, 417, 425, 426, 432, 451, 453, 461, 466, 467, 468, 483, 492, 499, 500, 507, 631, 654, 671, 684, 686, 687
Bodmer, Max E., 154, 164, 168, 180, 182, 192, 194, 234, 305, 373
Bonvin, Roger, 400, 402, 403, 437, 440, 452, 454, 461, 464, 669, 682
Bonvoisin, Pierre, 603, 606

Borel, Alfred, 455, 697
Borle, Henri, 197, 247, 284, 303, 378, 379, 380, 647, 654, 666, 672, 683
Bourgknecht, Jean, 370, 408, 409, 445, 648, 672
Bovon, Gustave, 300
Bratschi, Heinz, 455
Brüderlin, Carl, 247, 254, 264, 281, 296, 646, 654
Brugger, Max, 137, 138, 145, 300
Brunner, Carl, 231
Bruyneel, André, 544, 549, 552, 611, 612, 613, 615, 619
Burckhardt, Albert, 43, 44
Bussmann, Hans, 362
Butscher, Ludwig, 447

C

Cafilisch, Albert, 300, 305
Cagianut, Johann Laurenz, 155
Camu, Louis, 599
Capaul, Duri, 247, 646, 654, 656, 657, 663, 664, 667
Capitaine, Georges, 230, 413
Carry, Paul, 304
Celio, Nello, 454, 455, 466, 468, 473, 474, 475, 477, 478, 484, 485, 486, 487, 489, 496, 500, 505
Chauvet, Henri, 43, 46, 54
Chevallaz, Georges-André, 506, 507, 508, 646, 659, 666, 668, 672, 684
Christen, Erwin, 181
Claes, Willy, 607
Clerc, Blaise, 478, 697
Copt, Aloys, 455, 698
Cornaz, Alfred, 463
Cornfeld, Bernard, 405
Cornu, André, 336
Crombé, Henri Philippe, 604, 605
Curchod, Gustave, 305, 373
Curti, Carl Alfred, 695

D

Dähler, Hans, 684
Däniker, Heinrich, 154, 226, 231, 232, 247, 305, 307, 373, 646, 647, 648, 654, 659, 663
Dapples, Louis, 694
Darier, Emile, 351
Darier, Henri, 43, 51, 52, 53
Darier, Jacques Auguste, 449
de Barsy, Eugène, 527, 528, 529, 539, 544, 548, 552, 553, 555, 558, 560, 561, 562, 565, 568, 573, 579, 582, 585, 588, 590, 598, 599, 600, 601, 604, 605, 618, 622
de Brocqueville, Charles, 524
de Brouckère, Alfred, 551, 553, 555, 560
de Capitani, Silvio, 247, 654, 669
de Clercq, Willy, 580, 607
de Guchteneere, André, 566
de Haller, Rodolphe, 55, 78, 164, 181, 197, 220
de Launoit, Paul, 598, 599, 600

de Launoit, Paul-Marie, 598
 de Leener, Georges, 580, 581, 582
 de Loës, Charles, 643, 649
 de Man, Henri, 241, 526, 527, 529, 546
 de Munck, Willy, 582
 de Roguin, Henri-Emmanuel, 305
 de Spot, Jan, 554, 556, 558, 560, 561
 de Strycker, Cécil, 554, 555
 de Torrenté, Léon-Marc, 430, 645
 de Voghel, Franz, 234, 536, 541, 542, 558, 560, 561,
 562, 567, 585, 588, 597, 606, 612, 614
 de Weck, Bernard, 222
 de Weck, Philippe, 470, 483, 484, 490, 684
 Degrelle, Léon, 524
 del Marmol, Charley, 553, 555, 559, 560, 561
 Deonna, Raymond, 479, 640, 698
 Dereume, Edmond, 580
 Deruelles, Henri, 579
 Détry, Jean, 566
 Dietler, Hans, 299
 Diggelman, Jakob, 649
 Dollfus, Ruggero, 111, 112, 216, 223, 258, 694
 Donnet, Robert, 553
 Droz, Numa, 261
 du Pasquier, Félix, 647
 Du Roy de Blicquy, Catherine, 566
 Dubois, Léopold, 43, 46, 53
 Dubois-Pélerin, Jules, 582, 599, 600, 604, 605
 Dubuis, Alphonse, 667
 Dubuis, Marcel, 429, 432
 Duft, Emil, 398
 Duft, Johannes, 223, 256, 541
 Dunant, Robert, 649
 Duperrex, Emile, 247, 467, 645, 654, 665
 Dupriez, Léon H., 529, 530
 Duttweiler, Gottlieb, 306, 349, 350, 352

E

Ehrsam, Paul, 14, 247, 288, 322, 405, 453, 465, 468,
 475, 479, 483, 507, 640, 654, 684
 Eichenberger, W., 154
 Eisenring, Paul, 698
 Eisenring, Theodor, 247, 651, 654, 659
 Ernst, Rudolf, 43, 46
 Escher, Hans Konrad, 247, 654, 659
 Etter, Karl, 247, 425, 437, 461, 479, 498, 654
 Eugster, Gallus, 352
 Evéquo, Raymond, 121
 Eyskens, Gaston, 588

F

Fabri, Charles, 527
 Fassnacht, Emma, 257, 655
 Felber, René, 455
 Ferrier, Henri, 430
 Fischer, Hans, 300, 373, 381
 Fischer, Hanspeter, 479, 698
 Franck, Louis, 545, 558
 Francqui, Emile, 516, 524, 539
 Franzoni, Enrico, 455, 691, 698

Freiburghaus, Erwin, 455
 Frère, Maurice, 547, 553, 555, 560, 561, 565, 567,
 577, 582, 585, 589
 Frey, Friedrich, 43, 44, 54, 55, 58
 Frey, Julius, 43, 45, 46, 51, 52, 59, 67, 207
 Freymond, Pierre, 640, 698
 Fumasoli, Mario, 428, 442
 Furgler, Kurt, 455, 646

G

Galli, Brenno, 388, 403
 Galopin, Alexandre, 511, 527, 529, 531, 532, 538,
 542, 546, 581, 603, 617
 Gasser, Erik B., 459
 Gaudard, Emile, 667
 Gautier, Robert, 483, 488
 Gautier, Victor, 300, 319
 Geering, Traugott, 44
 Gelders, Guy, 567
 Genoud, François, 413
 Georg, Alfred, 694
 Gérard, Max-Léo, 511, 526, 527, 529, 531, 533, 539,
 544, 545, 546, 551, 553, 558, 562, 588, 610, 623
 Gerwig, Andreas, 455
 Ghelfi, Jean-Pierre, 247, 654, 667
 Gibson, Rajna, 655
 Gillet, Paul, 600, 604
 Gil-Robles, José María, 430, 435
 Gippert, Bernhard, 336
 Gisling, Alfred, 442
 Givel, Roger, 684
 Glarner, Jacques, 455
 Glättli, Heinrich, 478
 Gnägi, Gottfried, 163, 164, 318
 Goblet, Marcel, 580, 581
 Godeaux, Jean, 552, 554, 562, 614
 Golay, Jean, 247, 425, 437, 461, 470, 654, 666, 672
 Golay, Maurice, 351
 Gottret, Jules-Edouard, 135
 Graber, Ernest-Paul, 135
 Graber, Pierre, 475
 Graner, Paul, 195, 257, 676, 686
 Grégoire, Antoinette, 567
 Grendelmeier, Alois, 420
 Grimm, Robert, 76, 112, 121, 163, 164, 170, 171,
 176, 180, 222, 242, 291, 350, 694
 Grob, Hugo, 484
 Grüebler, Hermann, 152
 Grütter, Willy, 649
 Gugerli, Ernst, 455
 Guillaume, René, 551, 553, 561
 Guisan, Louis, 455
 Guntli, Eduard, 694

H

Haab, Robert, 69, 122, 304, 305, 694
 Häberli, Otto, 694
 Häberlin, Heinrich, 134, 144, 260
 Hackhofer, Karl, 698
 Häfliger, Fritz, 305, 373

Halasi, Albert, 528, 529, 533
 Hardegger, Emil, 256
 Hartung, Hans, 247, 654, 660
 Häuptli, Alfred, 181
 Hauri, Kurt, 252, 686, 688, 689
 Hay, Alexandre, 618
 Hefü, Peter, 455, 691, 697
 Heggin, ?, 366
 Helbronner, ?, 542
 Henggeler, Josef, 302, 304, 305
 Henrion, Robert, 589
 Hentsch, Aloys, 282, 666
 Hentsch, Gustave A., 154
 Heuberger, Johann, 154, 164, 180, 305
 Hirs, Alfred, 118, 119, 122, 181, 247, 322, 371, 378,
 379, 380, 381, 415, 416, 642, 643, 645, 647, 654,
 660, 663, 665
 Hirsch, Alain, 247, 400, 405, 501, 507, 654, 659, 662,
 666, 684
 Hochuli, Adolf, 695
 Hoffmann, Arthur, 68, 69
 Hofmann, Albert, 212
 Hofmann, Paul, 455, 697
 Holenstein, Thomas, 247, 378, 433, 647, 651, 654,
 656, 658, 663, 668, 669
 Homberger, Arthur, 304, 305
 Hommel, Max, 247, 252, 282, 283, 285, 305, 309,
 360, 362, 364, 366, 370, 371, 373, 374, 378, 379,
 380, 381, 401, 408, 424, 425, 426, 431, 432, 433,
 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443,
 461, 564, 642, 644, 649, 654, 656, 658, 659, 663,
 666, 667, 669, 672, 673, 686, 687, 688, 689, 692
 Honegger, Fritz, 455, 697
 Howald, Oskar, 155, 160
 Hubacher, Helmut, 499, 500, 505
 Huber, Beat, 402
 Huber, Eugen, 59, 66, 68, 69
 Huber, Hans, 453, 465, 468, 684
 Huber, Harald, 408
 Huber, Johannes, 318
 Hug, Hermann, 435, 436, 437, 439
 Hummler, Alfred, 479, 698
 Huyssens, André, 551, 553, 555, 557, 565

I

Idiers, Claire, 566
 Iklé, Max, 95, 463, 649
 Ilg, Konrad, 139, 163

J

Jaber, Paul, 166, 179, 181, 300, 305, 373
 Jäger, Carl, 181, 300
 Jäggi, Peter, 397, 400
 Jan, L., 305
 Jann, Adolf, 373
 Janssen, Georges, 531, 539, 542, 545, 547, 551, 553,
 555, 558, 559, 560, 561, 562, 566, 575, 597, 623
 Janssens, Alexis, 554
 Jenny, Daniel, 694

Jöhr, Adolf, 57, 58, 67, 68, 128, 141, 142, 144, 145,
 146, 147, 148, 149, 152, 154, 157, 158, 159, 164,
 166, 167, 168, 169, 170, 173, 175, 176, 179, 180,
 181, 183, 184, 193, 195, 196, 198, 204, 208, 209,
 210, 212, 218, 220, 221, 229, 231, 232, 237, 259,
 274, 280, 300, 302, 303, 305, 310, 314, 354, 373,
 532, 639
 Junod, Blaise, 336

K

Kaderli, Jakob, 284
 Kaufmann, Max, 361, 362, 363, 367
 Kaufmann, Otto K., 440
 Kellenberger, Eduard, 29, 59, 63, 64, 73, 128, 132,
 136, 143, 144, 146, 147, 149, 151, 154, 158, 160,
 164, 197, 219, 252, 287, 300, 306, 314, 355, 356,
 378, 682, 683, 686, 688, 689
 Kern, A., 155
 Kern, Pierre Yvan, 430
 Klöti, Emil, 210, 224, 310, 639
 Koechlin, Carl, 317
 König, Richard, 112, 163, 180, 202, 694
 Korner, Hans, 247, 654
 Korrodi, Hermann, 166, 180, 189, 305
 Kuhn, Hans, 303
 Kuhn, Manfred, 456
 Kummer, Johann Jakob, 261
 Kundert, Heinrich, 43
 Kurz, Hermann, 58, 61, 172, 181, 274

L

La Roche, Robert, 79, 155, 181, 194, 300
 Lachat, ?, 181
 Laely, Andreas, 222
 Landmann, Julius, 24, 25, 29, 30, 34, 36, 37, 38, 40,
 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56,
 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 72,
 73, 74, 75, 78, 132, 135, 142, 172, 177, 196, 197,
 207, 208, 217, 241, 628
 Lang, Louis, 455
 Langenauer, Jakob, 455
 Laur, Ernst, 75, 112
 Leclercq, Marcel, 554
 Leder, Friedrich, 694
 Lemaire, Henri, 553, 556, 557
 Lemoine, Robert J., 527, 528, 529, 530, 545
 Leu, Franz, 697
 Leuch, Georg, 303
 Leuenberger, Hermann, 479, 698
 Liebaert, Henri, 589, 599, 610
 Locher, Emil, 277
 Lombard, Albert, 155
 Lombard, Jean, 166, 181, 194, 305
 Losey, Emile, 155, 157
 Lusser, Augustin, 697
 Lusser, Markus, 453, 465, 468, 483, 507, 684
 Lutz, Alfred Carl, 277
 Lutz, Benno, 483, 507, 684

M

Mahieu, Louis-Jean, 546, 551, 553, 554, 555, 597
Manz, Hans, 336, 401, 418, 423, 424, 425, 426, 435,
436, 437, 464, 466, 467, 686, 690
Marbach, Friedrich, 88, 136, 138, 163, 397, 400
Marcuard, Roger, 254
Martin, Jean, 137
Matter, Albert, 247, 379, 381, 463, 484, 648, 649, 654,
666, 667, 669, 672
Matti, Hans, 302
Mauderli, Fridolin, 46
Meile, Wilhelm, 694
Meili, Jakob, 212
Mélot, Auguste, 581, 582
Mertens, Jean, 553, 554, 563
Merz, Leo, 181
Mestreit, Louis, 580, 582
Meyer, Albert, 34, 42, 51, 73, 180, 212, 254, 257, 279,
287, 296, 298, 303, 304, 310, 313, 314, 317, 318,
365
Meyer, John Alfred, 122
Meyer, Otto, 284
Meyer, Paul, 365
Minger, Rudolf, 110, 119
Moll, Alfred, 295
Moser, Carl, 190
Motta, Giuseppe, 63, 667
Motta, Riccardo, 247, 322, 430, 451, 454, 455, 459,
467, 639, 644, 654, 663, 665, 667, 681, 682
Moyersoen, Ludovic, 553, 555, 558
Mugny, Roger, 698
Müller, Alfred, 352
Müller, Bernhard, 252, 408, 414, 453, 465, 468, 483,
490, 507, 508, 644, 666, 672, 684, 686, 688, 692
Müller, Emil, 305, 307, 342
Müller, Hans, 282
Müller, Jakob, 247, 366, 379, 643, 645, 648, 649, 654
Müller, Peter, 247, 425, 432, 437, 440, 461, 646, 650,
654
Muñoz, Julio, 388, 401, 420, 425, 427, 428, 429, 430,
431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 442,
445, 446, 457, 461, 469, 495, 498, 503, 627, 644,
656, 669, 688
Musy, Jean-Marie, 29, 63, 64, 71, 77, 89, 107, 109,
110, 112, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 125,
128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 139,
140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 150, 152,
154, 156, 157, 158, 160, 163, 164, 165, 169, 170,
172, 208, 218, 219, 221, 222, 311, 315, 540, 626,
688, 689

N

Neuhaus, Beat, 336, 381, 686
Neuman, Henri, 567
Nicole, Léon, 114, 135
Nobel, Peter, 247, 322, 654, 662
Nobs, Ernst, 354
Noppen, G., 593
Norman, Montagu, 117, 235
Nussbaumer, Albert-Charles, 649

Nussbaumer, Pierre-André, 458

O

Obrecht, Hermann, 254, 277, 350, 352
Ockrent, Roger, 567, 620
Octors, José, 566
Odier, Emile, 46
Odier, Marcel, 452, 471
Oetterli, Max, 356, 381, 403, 412, 421, 424, 425, 446,
448, 453, 462, 465, 466, 467, 468, 472, 473, 477,
480, 482, 483, 484, 485
Oleffe, André, 552, 554, 558, 560, 561, 567, 605, 607,
620
Oprecht, Hans, 241

P

Papart, Julien, 551, 553, 555, 557, 560, 561, 565
Peeters, Leo, 581
Perkins, Richard S., 418
Perréard, Georges-François, 430
Perren, Alphonse, 247, 252, 280, 281, 282, 303, 304,
647, 654, 656, 658, 659, 663, 666, 686, 688, 689
Pesson, Jean-Charles, 430
Peter, Rudolf, 206, 277
Petrig, Viktor, 256
Pfenninger, Rudolf, 247, 322, 457, 470, 645, 646, 654,
656, 665
Pfister, Eduard, 163
Pfister, Hans, 694
Pfister-Ineichen, Heidi, 655
Pfund, Robert, 422, 423
Pictet, Albert, 232
Piguet, Denis, 80, 197, 199
Pilet-Golaz, Marcel, 119
Pitseys, Maurice, 567
Polar, Giovanni, 164, 194, 195
Portmann, Heinz, 436, 437, 483, 486, 496
Pourbaix, Marcel, 581
Prack, Herbert, 566
Probst, Rudolf, 397, 400
Puissant Baeyens, Fernand, 551, 590

R

Rappard, William, 340
Redli, Markus, 423, 439, 687
Reimann, Robert (CN, PDC), 505
Reimann, Robert (secr. CFB), 182, 231, 252, 257, 267,
269, 272, 273, 306, 336, 686, 687
Reinhard, Ernst, 111, 112, 139, 380, 381, 408, 463
Reinhardt, Ernst Eberhardt, 355, 380, 409, 416, 442,
489, 505, 649, 688
Reinhart, Georg, 694
Renard, André, 599
Renell Rodd, Francis James, 228
Renfer, Theodor, 649
Renk, Ernst Georg, 388, 397, 398
Reymond, Louis, 155, 164
Richner, Fritz, 402
Riesen, Jean, 479, 698

Rinderknecht, Jacob, 212
 Rohner, O., 695
 Rohner, Willi, 477, 640, 697
 Rohr, Max, 1, 247, 379, 381, 396, 408, 416, 643, 645, 651, 654, 672
 Ronus, Paul, 695
 Röpke, Wilhelm, 623
 Rosenbaum, Tibor, 449
 Rosenberg, Leland, 430
 Rösselet, Arnold, 247, 322, 646, 654, 663, 664, 665
 Rosset, Paul-René, 395, 397, 400, 420
 Rossy, Paul, 100, 112, 160, 164, 167, 168, 179, 180, 221, 226, 231, 242, 247, 252, 254, 255, 257, 267, 280, 282, 286, 288, 289, 296, 297, 298, 299, 300, 303, 305, 307, 309, 311, 312, 313, 315, 316, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 373, 380, 381, 396, 397, 398, 415, 416, 417, 424, 425, 437, 461, 547, 620, 639, 642, 643, 644, 645, 647, 648, 649, 654, 656, 660, 663, 665, 667, 674, 686, 688, 689, 690
 Rüfenacht, Carl Hermann, 694

S

Sadi Kirschen, Etienne, 580, 581
 Salin, Edgar, 64
 Salvisberg, ?, 181
 Sarasin, Alfred, 43, 44, 53, 58, 78, 79, 131, 133, 137, 150, 154, 165, 166, 181, 253, 254, 279, 315, 320, 356
 Sarasin, Alfred E., 441, 463, 471, 481, 649
 Saxer, Arnold, 212, 282
 Schaefer, Alfred, 343, 354, 381, 424, 649
 Schaffer, Emil, 479, 698
 Schalcher, Heinrich, 455, 698
 Schaller, Gustav, 150, 316, 318
 Scherer, Victor Emil (ou Viktor), 176, 222, 320
 Scherrer, Paul, 694
 Schib, Paul, 455, 698
 Schmid, H., 294, 656, 664
 Schmid, Hans, 247, 507, 654, 668
 Schmid, Philipp, 135
 Schmid, Werner, 420, 441
 Schneebeli, Hermann, 61
 Schneider, Friedrich, 66
 Schnyder von Wartensee, Charles, 133, 164, 694
 Schönle, Herbert, 500
 Schuler, Adelrich, 432
 Schulthess, Edmund, 22, 36, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 51, 52, 53, 54, 57, 59, 61, 63, 64, 67, 69, 74, 114, 123, 132, 167, 168, 171, 172, 189, 197, 247, 253, 254, 255, 268, 269, 279, 289, 290, 296, 297, 298, 299, 300, 303, 304, 305, 309, 313, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 351, 352, 373, 374, 433, 623, 640, 641, 645, 646, 647, 654, 660, 663, 667, 668, 674, 688
 Schulthess, Louis, 58, 62
 Schwander, Willi, 189, 201
 Schwartz, Paul, 369
 Schwarzenbach, James, 460, 479, 480
 Schwegler, Walter, 367, 409, 414, 416, 418, 644, 672
 Schweizer, Samuel, 378, 381
 Schweri, Karl, 397, 399

Schwyzler, Jeanne, 122, 694
 Seiler, Gustav Adolf, 135
 Sidler, Francesco, 181
 Siegenthaler, Friedrich, 121
 Simonet, Henri, 606, 613
 Soldan, Hans, 295
 Soldan, Karl, 695
 Soudan, Eugène, 547, 553
 Spaak, Paul-Henri, 551, 567
 Speiser, Paul, 44
 Spühler, Willy, 474
 Stadelmann, Josef, 373
 Staehelin, Max, 144, 155, 164, 173, 174, 175, 179, 180, 181, 202, 209, 220, 234, 237, 280, 300, 305, 373, 639
 Stampfli, Arthur, 181, 183, 198, 373
 Stampfli, Oskar, 432
 Stefani, Alberto, 697
 Steverlynck, Karel, 553, 555, 558, 560, 561, 563, 585
 Stich, Otto, 247, 249, 286, 478, 479, 651, 654, 656, 668, 698
 Strasser, Karl, 181
 Strässle, Robert, 695
 Streuli, Hans, 247, 396, 413, 421, 440, 442, 446, 461, 462, 467, 499, 642, 643, 649, 650, 654, 656, 659, 660, 661, 663, 669, 672, 682, 690
 Studer, Otto, 212
 Sulzer, Hans, 318
 Suter, Robert, 138, 155, 157, 694
 Suter, Rudolf, 698

T

Thalmann, Ernst, 143, 175, 176, 181, 206, 223, 277, 291, 312
 Thalmann, Xavier, 694
 Theunis, Georges, 525, 566
 Theus, Arno, 455, 697
 Tindemans, Leo, 563, 574, 579
 Tobler, August L., 694
 Torche, Paul, 455
 Trujillo Molina, Rafael Leonidas, 427, 428, 429, 430, 438
 Tschopp, Josef, 421, 455, 698
 Türlér, Karl, 649
 Tzaut, Henri, 430

U

Uehlinger, Hermann, 342
 Uldry, Albert, 247, 654, 667
 Ulrich, Josef, 455
 Umbricht, Viktor, 642, 648

V

Vaes, Urbain, 580, 581, 582
 Vallotton, Henry, 191
 Van Audenhove, Marcel, 553, 555, 557, 559, 565, 567
 Van den Bosch, Carlo, 553
 Van Nieuwenhuyse, Jean, 553, 560, 562, 591

Van Zeeland, Paul, 511, 525, 527, 529, 530, 531, 532,
533, 541, 546, 551, 599
Vandenborre, Hubert, 581
Vandeputte, Robert, 561
Vassalli, Albert, 695
Verplaetse, Alfons, 593
Verteneuil, Jacques, 567
Vieli, Peter, 306, 354, 629
Villalonga, Ignasi, 429
Vincent, Jean, 428, 441
Vincenz, Gion, 455
Virieux, Robert, 412
Vischer, Max, 135, 145, 155, 165, 176, 181, 207, 219,
224
Vogt, Werner, 697
von Falkenhausen, Alexander, 565
von Moos, Ludwig, 448, 460, 475, 505
von Pfyffer, Max, 181
von Steiger, Eduard, 694
Vontobel, William, 367

W

Wahlen, Friedrich-Traugott, 676
Walch, Emil, 123, 247, 254, 255, 264, 268, 281, 296,
354, 373, 641, 645, 654, 660, 663, 665, 674, 694
Waldner, Fritz, 441
Wälti, Ernst, 282
Weber, Ernst, 140, 164, 247, 307, 310, 321, 322, 647,
654, 658, 665
Weber, Hans, 698
Weber, Max, 88, 155, 157, 159, 160, 164, 171, 180,
181, 210, 218, 242, 478, 502, 647, 694, 698
Weber, Robert, 163
Weibel, Hans, 282
Welter, Rudolf, 455, 507
Wenger, Walter, 336

Wenk, Gustav, 345, 694
Wenk, Willi, 455
Wetter, Ernst, 34, 155, 218, 247, 304, 305, 307, 309,
342, 353, 354, 356, 361, 374, 376, 394, 433, 628,
641, 645, 647, 651, 654, 658, 663, 668, 669, 683,
688
Wiard, Joseph, 579
Widmer, Bernhard, 155, 181, 256
Widmer, Conrad, 261
Willems, Louis, 580
Wirth, Albert, 152
Wittmer, Rudolf, 155, 164, 167, 180, 181, 226, 283,
285, 295, 305, 373
Wolf, Arthur, 150, 155, 164, 173, 180, 181, 300, 303,
305, 373
Wuffli, Heinz R., 484, 505, 684
Wuilleumier, David H., 695
Würgler, Otto, 300, 331, 649
Wyer, Hans, 247, 654, 664, 669, 674
Wyss, Edmund, 479, 698

Y

Yaux, Francis, 399

Z

Zachmann, Emil, 180, 181, 294, 302
Ziegler, Jean, 479, 480, 505
Zoelly, Charles, 305
Zuberbühler, Daniel, 252, 686, 687, 689
Zürcher, Albert, 361
Zürcher, Gottfried, 369
Zust, Albert, 123, 247, 254, 255, 264, 278, 281, 285,
296, 298, 305, 354, 373, 376, 641, 645, 651, 654,
663, 668, 669, 674, 694

Index des entreprises, institutions et associations

A

Aargauische Hypotheken- und Handelsbank, 450
Aargauische Hypothekenbank, 36, 254, 643
Administration fédérale des contributions, 353, 355, 356, 488
Administration fédérale des finances, 22, 23, 29, 64, 132, 143, 154, 164, 170, 182, 183, 190, 194, 198, 217, 219, 221, 252, 256, 257, 258, 264, 287, 288, 300, 314, 355, 380, 397, 400, 401, 404, 408, 409, 410, 413, 416, 418, 423, 424, 437, 439, 453, 464, 465, 466, 468, 475, 483, 507, 508, 510, 631, 642, 644, 645, 646, 648, 649, 653, 680, 683, 686, 687, 688, 692
AG für Ertragswerte, 491
AG für Industriefinanzierung, 491
Agemit AG, 397, 399
Algemeene Bankvereniging, 514, 523, 525, 527
Algemene Bank Nederland, 449, 606
Allgemeine Aargauische Ersparniskasse, 694
Allgemeine Grundkreditbank, 279
Allgemeine Treuhand AG, 49, 209, 277, 281, 282, 291, 397
Alliance des Indépendants, 349, 350, 353, 367, 420, 480, 507
Aluminium-Industrie AG, 642
American Express Company, 196, 411, 450
Amincor-Bank, 506
Arab Bank (Overseas) Ltd, 450
Association Belge des Banques, 515, 542, 560, 563, 586, 590, 610
Association belge des reviseurs, 578
Association des Banques Etrangères en Suisse, 458
Association des banquiers privés de Suisse, 194
Association des Patrons et Ingénieurs Catholiques de Belgique, 553
Association patronale de l'industrie textile, 694
Association pour une monnaie saine, 88, 316
Association suisse des banquiers, 21, 23, 24, 35, 36, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 67, 68, 69, 70, 74, 75, 77, 78, 79, 88, 95, 112, 116, 131, 133, 135, 137, 138, 141, 143, 144, 145, 146, 151, 152, 153, 154, 155, 159, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 184, 190, 193, 194, 196, 207, 208, 212, 219, 224, 229, 230, 231, 232, 246, 252, 259, 266, 275, 288, 300, 305, 306, 307, 308, 330, 331, 333, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 361, 368, 369, 370, 373, 377, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 395, 396, 399, 400, 402, 403, 404, 405, 407, 408, 409, 412, 414, 415, 417, 419, 420, 421, 423, 424, 425, 426, 439, 440, 441, 445, 446, 447, 448, 449, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 489, 490, 491, 493, 495, 497, 498, 503, 507, 508, 509, 533, 541, 550, 563, 627, 628, 629, 630, 631, 633, 636, 639, 642, 643, 649, 650, 664, 677, 683, 684, 685, 686, 687, 689, 694, 698

Association Suisse des Employés de Banque, 166
Association Suisse des Sociétés Gérantes de fonds de placement, 399

B

Banca Cantonale Ticinese, 37
Banca d'Italia, 33, 151, 323
Banca del Ceresio, 414
Banca del Gottardo, 450
Banca della Svizzera Italiana, 642
Banca Popolare Ticines, 37
Banco Central, Madrid, 429
Banco dello Stato del Cantone Ticino, 452
Banco di Roma, 196, 450
Bank der Deutschen Arbeit, 565
Bank für Anlagewerte, 279
Bank in Langenthal, 399
Bank in Luzern, 279
Bank in Ragaz, 301
Bank in Schaffhausen, 279
Bank in Winterthur, 43, 46, 209
Bank in Zug, 359
Bank in Zürich, 279
Bank of America, 419, 428, 430, 449, 459
Bank of Tokyo, 458
Bank Wädenswil, 279
Banque Belge du Travail, 523, 524
Banque cantonale bâloise, 181, 247, 654, 694
Banque cantonale d'Obwald, 190
Banque cantonale d'Uri, 284, 643
Banque cantonale de Berne, 46, 154, 164, 181, 205, 283, 293, 295, 300, 331, 649
Banque cantonale de Lucerne, 254, 255, 285, 376, 641
Banque cantonale de Nidwald, 284
Banque cantonale de Soleure, 254
Banque cantonale de Thurgovie, 247, 352, 379, 643, 648, 649, 654
Banque cantonale de Zurich, 3, 96, 122, 154, 192, 226, 229, 231, 247, 303, 307, 422, 450, 647, 648, 654, 664, 694
Banque cantonale des Grisons, 283, 646, 664
Banque cantonale fribourgeoise, 133
Banque cantonale neuchâteloise, 104, 283, 287, 290, 293, 294, 295, 296
Banque cantonale saint-galloise, 231, 694
Banque cantonale vaudoise, 96, 104, 151, 181, 191, 192, 284, 293, 294, 295, 296, 399, 694
Banque Centrale Coopérative, 403, 698
Banque Commerciale Arabe, 413, 645
Banque Commerciale de Bâle, 95, 96, 100, 101, 103, 104, 109, 119, 128, 137, 138, 140, 145, 164, 197, 209, 220, 228, 229, 278, 281, 287, 290, 291, 292, 296, 298, 300, 301, 303, 305, 314, 325, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348
Banque Coopérative Suisse, 155, 181, 256, 432
Banque d'Angleterre, 25, 94, 117, 228, 235, 315, 316, 319, 532, 545, 548, 558, 618
Banque d'Anvers, 527, 580, 582

- Banque d'Escompte Suisse, 15, 92, 99, 101, 103, 106, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 144, 146, 147, 156, 159, 319, 626
- Banque d'Etat de Fribourg, 133
- Banque de Bruxelles, 514, 515, 522, 525, 527, 555, 573, 583, 587, 588, 590, 593, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 606, 607, 610, 614
- Banque de Change et d'Investissements, 449
- Banque de Crédit International, 449, 506
- Banque de Dépôt et de Crédit, Genève, 46, 107
- Banque de Financement S.A., 506
- Banque de Genève, 29, 92, 106, 107, 108, 116, 128, 129, 135, 154
- Banque de l'Indochine, 331, 412, 417
- Banque de la Société Générale de Belgique, 536, 563, 565, 567, 581, 582, 583, 590, 592, 593, 594, 596, 597, 598, 600, 602, 603
- Banque de Montreux, 104
- Banque de Paris et des Pays-Bas, 196, 411, 450, 514
- Banque du Commerce, Genève, 46
- Banque du Congo Belge, 551, 553, 561, 567
- Banque Fédérale, 95, 96, 100, 101, 103, 104, 109, 282, 290, 292, 298, 305, 314, 325, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 348
- Banque Générale Belge, 514
- Banque Genevoise de Commerce et de Crédit, 427, 429, 430, 431, 434, 436, 438, 445, 469
- Banque INTRA, 415, 416
- Banque J. F. Paravicini, 442
- Banque Lambert, 554, 562, 610, 614
- Banque Leu, 96, 101, 103, 104, 155, 226, 268, 279, 282, 287, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 308, 314, 341, 342, 391, 649, 656
- Banque Mercantile, 359, 372, 408, 410
- Banque nationale de Belgique, 24, 323, 516, 520, 522, 523, 525, 528, 531, 535, 536, 539, 545, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 558, 559, 560, 561, 562, 564, 566, 569, 570, 577, 579, 585, 587, 588, 591, 592, 593, 606, 608, 609, 610, 615, 618, 698
- Banque Nationale Suisse, 31, 32, 33, 37, 43, 54, 55, 56, 57, 59, 70, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 87, 95, 98, 101, 104, 107, 108, 110, 115, 118, 119, 120, 128, 130, 131, 132, 133, 137, 138, 140, 141, 143, 147, 148, 149, 150, 151, 154, 155, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 168, 170, 172, 174, 176, 180, 181, 183, 184, 185, 188, 197, 199, 200, 207, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 223, 225, 235, 237, 238, 240, 242, 247, 248, 249, 252, 253, 254, 255, 257, 268, 269, 271, 279, 282, 287, 288, 289, 290, 291, 294, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 307, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 331, 332, 340, 342, 350, 358, 367, 370, 371, 373, 374, 376, 377, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 388, 390, 394, 395, 397, 398, 399, 401, 403, 409, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 426, 430, 434, 445, 447, 448, 452, 453, 454, 457, 458, 463, 465, 466, 467, 468, 470, 472, 473, 474, 475, 479, 483, 485, 486, 488, 496, 497, 498, 500, 501, 502, 506, 507, 508, 510, 618, 620, 631, 633, 639, 640, 642, 643, 644, 647, 648, 649, 654, 656, 659, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 672, 673, 674, 677, 678, 681, 683, 684, 686, 688, 694, 695, 697, 698
- Banque Parisienne de Crédit au Commerce et à l'Industrie, 196
- Banque Populaire Genevoise, 430, 433
- Banque Populaire Suisse, 15, 92, 96, 101, 103, 106, 109, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 154, 160, 163, 166, 181, 198, 219, 247, 254, 255, 282, 292, 314, 332, 341, 381, 503, 626, 641, 645, 649, 654, 663, 665, 694
- Banque pour le Commerce Suisse-Israélien, 450
- Banque pour le Développement commercial, 450
- Bärenspiegel, 345, 346
- Basler Nachrichten, 318, 343
- Basler Zeitung, 318
- Belgische Maatschappij voor Beleggingsbeheer, 610
- Berner Tagwacht, 136, 138, 344, 667
- Bodenkreditbank in Basel, 279
- Brockville Chemicals Limited, 603, 605
- Brown Boveri & Cie, 155, 164, 181, 254, 641
- Brufina (Société de Bruxelles pour la Finance et l'Industrie), 529, 573, 595, 596, 598, 599, 600, 601, 606, 612, 614
- Brunner & Co., 359
- Bullion Exchange & Co. Ltd, 412

C

- Caisse Centrale du Petit Crédit Professionnel, 515
- Caisse de prêts de la Confédération, 104, 106, 109, 110, 112, 113, 115, 122, 124, 128, 129, 144, 146, 154, 164, 180, 181, 225, 287, 290, 546, 681, 694
- Caisse Générale d'Epargne et de Retraite, 515, 567, 608
- Caisse Générale de Reports et de Dépôts, 577
- Caisse nationale de Crédit professionnel, 609
- Cartel des banques suisses, 77, 194
- Chase Manhattan Bank, 449
- Chemins de fer fédéraux, 260
- Comité National pour le Développement de l'Epargne Mobilière, 610
- Commerz-Bank, 94
- Commission de la Bourse de Bruxelles, 610
- Compagnie Belge pour l'Industrie, 525
- Compagnie d'Anvers, 553, 563
- Compagnie de Gestion et de Banque (Cogeba), 603
- Compagnie de Gestion et de Banque / Cogeba, 420, 603, 604, 605, 606
- Compagnie financière et de crédit SA, 442
- Compagnie Hispano-Américaine d'Electricité (CHADE), 641
- Comptoir d'escompte, 96, 99, 106, 107, 108, 109, 128, 130, 131
- Comptoir Hypothécaire et Industriel, 491
- Comptroller of the Currency, 238, 418, 419, 459
- Concordia assurances, 697
- Continental Gesellschaft für Bank- und Industrierwerte, 279
- Coop-Dépôts, 553, 554, 561
- Coopérative d'Epargne, 279
- Cornèr Banca, 247, 654, 664

Cosmos Bank, 506
 Crédit Anversoise, 514, 577
 Crédit Commercial de Porrentruy, 359
 Crédit Communal de Belgique, 515, 553, 559, 561
 Crédit Foncier Neuchâtelois, 697
 Crédit Foncier Suisse, 37, 154, 164
 Crédit Foncier Vaudoise, 155, 164, 192
 Crédit Gruyérien, 133
 Crédit Industriel d'Alsace et de Lorraine, 196
 Crédit Léman, Vevey, 300
 Crédit Lyonnais, 196, 411, 450
 Crédit Suisse, 11, 22, 36, 43, 45, 49, 51, 53, 57, 58, 61,
 67, 95, 96, 101, 103, 107, 109, 117, 122, 123, 133,
 140, 141, 145, 146, 148, 149, 152, 154, 155, 164,
 166, 167, 168, 172, 175, 181, 188, 191, 195, 198,
 207, 208, 209, 210, 212, 247, 254, 255, 256, 259,
 261, 274, 275, 277, 278, 279, 281, 282, 290, 300,
 302, 305, 306, 314, 332, 334, 341, 354, 355, 373,
 379, 380, 381, 391, 404, 408, 416, 430, 434, 436,
 438, 442, 452, 463, 469, 470, 484, 489, 499, 503,
 505, 508, 532, 621, 629, 641, 642, 649, 652, 654,
 656, 659, 660, 663, 664, 666, 684, 688, 694, 697
 Credito Ticinese, 37

D

Darmstädter und Nationalbank, 92, 93, 106
 Deggo AG, 491
 Deloitte Touche Tohmatsu (DTT), 276
 Département fédéral de justice et police, 40, 69, 120,
 151, 154, 164, 180, 260, 425, 439, 440, 448, 475,
 476, 646, 693
 Département fédéral de l'économie publique, 160,
 167, 254, 350, 351, 639
 Département fédéral des finances et des douanes, 14,
 21, 22, 42, 63, 64, 75, 76, 77, 79, 80, 104, 107,
 109, 110, 112, 114, 125, 128, 129, 130, 131, 132,
 133, 135, 137, 141, 143, 144, 146, 147, 148, 149,
 150, 151, 153, 154, 155, 156, 158, 160, 161, 162,
 164, 165, 166, 167, 168, 172, 180, 183, 184, 189,
 190, 192, 198, 212, 215, 219, 221, 222, 223, 224,
 230, 246, 247, 252, 254, 255, 256, 257, 259, 260,
 266, 267, 287, 294, 295, 298, 300, 303, 304, 305,
 309, 310, 311, 313, 314, 317, 320, 354, 355, 356,
 357, 360, 370, 371, 374, 377, 394, 395, 396, 401,
 402, 404, 407, 408, 409, 410, 413, 421, 422, 423,
 425, 437, 439, 440, 445, 448, 452, 453, 454, 458,
 464, 466, 467, 468, 469, 472, 473, 474, 475, 476,
 478, 482, 483, 485, 486, 487, 489, 490, 492, 494,
 497, 498, 501, 505, 506, 507, 509, 510, 547, 563,
 617, 626, 628, 633, 638, 639, 642, 643, 644, 646,
 647, 649, 654, 659, 666, 668, 669, 672, 674, 682,
 683, 684, 686, 687, 688, 689, 690
 Département politique fédéral, 23, 413, 414, 419, 428,
 429, 437, 438, 442, 448, 458, 474, 475, 476, 676
 Der Spiegel, 437
 Deutsche Bank, 94, 208
 Deutsche Treuhandgesellschaft, 208
 Diffusion Industrielle S.A., 360
 Disconto-Gesellschaft, 94
 Discount Bank (Overseas) Ltd, 450
 Dow Banking Corporation, 449, 450

Dresdner Bank, 94, 565

E

Elektrobank (Bank für elektrische Unternehmungen),
 36, 46, 155, 164, 166, 173, 180, 181, 187, 188,
 189, 254, 268, 270, 279, 281, 305, 640, 641, 663,
 694, 697
 Ernst & Young (EY), 276
 Ernst Lochmann, Zürich, 279
 Experta, Organisations- und Revisions-Treuhand
 A.G., 276

F

Federal Reserve System, 418
 Fédération des Industries belges, 551
 Fédération Vaudoise des caisses de crédit mutuel de
 Vevey, 275
 Fides Treuhand-Vereinigung, Zürich, 49, 191, 209,
 275, 277, 278, 279
 Financial Times, 235, 236, 291, 502
 Firestone Bank, 506
 First National City Bank, 417, 418, 420, 449, 450, 459
 Fonds des Rentes, 591
 Freiburger Revisionsverband, 275

G

Gazette de Lausanne, 134, 439, 449
 Gebrüder Oechslin, Schaffhausen, 279
 Gebrüder Volkart, 694
 Geigy S.A., 317
 Gesellschaft für Bankrevisionen, 274, 275, 276, 277,
 278, 279, 280, 281, 297, 499, 505, 583

H

H. Glorieux et Cie, 196
 Hentsch & Cie, 154, 209, 232, 282, 649, 666
 Herstatt, 506, 507, 614
 Hypothekar- & Commerzbank, 359

I

IFAG fonds immobiliers, 399
 Immobilien-Bank AG, 359
 Immo-Hyp Propria AG, 395
 Indelec (Schweizerische Gesellschaft für elektrische
 Industrie), 188, 347
 Indep, Treuhand- und Revisions-A.G., 362, 363, 365
 Instance suisse d'admission en bourse pour les valeurs
 étrangères, 642
 Institut de Réescompte et de Garantie, 515, 546, 550,
 551, 559, 560, 561, 608
 Institut des Réviseurs d'Entreprise, 578
 Institut für Bankwirtschaft, 10, 13, 450
 Institut für schweizerisches Bankwesen, 10, 13
 Institut National de Crédit Agricole, 515
 Interchange Bank, Chiasso, 359
 Intermontan AG, 415
 Internationale Bodencreditbank, 279

Internationale Genossenschaftsbank AG, 450
INTRAG, 391, 392, 393, 394, 397, 398, 402, 697
Investors Overseas Services (IOS), 405
Istituto Mobiliare Italiano, 642

J

Journal de Genève, 46, 137, 234, 235, 395, 405, 438,
441, 446, 536, 640, 645
Journal de Statistique et Revue économique Suisse, 51
Julius Bär, 698

K

Kleinkredit-Aktiengesellschaft, Bern, 359
Klynveld, Peat, Marwick & Goerdeler (KPMG), 252,
276, 686, 687
Kontroll- und Revisions AG, 275, 276, 281, 282
Kredietbank, 514, 523, 527, 583, 587, 590, 607, 610
Kredit- und Verwaltungsbank Zug, 22, 360, 361, 362,
363, 367, 368, 369, 408, 498, 634

L

La Gazette, 134, 537
La Genevoise Assurances, 694
La Nacion (journal dominicain), 427
La Prévoyance Sociale, 553
La Roche & Cie, 155, 181, 300, 391
Lavoro-Bank AG, 450
Le Soir, 577
Lloyds and National Provincial Foreign Bank Limited,
196
Lombard, Odier & Cie, 46, 155, 181, 391, 452, 645

M

Maggi (Alimentana AG), 188
Mendelssohn & Cie, 577
Metro-Bank, 506, 507
Mobilière suisse, 694, 697
Moser AG, Bankgeschäft, 359
Motor-Columbus, 36, 254, 268, 274, 281
Mouvement Ouvrier Chrétien, 554, 558
Mutuelle Solvay, 514, 551

N

National-Zeitung, 102, 119, 120, 437
Nestlé, 155, 164, 181, 188, 252, 281, 656, 686, 688,
694
Neue Zürcher Zeitung, 34, 65, 136, 137, 291, 446, 483
Neutra Treuhand AG, 209, 274, 276, 282, 483
Nippon Ginko/Bank of Japan, 33
Nordfinanz-Bank, 449

O

Office Central de Crédit Hypothécaire, 515
Office Central de la Petite Epargne, 525
Office de Contrôle des Banques en Belgique, 564, 565
Office de Redressement Economique, 527

Office fédéral des assurances, 43, 260, 261, 262, 263,
625, 677
OFOR Société fiduciaire romande, 209, 247, 252,
276, 280, 282, 483, 488, 605, 654, 663, 666, 686,
688
Österreichische Creditanstalt, 92
Ostschweizerische Treuhandgesellschaft, 274, 275
Overseas Development Bank, 450

P

Parti catholique-conservateur, 164, 247, 349, 455, 654,
667, 669, 673, 694
Parti des paysans, artisans et bourgeois, 70, 72, 110,
112, 121, 128, 135, 139, 163, 164, 173, 175, 176,
190, 202, 212, 216, 233, 239, 318, 349, 402, 455,
473, 534, 694
Parti du Travail, 349, 428, 441
Parti Ouvrier Belge, 517, 529, 531, 532, 534, 557
Parti radical démocratique, 247, 349, 441, 455, 473,
505, 508, 654, 697, 698
Parti socialiste suisse, 24, 72, 78, 111, 138, 139, 164,
170, 216, 239, 240, 241, 247, 249, 349, 353, 441,
455, 473, 474, 508, 518, 623, 654, 669, 694, 697,
698
Piguet & Cie, 197
Price, Waterhouse, Coopers (PWC), 275, 276
Privat-Kommerzbank, 372
Procrédit SA, 247, 654, 664
Profinanz AG, 491

R

Raffineries du Rhône, 644
Rahn & Bodmer, 154, 164, 180
Raiffeisen (Union suisse des caisses de crédit mutuel,
système Raiffeisen), 3, 32, 38, 105, 154, 156, 164,
180, 183, 199, 200, 201, 212, 223, 271, 272, 276,
280, 305, 332, 338, 352, 358, 373, 374, 375, 376,
377, 383, 493, 685, 698
Rentenanstalt, 36, 122, 133, 155, 181, 254, 261, 505,
641
Revisa AG, 209, 276, 362, 435, 436, 663, 664
Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen,
49, 166, 211, 276
Roche, 79, 155, 181, 194, 457
Roguin & Cie, 391, 647

S

S.A. de Placements Mobiliers, 395
S.A. Geva, 610
Sandoz AG, 457, 478
Sarasin & Cie, 254, 279, 315, 320, 463
Schweiz. Elektrizitäts- und Verkehrsgesellschaft, 279
Schweizerisch-Argentinische Hypothekenbank, 279
Schweizerische Gesellschaft für Kapitalanlagen, 391
Schweizerische Gesellschaft für Metallwerte, 279
Schweizerische Handelszeitung, 451, 698
Schweizerische Kammer für Revisionswesen, 209
Schweizerische Revisionsgesellschaft AG, 49, 209, 276,
505

Schweizerische Rückversicherungsgesellschaft, 101
 Schweizerische Spar- und Kreditbank, 301, 399, 428,
 431, 432, 434, 435, 436, 438, 441, 442, 445, 469
 Schweizerische Treuhandgesellschaft, 49, 144, 155,
 164, 175, 181, 191, 206, 208, 209, 274, 277, 278,
 279, 294, 302, 343, 663, 693
 Schweizerischer Creditorenverband, 491
 Seattle First National Bank, 506
 Sidercom, 643
 Société anonyme de gérance et de dépôts, 269, 394
 Société Belge de Banque, 514, 551, 553, 580, 589,
 590, 610
 Société de Banque Suisse, 22, 43, 44, 46, 49, 55, 96,
 100, 103, 107, 109, 111, 115, 117, 122, 140, 144,
 149, 152, 155, 164, 173, 174, 175, 181, 195, 208,
 209, 216, 220, 234, 247, 254, 255, 277, 279, 281,
 282, 290, 300, 305, 307, 314, 325, 332, 334, 340,
 341, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 350, 351, 373,
 378, 379, 381, 383, 391, 418, 430, 438, 441, 452,
 457, 458, 469, 470, 484, 485, 489, 499, 503, 505,
 507, 645, 649, 654, 656, 663, 665, 688, 694, 697
 Société des Nations, 203, 547, 553, 566
 Société Financière Italo-Suisse, 108, 154, 417, 642,
 643, 644, 663
 Société Générale Alsacienne de Banque, 196
 Société générale de Belgique, 24, 511, 513, 514, 515,
 516, 520, 522, 524, 527, 529, 531, 532, 536, 539,
 542, 551, 563, 573, 577, 580, 581, 582, 587, 589,
 590, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603,
 605, 606, 607, 612, 613
 Société Générale pour l'Industrie Electrique, 279
 Société Internationale de Placements, 391, 394
 Société nationale d'investissements, 567
 Société Nationale de Crédit à l'Industrie, 515, 524,
 525, 553, 561, 563
 Société pour le développement de l'économie suisse,
 698
 Société Suisse des employés de commerce, 135
 Société Suisse des Entrepreneurs, 155
 Société Suisse des Industries Chimiques, 457
 Société suisse pour valeurs de placement, 391
 SOPAFIN, 391
 Spar- und Leihkasse Bern, 296, 301, 483, 507, 684
 Spar- und Leihkasse Thun, 301, 497
 Speiser, Gutzwiller & Cie, 391
 Statistisch-volkswirtschaftliche Gesellschaft (zu Basel),
 44, 64
 Sulzer, 188, 318
 Supramar AG, 363
 Syndicat d'émission des banques suisses, 35

T

Texon, 508
 The Economist, 405, 443, 492

Thurgauische Hypothekenbank, 37
 Time Magazine, 427
 Toggenburger Bank, 43
 Tribunal fédéral, 174, 188, 226, 231, 258, 266, 268,
 269, 272, 285, 292, 297, 299, 300, 301, 302, 365,
 366, 367, 368, 369, 394, 440, 492
 Tribune de Genève, 437
 Turis AG, 642

U

Union de Banques Suisses, 15, 22, 24, 46, 49, 96, 100,
 101, 103, 104, 109, 115, 119, 124, 128, 152, 166,
 179, 181, 209, 239, 247, 268, 275, 282, 290, 300,
 305, 314, 325, 332, 334, 340, 341, 343, 344, 346,
 347, 348, 354, 373, 379, 381, 383, 391, 393, 394,
 395, 402, 424, 427, 450, 458, 470, 483, 489, 490,
 497, 503, 506, 646, 649, 652, 654, 663, 664, 665,
 672, 674, 676, 684, 694
 Union des banques cantonales suisses, 23, 24, 35, 152,
 168, 181, 190, 191, 194, 216, 231, 246, 283, 284,
 285, 294, 295, 352, 376, 463, 483, 563, 648, 649,
 650, 664, 669
 Union européenne des paiements, 320
 Union financière, Genève, 99, 106, 107, 108, 109,
 130, 154, 155, 319, 391
 Union suisse de banques régionales, caisses d'épargne
 et de prêts, 155, 164, 181, 194, 276
 Union suisse des arts et métiers, 73, 78, 88, 89, 155,
 156, 159, 163, 240, 241, 242, 403, 474, 694, 698
 Union suisse des Paysans, 73, 74, 78, 156, 160, 163,
 173
 Union suisse du commerce de l'industrie, 68, 155, 156,
 164, 181, 218, 317
 Union syndicale suisse, 72, 78, 88, 89, 155, 156, 159,
 163, 164, 181, 240, 241, 403, 474, 477, 674, 694,
 698

V

Verband Schweizerischer Bücherrevisoren, 209
 Verband Schweizerischer Lokalbanken, Spar- und
 Leihkassen, 155, 164, 181, 276
 Vereinigung der Revisionsverbände der Banken, 209
 Vereinigung schweizerischer Treuhand- und
 Revisionsgesellschaften, 209
 Verwaltungs-, Revisions- und Treuhand-AG, 209
 Volksbank Interlaken, 289, 301

W

WIR Wirtschaftsring-Genossenschaft, 359
 Wozchod Handelsbank AG, 448