



Gendarme ou médecin des banques? : les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935-1943)

Thibaud Giddey

► To cite this version:

Thibaud Giddey. Gendarme ou médecin des banques? : les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935-1943). Traverse. Revue d'Histoire/Zeitschrift für Geschichte, 2012, 10.5169/seals-391060 . hal-03036064

HAL Id: hal-03036064

<https://hal.science/hal-03036064>

Submitted on 26 Jan 2021

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.

Gendarme ou médecin des banques? : les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935-1943)

Autor(en): **Giddey, Thibaud**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **19 (2012)**

Heft 3: **Sammelpraxis = Collectionner comme pratique**

PDF erstellt am: **03.10.2018**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-391060>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Gendarme ou médecin des banques?

Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943)

Thibaud Giddey

Dans le sillage de la crise économique initiée à l'automne 2007, la question de la régulation des marchés financiers est réapparue à l'agenda politique et médiatique.¹ Ces développements ont conduit à des évolutions différentes selon les pays. Au Royaume-Uni par exemple, on a assisté à une réforme du cadre de régulation et à une restructuration de l'agence de surveillance. En Suisse en revanche, malgré quelques débats sur le rôle de la FINMA et du Conseil fédéral dans les déboires de la plus grande banque helvétique, UBS, seules de minces retouches légales ont été effectuées. Tant par l'ampleur des pertes subies par les établissements financiers que par la vigueur du débat médiatique, les événements récents ne sont pas sans rappeler la situation des années 1930. Un contexte de crise avait alors permis l'émergence de la première réglementation bancaire au niveau fédéral en Suisse.

Or, si cette résurgence dans l'actualité de la problématique de la régulation des marchés financiers a inspiré, en Suisse comme ailleurs, de très nombreuses publications de la part d'économistes, de juristes, voire de politistes, les travaux d'historiens sur la question sont en revanche beaucoup plus rares. Certes, l'évolution de la place financière suisse au cours des années 1930 est aujourd'hui mieux connue grâce au volume 13 des travaux de la Commission Indépendante d'Experts Suisse-Seconde Guerre mondiale, dirigé par Marc Perrenoud.² Yves Sancey et Jan Baumann ont également mis à jour la politique bancaire de la Confédération et de la Banque nationale suisse (BNS) au cours de la période.³ En revanche, seules quelques études ont porté une attention particulière à la question du contrôle des banques par l'Etat. Mis à part quelques travaux abordant l'élaboration de la loi fédérale sur les banques de 1934,⁴ l'historiographie de la régulation des banques en Suisse n'a pas connu d'avancées majeures depuis la thèse de doctorat de Hugo Bänziger.⁵ Cette étude, publiée il y a plus d'un quart de siècle, est essentiellement consacrée au développement depuis le 19^e siècle de la surveillance bancaire. La plupart des titres mentionnés se focalisent sur l'évolution générale du cadre de régulation dans les années qui précèdent 1934, en négligeant l'examen des actions concrètes des instances de surveillance.

Cet article se propose de renouveler cette problématique, non seulement en examinant les conditions de mise en place d'une surveillance des banques en Suisse au cours des années 1930, mais surtout en analysant le rôle joué par l'organe de surveillance nouvellement créé, ses activités et ses limites durant ses neuf premières années d'existence (1935–1943). L'année 1943 correspond à la dernière sous la présidence d'Edmund Schulthess (1868–1944), elle est aussi la première durant laquelle aucune nouvelle banque n'est victime de la crise. Basée sur un dépouillement des archives, en particulier celles de la Commission fédérale des banques (CFB) conservées aux Archives fédérales à Berne, cette recherche tente également de présenter les enjeux socio-politiques de la surveillance bancaire, trop souvent présentée comme un problème avant tout technique.

Après avoir esquissé le développement des premiers projets de régulation à partir de la Première Guerre mondiale, nous présenterons rapidement le processus d'élaboration de la loi sur les banques de 1934. Le cœur de cet article est consacré aux activités de la CFB durant ses neuf premières années d'existence, en abordant en particulier trois domaines: ses relations avec la Banque nationale, ses interactions avec les sociétés fiduciaires privées et enfin l'étendue de ses compétences et moyens d'action. Il s'agit là de trois exemples de l'intervention de la CFB – peu exploités jusqu'ici – qui témoignent des difficultés rencontrées par les régulateurs dans leur coopération avec le monde bancaire, et, partant, du déséquilibre de pouvoir entre acteurs publics et privés.

Le développement d'une législation fédérale sur les banques – résistances et émergence, 1910–1934

S'il faut attendre le 8 novembre 1934 pour assister à la promulgation d'une réglementation fédérale du secteur bancaire, des premiers projets de législation apparaissent à la suite de la crise bancaire des années 1910–1914.⁶ Julius Landmann (1877–1931), professeur d'économie bâlois, est alors chargé par le Conseil fédéral de rédiger un premier projet de loi. Cet avant-projet, dont la discussion est retardée jusqu'à l'été 1916 et la diffusion limitée à un cercle très restreint, suscite une vive opposition des milieux bancaires. La perspective de l'instauration d'un contrôle étatique sur les activités financières éveille chez les banquiers la crainte de voir le rôle international de la place financière suisse comme refuge de capitaux se ternir, dans une période de guerre qui voit les capitaux en provenance de pays belligérants affluer en Suisse.⁷ Parmi les dispositions essentielles du projet Landmann, relevons la mise en place d'un système de concession permettant à l'Etat central d'accorder ou de refuser l'autorisation d'exercer, ainsi que la création d'un office fédéral des banques nommé par le Conseil fédéral et attaché

à l'administration fédérale.⁸ Suite aux démarches combinées de l'Association suisse des banquiers (ASB) et de la BNS, le projet est abandonné.⁹

Au cours des années 1920, période synonyme de prospérité et d'expansion internationale pour la place financière suisse,¹⁰ les relations entre monde bancaire et Etat sont marquées par la mise en place de *Gentlemen's agreements* entre la banque centrale et les représentants bancaires, notamment autour de la question de l'exportation des capitaux. Yves Sancey a montré comment ces accords informels permettent d'éviter efficacement le recours à une loi et témoignent de la confiance profonde des autorités envers la capacité d'autorégulation des banques.¹¹ Durant les années 1920, les groupes politiques susceptibles de favoriser une plus forte réglementation du secteur financier – à savoir le mouvement ouvrier et les représentants du monde paysan – se focalisent sur la question d'une limitation de l'exportation des capitaux, au détriment de l'introduction d'un cadre régulateur général.¹²

Initiée à l'été 1931, la crise financière européenne touche les grandes banques helvétiques de plein fouet. Déclenchée par une faillite retentissante en Autriche et s'étendant rapidement à de grands instituts financiers allemands, elle ne tarde en effet pas à affecter les établissements suisses, en raison des liens internationaux étroits que ceux-ci entretiennent.¹³ L'introduction du contrôle des changes et le blocage des avoirs suisses en Allemagne et en Europe centrale constituent une source de graves difficultés pour les établissements financiers fortement engagés dans les pays concernés. A cet ensemble de mesures de restriction des transferts s'ajoute une seconde source de difficultés pour la place financière suisse. La dépression économique entraîne en effet un recul de la demande en capitaux dans l'industrie et le tourisme, et ainsi une diminution générale du volume d'affaires.

La catégorie des grandes banques est la plus gravement frappée par la crise, principalement en raison de l'ampleur de leurs engagements internationaux soumis à des restrictions de transfert.¹⁴ Deux d'entre elles, la *Banque d'Escompte suisse* et la *Banque Populaire Suisse* (BPS), doivent demander le soutien de la Confédération pour éviter la faillite.¹⁵ En décembre 1933, au moment où le Conseiller fédéral en charge des finances Jean-Marie Musy (1876–1952) doit présenter le plan de sauvetage de la BPS au parlement – un projet impliquant une prise de participation de la Confédération équivalant à près du quart de ses dépenses cette année-là –, la pression politique en faveur d'une législation bancaire devient assez forte pour briser le front de résistance d'une majorité des représentants bancaires et de l'administration des finances. Il y a donc une corrélation directe entre l'injection de deniers publics dans le secteur financier et la décision de relancer le processus législatif visant à instaurer une loi spécifique de contrôle bancaire. La réaction des milieux bancaires face à la reprise¹⁶ des travaux législatifs est plus que mitigée.

En janvier 1934, face à ses collègues du conseil de l'ASB, le directeur général du *Crédit Suisse* (CS) Adolf Jöhr (1878–1953) explique qu'il s'agit de «rendre une loi qui ne peut pas être évitée aussi raisonnable que possible et éventuellement d'éviter que l'Etat ne s'immisce dans la direction des banques sous la forme d'une commission fédérale».¹⁷ Les milieux bancaires, et dans ce cas avant tout les dirigeants des grandes banques, opèrent donc un changement de stratégie, en se résignant à accepter le principe d'une loi spécifique au domaine bancaire. Sur un autre plan, la menace d'une autorité de surveillance étatique – question qui est au cœur de cet article – apparaît déjà comme un enjeu de taille.

Au cours de l'élaboration de la loi bancaire, plusieurs commissions – toutes composées en grande majorité de banquiers – discutent et remanient les avant-projets de loi.¹⁸ Cette situation pour le moins paradoxale voit donc les adversaires déclarés d'une législation fédérale participer activement à sa préparation.¹⁹ Le processus d'élaboration de la loi est ainsi marqué, tant dans la phase pré-parlementaire que dans les commissions de l'Assemblée fédérale, par l'influence décisive de certaines personnalités de la sphère des grandes banques telles qu'Adolf Jöhr et Max Stähelin (1880–1968), président de la *Société de Banque Suisse* (SBS). La conception d'une législation bancaire est aussi l'occasion d'exacerber la concurrence et les tensions internes au monde bancaire, notamment entre les grandes banques plus conciliantes et les banquiers privés intransigeants sur certaines questions.

Adoptée quasiment à l'unanimité par l'Assemblée fédérale le 8 novembre 1934 après à peine neuf mois de travail législatif parlementaire, la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne entre en vigueur le 1er mars 1935. Elle instaure un cadre de régulation très souple. La nature de compromis politique de la loi de 1934 apparaît clairement. Pour satisfaire les revendications du Parti des Paysans, Artisans et Bourgeois et des sociaux-démocrates, un contrôle minimal sur l'exportation de capitaux et sur la fixation du taux d'intérêt des obligations de caisse est introduit. Du point de vue des représentants du monde bancaire le résultat est également satisfaisant pour au moins quatre raisons. Premièrement, la loi n'entraîne aucun changement structurel pour la place financière suisse et consacre le modèle de la banque universelle. Sont exclus de son champ d'application les sociétés financières industrielles, les maisons de bourses, les gérants de fortune et les agents privés n'exerçant pas d'activité bancaire. Les sociétés financières à caractère bancaire, les banquiers privés et les banques cantonales obtiennent quant à eux des statuts particuliers, leur permettant d'échapper à certaines dispositions. Deuxièmement, le secret bancaire – l'un des avantages compétitifs les plus importants pour la place financière suisse – est renforcé, puisque le fameux article 47 lui donne une protection pénale. Troisièmement, des mesures spéciales

148 visant à protéger les banques en difficultés, essentiellement des moratoires de

paiements, sont introduites. Ces régimes particuliers renforcent l'indépendance des établissements financiers vis-à-vis de l'Etat, puisqu'elles rendent théoriquement superflue une intervention directe de la Confédération. Enfin, le système de surveillance mis en place est indirect, c'est-à-dire que la révision comptable externe est laissée à la charge de sociétés fiduciaires privées, et que l'instance de supervision créée pour l'occasion – la Commission fédérale des banques – ne dispose que de compétences limitées.

Globalement, la régulation bancaire mise en place en 1934 relève davantage d'une généralisation des pratiques déjà existantes que d'une remise en question du système en place. Deux des auteurs de la loi et futurs régulateurs, Paul Rossy (1896–1973) et Robert Reimann ne s'y trompent guère lorsqu'ils présentent la nouvelle autorité fédérale dans leur commentaire de la loi: «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.»²⁰

Quel organe d'application de la loi bancaire?

Au cours de l'élaboration de la loi sur les banques, le principe d'une autorité de surveillance indépendante n'est apparue que relativement tardivement dans les textes de loi. Face à la réticence des banquiers qui voyaient dans le principe d'une commission une forme d'ingérence étatique néfaste à la réputation de discrétion forgée par la place bancaire suisse, les premiers avant-projets ne prévoyaient tout simplement aucune autorité d'application de la loi. Dès novembre 1933, au moment-même des négociations autour du sauvetage de la BPS, le Département Fédéral des Finances et des Douanes (DFFD) intègre à l'avant-projet de loi une commission fédérale de surveillance des banques. Si l'apparition d'une autorité de surveillance est en partie une concession faite aux requêtes socialistes demandant une plus grande marge de manœuvre à l'Etat, elle trouve également son origine dans le refus tant du DFFD que de la BNS de prendre en charge l'application de la loi.²¹ L'argument lancinant qu'avancent systématiquement les deux instances pour décliner le rôle de régulateur consiste à stigmatiser la trop grande responsabilité endossée. Dans la suite des discussions de la loi, le principe de la *Commission fédérale des banques* – Adolf Jöhr et Jean-Marie Musy étant parvenu à supprimer le terme de *surveillance* de la dénomination de l'organe²² – n'est presque plus remis en question. Au final, la CFB apparaît comme «un mal nécessaire», selon l'expression du conseiller aux Etats conservateur Bernard Weck,²³ une solution par défaut à laquelle on attribue les tâches que personne ne souhaite assumer.

Instituée et financée par la Confédération, la CFB est un organe exécutif de droit public dont la très large indépendance est uniquement restreinte par le fait qu'elle doit transmettre au Conseil fédéral un rapport annuel sur son activité et que certaines de ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours administratif au Tribunal fédéral. Elle est composée de cinq membres nommés par le Conseil fédéral. Parmi les cinq premiers membres, l'on compte deux anciens banquiers issus des deux plus grandes banques de l'époque, un parlementaire impliqué dans la réorganisation de la BPS, un directeur de la BNS auteur de la loi sur les banques, et enfin un ancien Conseiller fédéral.²⁴ La commission fonctionne sur la base du système de milice. Ses membres, pour la plupart retraités, reçoivent des indemnités et se réunissent entre 1935 et 1943 en moyenne une fois toutes les trois semaines.²⁵ A la commission à proprement parler est adjointe un secrétariat permanent employant six personnes.

Parmi les tâches plus précises du nouvel organe, mentionnons l'assujettissement des banques à la loi, la reconnaissance des instituts de révision, l'octroi d'une procédure d'assainissement, la surveillance du respect des normes légales de liquidité et de fonds propres, la supervision de la révision annuelle, et enfin la capacité législative d'édicter des règlements et circulaires.²⁶

Afin de comprendre le véritable impact de la mise en place de cette autorité de surveillance, examinons maintenant trois domaines précis de l'activité de la CFB: ses relations avec la Banque nationale, ses interactions avec les sociétés fiduciaires privées et enfin l'étendue de ses compétences et moyens d'action.

CFB-BNS – un début de relation tendu

Au cours de la phase d'élaboration de la loi sur les banques, la BNS a déjà cherché à rejeter toute participation à la tâche de surveillance, en déployant un argumentaire autour de trois points. Les dirigeants de la banque centrale mettent d'abord en avant qu'une prise en charge de la surveillance impliquerait un engagement de sa responsabilité morale et matérielle; autrement dit, elle prétend qu'en cas de faillite bancaire, sa réputation serait sérieusement atteinte. D'autre part, les banquiers centraux soulignent les potentiels conflits d'intérêts entre le rôle régulateur et la conduite de la politique monétaire. A l'interne, une troisième crainte – dont le poids est sans doute décisif dans la position de la banque centrale – est exprimée: celle d'une remise en question de la relation de confiance qui lie la BNS aux banques commerciales par une participation à la surveillance de ces mêmes instituts.²⁷ L'attitude de refus de la banque centrale va encore plus loin au cours de l'automne 1934, lorsque le directoire de la BNS demande au DFFD de ne pas nommer un de ses membres dirigeants à la CFB.²⁸

Lorsqu'en avril 1935 la première séance de la CFB a lieu, le fossé entre la banque centrale et la nouvelle institution de surveillance est déjà creusé. En une période de crise bancaire aiguë, la priorité de la CFB est alors très rapidement définie: elle doit se renseigner sur la situation réelle des banques, connaître leur taux de couverture des passifs et leur capacité de paiement. La *Banque Commerciale de Bâle*, la *Banque Fédérale* et l'*Union de Banques Suisses* sont nommément citées.²⁹ La CFB se tourne logiquement vers la banque centrale – partenaire privilégié des banques commerciales disposant d'un bureau statistique – afin d'obtenir des informations sur les établissements financiers qu'elle estime être en difficulté. Mais le président du directoire de la BNS, Gottlieb Bachmann (1874–1947), se réfugiant derrière le secret bancaire, refuse de transmettre les informations que la BNS obtient des banques et demande à la CFB de s'adresser directement aux établissements financiers sur lesquels elle souhaite se renseigner.³⁰

Se développe alors pendant plus de deux ans une relation conflictuelle entre les deux institutions. Le Conseil fédéral, en particulier le DFFD, est amené à jouer un délicat rôle d'arbitre. Tandis que d'un côté les dirigeants de la banque centrale ordonnent la préparation d'un rapport juridique sur la validité de son secret bancaire envers la CFB,³¹ les principaux responsables de l'organe de surveillance – à savoir son président Edmund Schulthess et son secrétaire Paul Rossy – tentent de convaincre l'administration des finances du bien-fondé de leurs revendications. Le 18 juin 1935, ils écrivent à Albert Meyer (1870–1953), chef du DFFD, les lignes suivantes: «Nous constatons qu'à cause du refus de la Banque nationale de nous transmettre les données dont elle dispose, nous sommes incapables d'évaluer la situation et de participer à la prise de décision. [...] Cela doit presque sembler comique à de tierces personnes que deux offices publics de la Confédération chargés de surveiller les banques se cachent mutuellement leurs connaissances et leurs informations.»³²

Profitant de l'imprécision des textes de loi en la matière, les grandes banques sont au final les bénéficiaires principales de cette situation, puisqu'elles gardent le contrôle sur le matériel comptable qu'elles doivent divulguer à la CFB. A cette première source de tension s'ajoutent deux dimensions venant alimenter le conflit.

Il y a d'abord le destin personnel de Paul Rossy, personnalité dont le parcours professionnel navigue entre les deux institutions. Licencié en économie, ce banquier formé à la banque privée bâloise *Sarasin & Cie* débute sa carrière à la BNS en 1921. En septembre 1933, alors qu'il est suppléant du directeur du 2e département, il est débauché par Musy pour collaborer à la préparation de la loi sur les banques. Rossy obtient alors un congé à la BNS. Arrivé au terme de son mandat de collaborateur à la loi bancaire fin 1934, Rossy est censé retourner à ses fonctions à la banque centrale. Mais en mars 1935, Schulthess

parvient à obtenir du directoire de la BNS la prolongation du congé de Rossy et sa collaboration à la CFB. La réaction du Comité de banque de la BNS est très critique. Mis devant le fait accompli puisque la Confédération a déjà publié la liste des membres de la CFB, le Comité de la BNS regrette la perte d'un collaborateur important dont les qualités faisaient un candidat idéal pour la succession de Schnyder au directoire. Irrité par cette infidélité de Rossy, les dirigeants de la banque centrale vont par la suite lui poser un ultimatum: soit il rejoint la BNS et renonce à toutes ses activités à la CFB, soit il reste à la CFB et renonce implicitement à une carrière à la BNS.³³ Le banquier vaudois va alors, à la fin juin 1935, opter pour une prolongation de son activité à la CFB, arguant que sa tâche y est «plus importante».³⁴ Quelques mois plus tard pourtant, en novembre 1936, lorsque le poste de directeur du 2^e département de la BNS doit être repourvu, Rossy annonce sa contre-candidature, face au candidat officiel soutenu par le directoire – le banquier genevois Victor Gautier (1891–1965). A la faveur de circonstances très particulières et du soutien de Schulthess qui mobilise son réseau politique, Rossy va accéder au poste convoité. En effet, Rossy, alors qu'il fait partie de la commission chargée d'étudier les responsabilités civiles dans la liquidation de la *Banque d'Escompte Suisse*, découvre que son concurrent Gautier est très étroitement lié aux mauvais choix opérés par la banque avant la crise.³⁵ Au grand dam des dirigeants de la BNS, Rossy est nommé vice-président de la BNS; il entre en fonction à l'été 1937, renonçant ainsi à ses fonctions à la CFB. Notons encore qu'en fin de carrière, il sera à nouveau élu à la CFB entre 1957 et 1966.

Le troisième élément susceptible de nourrir les tensions entre la banque centrale et l'autorité de surveillance réside dans les opinions divergentes des dirigeants des deux instituts sur une éventuelle dévaluation du franc, une question qui agite l'ensemble des élites économiques du pays. Tant Schulthess que Rossy font connaître dès 1935 leur désaccord avec la politique monétaire de la BNS, caractérisée par le maintien de la parité-or et du franc fort.³⁶ Les deux partisans de la dévaluation vont ainsi s'attirer les foudres des tenants de l'orthodoxie monétaire, qui mènent en janvier 1936 une campagne de presse à l'encontre de Schulthess.³⁷ Cette animosité prendra en partie fin avec la dévaluation du franc suisse, finalement décidée par le Conseil fédéral le 26 septembre 1936.³⁸

Derrière ces différends, la raison essentielle qui semble être à l'origine de l'attitude réticente de la BNS à l'égard de tout ce qui touche de près ou de loin à la surveillance des banques est sans doute sa volonté de maintenir une relation de confiance privilégiée avec les banques privées et de ne pas être considérée comme le bras armé de l'autorité de surveillance. Dans un document interne de septembre 1934, les dirigeants de la banque centrale affirment sans détour

banques ne doit pas être compromise par le fait que la banque centrale soit forcée à exploiter ses connaissances particulières [...] dans la Commission des banques». ³⁹ Il faut donc attendre plusieurs années avant d'assister à une normalisation des relations entre la banque centrale et la commission de surveillance du monde bancaire suisse. ⁴⁰

La position de rejet de la BNS à l'égard du domaine de la surveillance apparaît comme plus frappante en comparaison internationale. En effet, de nombreux pays connaissent un système où la banque centrale joue un rôle actif dans le domaine de la supervision bancaire. Tandis qu'en Italie (1926) et aux Pays-Bas (1948) notamment, la banque centrale est l'unique agence de supervision, d'autre pays comme l'Allemagne (1934) où la Belgique (1935) mettent en place des modèles hybrides dans lesquels la banque centrale délègue un représentant officiel dans une agence de régulation indépendante. ⁴¹

L'indépendance des sociétés fiduciaires

Une seconde tâche difficile occupe l'organe de surveillance durant ses premières années d'existence. Selon la loi sur les banques de 1934, la CFB est en effet chargée de reconnaître quels instituts de révision sont autorisés à pratiquer le contrôle bancaire. Rappelons que le système instauré confie le contrôle primaire aux *instituts de révision*. La surveillance exercée par la CFB n'est qu'indirecte, car celle-ci n'intervient qu'en cas d'irrégularités avérées. La révision par les fiduciaires externes représente le point d'ancrage de la régulation bancaire suisse. Le but de cette révision annuelle, dont les résultats sont compilés dans le rapport de révision, est de déterminer la situation de fortune de la banque et de découvrir les irrégularités (violations des prescriptions légales, mise en danger des créanciers, et cetera). ⁴² Déjà présent dans le projet Landmann de 1916, puis repris par Adolf Jöhr dans son ébauche de loi en 1932, le principe de la révision obligatoire via des sociétés fiduciaires n'est pour ainsi dire jamais sérieusement remis en question au cours de l'élaboration de la loi de 1934. Cette solution, qui prévoit donc une sous-traitance de la tâche de révision, correspond aux intérêts des grandes banques suisses pour au moins deux raisons. D'une part, une régulation qui rend obligatoire la révision externe ne fait que généraliser une pratique déjà effective dans la plupart des grands établissements. D'autre part, les grandes sociétés qui dominent le monde des fiduciaires ont été fondées par les grandes banques dans les années 1900–1920 et leur sont encore liées dans les années 1930.

Revenons brièvement sur ce deuxième point, celui des liens entre grandes banques et fiduciaires. Lors de sa consécration dans la loi sur les banques en 1934, le monde de la révision, qui comprend des grandes sociétés anonymes, mais aussi

beaucoup d'experts-comptables indépendants, n'a pas une tradition très longue. La première société fiduciaire de Suisse, la *Schweizerische Treuhandgesellschaft* (STG) est fondée en 1906, sur le modèle allemand de la *Deutsche Treuhandgesellschaft* créée en 1890 par la *Deutsche Bank*.⁴³ La SBS est à l'origine de la création de la STG, lui fournissant son capital social et disposant d'une délégation formant la majorité de son conseil d'administration. Le premier directeur de la STG n'est autre que Max Staehelin, le futur président de la SBS à partir de 1928. Suivant l'impulsion de la STG, d'autres sociétés fiduciaires sont créées: la *Fides Treuhand-Vereinigung* en 1910, dont le capital est progressivement repris par le CS à partir de 1928,⁴⁴ la *Schweizerische Revisionsgesellschaft AG* en 1912 par l'UBS, l'*Allgemeine Treuhand AG* (ATAG) en 1917 par la *Banque Commerciale Bâloise*.⁴⁵ 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 aussi partie de leur rayon d'activité.⁴⁶ Malgré des liens pré-existants relativement étroits, la loi bancaire de 1934 ne va introduire que des critères d'indépendance minimaux entre l'institut de révision et la banque qu'il est censé contrôler. Deux dispositions méritent d'être signalées dans ce cadre. Premièrement, seule une indépendance personnelle, et non pas financière, est exigée. Un institut de révision ne peut donc admettre dans son conseil d'administration un dirigeant (membre de la direction, président, vice-président, délégué de direction) d'une banque qu'il révisé.⁴⁷ Deuxièmement, le législateur intègre une mesure interdisant les opérations bancaires et la gestion de fortune aux instituts de révision. Cette règle, qui va à l'encontre des intérêts des sociétés fiduciaires et suscite d'ailleurs un grand mécontentement de leur part, 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.⁴⁸

La reconnaissance de ces instituts de révision par la CFB, tâche essentielle dont dépend l'efficacité du système entier, pose certains problèmes à l'autorité de surveillance. Les fiduciaires n'offrent par exemple pas toujours toutes les garanties en matière de qualité de contrôle, en engageant des réviseurs inexpérimentés ne possédant pas le diplôme d'experts-comptables. La CFB semble faire preuve de certaines largesses vis-à-vis des instituts de révision. Ainsi, en décembre 1935, la CFB ne peut que constater que la société de révision *Neutra* engage un certain Reimann pour contrôler une banque qui appartient à son oncle (*Greutert & Cie*, Bâle).⁴⁹ Cette situation n'entrant en conflit avec aucune disposition légale, la CFB ne peut qu'opposer sa désapprobation.

La *Gesellschaft für Bankrevision* constitue dans ce cadre un cas emblématique et encore relativement méconnu,⁵⁰ qui mérite une attention particulière.

Cette société fiduciaire⁵¹ est fondée le 22 mars 1935 – très exactement trois semaines après l'entrée en vigueur de la loi sur les banques – conjointement par le CS et la SBS pour contourner les dispositions légales d'indépendance et conserver un degré de confidentialité maximal. En effet, face aux mesures d'incompatibilité des activités de révision avec les opérations bancaires, deux des plus grandes sociétés fiduciaires, la STG fondée par la SBS et la *Fides* appartenant au CS, avaient décidé de renoncer à la révision des banques pour pouvoir poursuivre leurs activités de gestion de fortune, plus lucratives.⁵² La *Gesellschaft für Bankrevision*, quant à elle exclusivement vouée au contrôle bancaire, possède deux sièges, l'un à Bâle, l'autre à Zurich. Son capital d'actions s'élève à 500'000 francs suisses.⁵³ Son conseil d'administration est présidé par le conseiller aux Etats radical bâlois Ernst Thalmann, dont le rôle dans l'élaboration de la loi avait été essentiel.

Dès 1938 – à la fin du délai transitoire de 3 ans – au moment où la CFB doit statuer sur la reconnaissance définitive des instituts de révision, la *Gesellschaft für Bankrevision* apparaît comme un cas problématique pour l'autorité de surveillance. Celle-ci découvre alors que la fiduciaire est séparée en trois sections: l'une chargée de contrôler le CS et sa nébuleuse financière, dirigée par un ancien directeur de la grande banque zurichoise, l'autre ayant le même rôle pour la SBS, dirigée par un ancien directeur de la grande banque bâloise, et la troisième s'occupant des autres banques et sociétés financières.⁵⁴ Il n'y a donc aucune transparence interne et les deux sièges de la société travaillent indépendamment l'un de l'autre. Les membres de la CFB constatent alors également que l'entreprise souffre d'un manque évident de personnel. En effet, en plus des deux directeurs, elle ne possède que deux employés, qui plus est issus de la STG et de la *Fides*, deux fiduciaires qui ne sont pas autorisées à effectuer des révisions bancaires.⁵⁵ A titre de comparaison, la section de contrôle interne du CS emploie en 1939 30 contrôleurs qui s'occupent exclusivement de révision.⁵⁶ Autre comparaison chiffrée: en 1931, le personnel de la fiduciaire STG est constitué de 140 personnes.⁵⁷ Pour la CFB, cette sous-dotation en personnel signifie soit que le travail de révision repose entièrement sur l'inspectorat interne, soit que d'autres employés de la *Fides* et de la STG y participent.

Afin de remédier aux manquements constatés dans l'organisation de la *Gesellschaft für Bankrevision*, la CFB obtient un entretien avec les dirigeants des deux banques concernées, Adolf Jöhr et Max Staehelin. Cette discussion, qui a lieu fin 1938 et donne lieu à un «débat animé», n'apporte pas de résultats significatifs.⁵⁸ Formellement, il apparaît que l'organisation de la société fiduciaire ne contrevient à aucune disposition légale. De plus, les deux banquiers semblent intransigeants; tout au plus sont-ils d'accord d'élargir l'actionnariat en invitant des sociétés financières comme l'*Elektrobank* ou la *Motor-Columbus* –

deux holdings par ailleurs très proches du CS – à prendre une participation à la *Gesellschaft für Bankrevision*.⁵⁹

Au sein de la CFB, ces questions suscitent aussi quelques dissensions. Cela est d'autant plus remarquable que la collégialité semble en règle générale dominer dans les discussions internes. D'un côté, Alphonse Perren (1898–1968), vice-président et chef du secrétariat de la CFB, semble très remonté face à la situation de la révision externe des grandes banques. Il déclare à ses collègues lors de la séance du 14 décembre 1938: «Chaque grande banque possède sa propre société fiduciaire, par laquelle elle se fait réviser. C'est une situation insatisfaisante, un contournement de la loi. Ces sociétés fiduciaires ne sont en tous cas pas indépendantes, et nous ne savons ainsi pas si oui ou non les grandes banques concernées sont révisées sérieusement et correctement.»⁶⁰ De l'autre côté, les deux anciens banquiers Emil Walch et Carl Brüderlin, après avoir chacun évoqué leurs expériences personnelles positives avec les inspectorats internes des deux grandes banques, estiment que la CFB doit se satisfaire de la situation. Walch se fend d'une déclaration montrant le caractère très relatif de sa propre indépendance vis-à-vis des intérêts des grandes banques, lorsqu'il propose de croire les banques sur parole: «Si les directions des banques nous expliquent que les révisions sont effectuées correctement et conformément aux règlements, nous pouvons être rassurés. Ou devons-nous nous méfier de ces explications et exiger des preuves spécifiques?»⁶¹ Quelques mois plus tard, Alphonse Perren, dont l'attitude avait suscité de vives protestations de la part des plus grandes banques helvétiques, quitte la CFB seulement 18 mois après son entrée en fonction et accepte un poste chez *Nestlé and Anglo-Swiss Company* aux Etats-Unis.

Dans les trois ans qui suivent, malgré quelques timides tentatives d'interventions, la CFB ne parvient pas à obtenir des changements significatifs dans la révision externe des grandes banques. Signalons au passage que la *Gesellschaft für Bankrevision* n'est pas un cas unique. Une autre grande banque, la *Banque Commerciale de Bâle* opte pour la même stratégie de contournement de la loi en créant la société ad hoc *Koreag (Kontroll- und Revisions-AG)*, à partir d'éléments issus de sa propre fiduciaire ATAG, qui peut quant à elle poursuivre en toute quiétude ses opérations de gestion de fortune.⁶² Au final, après avoir en 1939 définitivement reconnu à la fois la *Koreag* et la *Gesellschaft für Bankrevision*, la CFB se résigne en février 1941; elle constate alors que la loi ne lui donne pas une marge de manœuvre suffisante pour intervenir de manière efficace afin de garantir l'indépendance des grandes sociétés fiduciaires.

Les grands établissements financiers sont donc parvenus à maintenir une organisation du contrôle externe leur permettant de conserver un très grand degré de confidentialité sur leurs affaires. Ce système se maintiendra longtemps, puisque, dans le cadre de la révision de la loi bancaire en 1971, le conseiller

national socialiste Helmut Hubacher (1926-) soulèvera encore la question de l'indépendance des sociétés fiduciaires.⁶³ Ce n'est qu'à la suite du scandale de Chiasso en 1977 – une affaire de fraude fiscale mettant en cause une succursale du CS – que l'on observera quelques changements dans la révision des grandes banques.⁶⁴

Dans le domaine du contrôle externe, un rapide coup d'œil à l'international permet de juger du caractère très libéral d'une régulation bancaire helvétique à forte coloration privée. De nombreux pays connaissent en effet des systèmes dans lesquelles les régulateurs étatiques possèdent leur propre inspectorat, pratiquant des contrôles inopinés.⁶⁵ Un tel système est en vigueur aux États-Unis (depuis 1913), au Japon (1927), en Italie (1936) et en France (1946).⁶⁶ La Belgique (1935) connaît un système intermédiaire, dans lequel les réviseurs sont indépendants mais employés ponctuellement par l'autorité de surveillance.⁶⁷

Les compétences et moyens de sanction de la CFB

En plus des carences d'information liées au conflit avec la BNS et du manque de crédibilité des sociétés de révision, les lacunes du système de surveillance apparaissent très clairement dans un troisième domaine. Il s'agit de celui des compétences légales de la CFB et de ses moyens de sanction. L'effectif dérisoire du secrétariat permanent, qui ne dépasse guère la dizaine d'employés jusqu'en 1976,⁶⁸ est un premier indice de faiblesse. À titre de comparaison, l'Office fédéral des assurances, dont les tâches légales sont certes différentes de celles de la CFB, emploie en 1933 20 personnes, pour 83 sociétés d'assurance surveillées.⁶⁹ Corollaire logique d'une dotation en personnel minime, les moyens financiers insignifiants⁷⁰ dont disposent la CFB entrent parfaitement dans l'esprit de la loi sur les banques, qui entendait, selon les mots du conseiller fédéral Musy, mettre en place un organe dont «les attributions sont réduites au minimum».⁷¹ Au cours de l'élaboration de la loi, la question du financement du nouvel organe de surveillance a d'ailleurs donné lieu à un bref débat parlementaire. Trois propositions tentant de faire contribuer les banques surveillées au financement de la CFB sont formulées. Lors de la séance du 27 septembre 1934, le conseiller national conservateur zurichois Bernhard Widmer (1876–1952) n'hésite pas à recourir à une comparaison douteuse pour convaincre ses collègues que les banques ne doivent pas passer à la caisse. Pour lui, «l'on cherche à traiter les banques à peu près comme les Allemands traitent une partie de leurs concitoyens qui sont jetés dans des camps de concentration et qui à cause de cela doivent encore s'acquitter de lourds remboursements pour les dépenses

courantes». ⁷² Le parlement donnera raison à Widmer en refusant par une nette majorité les propositions évoquées ci-dessus et maintient le financement de la CFB par l'Etat fédéral.

Parallèlement à la faiblesse de ses compétences légales – dont témoigne notamment le droit de recours administratif contre ses décisions qui a pour effet de ralentir son travail et de tempérer ses velléités, ⁷³ la CFB dispose également d'une marge de manœuvre très limitée dans ses moyens de sanction. Face à une banque refusant de se plier à ses injonctions, la CFB est quasiment impuissante. La procédure prévue est alors la suivante: lorsque les réviseurs d'une banque découvrent une irrégularité ou une infraction aux prescriptions légales, ils en informent la CFB; celle-ci a alors deux options: soit elle «invite l'établissement en question à régulariser sa situation dans un délai approprié», soit elle «défère le cas aux autorités administratives». ⁷⁴ Dans son activité concrète, la CFB dispose en fait de trois possibilités: d'une part déposer plainte auprès de l'instance cantonale, ⁷⁵ d'autre part déléguer l'affaire au DFFD pour que celui-ci ordonne une amende d'ordre, enfin prendre des mesures administratives, c'est-à-dire par exemple nommer un commissaire ou séquestrer judiciairement les épargnes d'une banque en liquidation. Selon Bänziger, entre 1935 et 1971 – date de la révision partielle de la loi sur les banques, la CFB a déposé 24 plaintes, dont seulement 6 avant 1964. Pendant ce même laps de temps, l'autorité de surveillance n'a ordonné que 6 amendes d'ordre, par l'intermédiaire du DFFD. ⁷⁶ Les rapports d'activité annuels de la CFB confirment que la prise de sanction est peu fréquente: ils recensent entre 1935 et 1943, 2 amendes d'ordre et 3 dépôts de plainte. ⁷⁷ En plus de leur relative clémence, les moyens de sanctions dont dispose la CFB se révèlent pratiquement souvent inapplicables. ⁷⁸ L'absence d'un système de concession – c'est-à-dire l'introduction de licences délivrées sous certaines conditions par l'Etat et pouvant être retirées –, provoque une situation dans laquelle il est plus facile en Suisse jusque dans les années 1960, de l'aveu même d'un régulateur financier, «d'ouvrir une banque qu'un salon de coiffure ou un café». ⁷⁹

Plus tôt déjà, certains membres de la CFB avaient entrevu les limites de la régulation bancaire suisse. Dès 1938, soit à peine un an après avoir quitté la CFB, son ancien vice-président et secrétaire Paul Rossy expose avec clairovoyance les carences de ce système:

«La Commission fédérale des banques n'est très bien armée ni pour remplir son activité administrative ni pour exercer sa surveillance. Il est certainement dans l'esprit de la loi que la commission ait des pouvoirs suffisants pour remplir sa tâche, mais la lettre de la loi l'en empêche souvent. Cette contradiction est cause de bien des malentendus. En effet, les banques – surtout lorsqu'elles ont des raisons de dissimuler une situation précaire – sont tentées de contester la légitimité de

toute intervention de la Commission fédérale des banques, alors que l'opinion publique et une partie de la presse lui attribuent volontiers un rôle que la loi ne lui permet pas de jouer. D'une manière générale, l'imprécision des textes législatifs rend ingrate la tâche de la Commission fédérale des banques.»⁸⁰

Conclusion

Mise en place dans un contexte de crise économique et financière, l'autorité de régulation des banques en Suisse s'est cantonnée à un rôle d'outil d'assainissement bancaire. Ne disposant pas d'armes juridiques pour obtenir des informations, elle a dû compter sur la bonne volonté des établissements pour exercer sa supervision. En l'absence d'une vision globale sur l'état de santé des banques suisses – et en particulier sur ses facteurs déstabilisants comme les avoirs soumis à des restrictions de transfert en Allemagne et en Europe centrale –, la CFB s'est contentée de diagnostiquer les problèmes au cas par cas. L'application des procédures d'assainissement a d'ailleurs constitué l'occupation principale durant ses premières années d'activité. Disposant de moyens très limités à plusieurs niveaux et incapable d'agir de manière prophylactique, en amont des difficultés, la CFB n'est intervenue qu'auprès des établissements financiers acculés à tel point qu'ils étaient prêts à accepter une intervention de l'Etat. Dans une période où l'industrie bancaire helvétique, sous perfusion étatique, n'était de loin pas en position de force, la CFB s'est contentée d'un travail curatif, sans exiger en retour des conditions de contrôle plus strictes.

Deux clés d'explication complémentaires peuvent être avancées pour comprendre cette relative clémence du *gendarme des banques* helvétique, dont le rôle s'est de fait plutôt apparenté à celui d'un médecin des banques. D'une part, l'attitude complaisante des autorités fédérales se situe dans la continuité de la mise en place, dès la fin de la Première Guerre mondiale, d'une vision du monde selon laquelle les intérêts du monde bancaire helvétique se confondent avec l'intérêt général du pays.⁸¹ D'autre part, au vu de la forte imbrication des élites politiques et financières tant dans les cercles responsables d'élaborer la réglementation que dans les instances chargées de l'appliquer, la surveillance des banques en Suisse relève d'une forme de *capture régulatoire*.⁸² Les milieux faisant l'objet de la régulation sont parvenus à intégrer et à influencer les sphères de décision à tel point qu'ils sont au final capables d'utiliser la régulation dans leur intérêt propre.

Notes

- 1 Cet article se base sur des recherches effectuées dans le cadre d'une thèse en cours à l'Université de Lausanne sous la direction de Malik Mazbouri. L'auteur tient à remercier Christophe Farquet et Dominique Lacoue-Labarthe pour leurs commentaires avisés.
- 2 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)* (CIE 13), Zurich 2002.
- 3 Jan Baumann, *Bundesinterventionen in der Bankenkrise 1931–1937. Eine vergleichende Studie am Beispiel der Schweizerischen Volksbank und der Schweizerischen Diskontbank*, thèse, Zurich 2007; Yves Sancey, *Un capitalisme de Gentlemen. Emergence et consolidation de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre (1914–1940)*, thèse, Lausanne 2004.
- 4 Paul Ehrsam, «Die Bankenkrise der 30er Jahre in der Schweiz», in Urs Zulauf (éd.), *50 ans de surveillance fédérale des banques*, Zurich 1985, 83–118; Patrick Halbeisen, «Bankenkrise und Bankengesetzgebung in den 30er Jahren», in Sébastien Guex et al. (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zurich 1998, 61–77; 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* 34 (1999), 1–27; Philipp Müller, *La Suisse en crise (1929–1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique*, Lausanne 2010, 309–321.
- 5 Hugo Bänziger, *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*, Berne 1986.
- 6 Sur la crise bancaire des années 1910–1914, qui entraîne un fort mouvement de concentration bancaire (disparition d'un établissement sur sept): Ernst Wetter, *Bankkrisen und Bankkatastrophen der letzten Jahre in der Schweiz*, Zurich 1918; Franz Ritzmann, *Die Schweizer Banken. Geschichte – Theorie – Statistik*, Berne 1973, 105–112.
- 7 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 1999, 83–84; Sancey (voir note 3), 49–54; Malik Mazbouri, Marc Perrenoud, «Banques suisses et guerres mondiales», in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege*, Zurich 2008, 237 s.
- 8 Julius Landmann, *Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend den Betrieb und die Beaufsichtigung von Bankunternehmungen nebst Motivenbericht*, Berne 1916.
- 9 Pour une analyse du torpillage du projet Landmann: 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* 45 (1995), 398–414.
- 10 En particulier pour les grandes banques suisses, dont le taux de croissance annuel moyen dépasse 12,3% en termes de bilan entre 1923 et 1930. Bänziger (voir note 5), 57.
- 11 Sur les *Gentlemen's agreements* entre la BNS et l'ASB: Sancey (voir note 3). Voir aussi Sébastien Guex, «La politique de la Banque nationale suisse (1907–1939) modèles, références, spécificités», in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), *Politiques et pratiques d'émission en Europe (XVIIe–XXe siècle)*, Paris 2003, 526–548.
- 12 Bänziger (voir note 5), 67–78.
- 13 Sur la crise bancaire internationale de 1931: Barry Eichengreen, *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919–1939*, New York 1992, 258–286. Sur ses répercussions en Suisse: Ehrsam (voir note 4); Perrenoud et al. (voir note 2), 32–128 (en particulier 80–83), 153–182.
- 14 Selon les chiffres de la BNS, le bilan total des grandes banques diminue, entre 1930 et 1935 de 8,6 à 4,1 milliards de francs suisses courants, tandis que leur bénéfice net passe de 74 à

- 2,1 millions. Schweizerische Nationalbank, *Das schweizerische Bankwesen ...*, années correspondantes.
- 15 Sur l'assainissement de ces deux établissements: Baumann (voir note 3).
- 16 Dès février 1933, un premier avant-projet de loi bancaire est discuté. Les travaux sont pourtant interrompus après trois séances.
- 17 Archives de l'ASB (AASB), PV Conseil ASB, 98e séance, 5. 1. 1934, 7 (traduction de l'auteur).
- 18 Archives fédérales (AF), E 6520 (A), 1000/1059, vol. 3. Protokolle der Expertenkonferenz zur Begutachtung des Entwurfes zu einem eidg. Bankgesetz.
- 19 Dans une lettre adressée au DFFD, l'Union syndicale suisse ne manque pas de manifester son mécontentement face à la composition déséquilibrée de la commission d'experts. AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 2. Lettre de l'USS au DFFD, 28. 4. 1933.
- 20 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 1935, 10.
- 21 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 2. Lettre de Gottlieb Bachmann, président du directoire de la BNS à Jean-Marie Musy, chef du DFFD, 20. 2. 1933.
- 22 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 3. PV de la «grande» commission d'experts, 29. 11. 1933, 31 s.
- 23 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 3. 1ère séance de la commission parlementaire du Conseil des Etats, 16. 2. 1934, 85.
- 24 La composition de la première CFB, décidée par le Conseil fédéral le 22 mars 1935, est la suivante: Edmund Schulthess (1868–1944), président, Paul Rossy (1896–1973), vice-président, Carl Brüderlin (1873–1945), Emil Walch (1873–1965) et Albert Zust (1974–1952).
- 25 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 6–8. PV CFB (1935–1943).
- 26 Sur les tâches et compétences précises de la CFB: Hans Andrea Tarnutzer, *Entstehung, Organisation und Funktion der eidgenössischen Bankenkommission*, thèse, Berne 1941.
- 27 Archives de la BNS (ABNS), PV comité BNS, 20. 9. 1934, 285.
- 28 ABNS, PV directoire BNS, les 11./12. 10. 1934, 1035–1036.
- 29 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 8. 4. 1935, 6.
- 30 Ibid., 9 s.
- 31 ABNS, PV directoire BNS, 25. 4. 1935, 349–352.
- 32 AF, E 6100 (A), 1000/1914, vol. 8. Lettre de Schulthess et Rossy (CFB) à Meyer (DFFD), 18. 6. 1935 (traduction de l'auteur).
- 33 ABNS, PV directoire BNS, 28. 3. 1935, 342 s.
- 34 ABNS, Personaldossier Rossy. Lettre du 23. 6. 1935 au Comité de Banque.
- 35 Toute l'affaire Rossy-Gautier est très bien documentée dans deux dossier de correspondance conservé aux ABNS: ABNS, Personaldossier Rossy, Wahl zum Vorsteher des II. Departments, 1936–1937; Personaldossier Rossy, Correspondance autour de la Banque d'Escompte de Genève.
- 36 ABNS, Personaldossier Rossy. Lettre du 9. 9. 1935 au directoire de la BNS. Cf. Bank of England Archive: OV 63/24, «Swiss National Bank: presidency and other posts», 29. 11. 1937. Voir aussi: Michael Bordo, Harold James, «De 1907 à 1946: enfance heureuse ou adolescence difficile?», in *Banque Nationale Suisse 1907–2007*, Zurich 2007, 69 s. Sur la position d'Edmund Schulthess, voir aussi: Müller (voir note 4), 696 s.
- 37 *Basler Nachrichten*, 7. 1. 1936.
- 38 Pour une histoire précise de la dévaluation du franc suisse: Müller (voir note 4), 645–734.
- 39 ABNS, 1213, Gesetzgebungsverfahren zum Bankengesetz, Stellung der Nationalbank im Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, 13. 9. 1934, signé G. Bachmann, H. Schneebeli (traduction de l'auteur).
- 40 Alors que le «pantouflage» d'anciens hauts dirigeants de la BNS dans la CFB est très fréquent (au moins six cas entre 1935 et 1980), il faut attendre 1977 pour voir un membre – en l'occurrence Paul Ehrsam (1917–2008) – occuper simultanément une fonction dirigeante dans les deux institutions.

- 41 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 2010, 123–137. Selon cette étude, 10 pays développés analysés sur 18 confient partiellement ou entièrement des tâches de supervision à leur banque centrale (Allemagne, Australie, Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Portugal, Royaume-Uni). Sur cette question, voir également l'étude comparative menée par la *British Banker's Association*: Jane Welch (éd.), *The Regulation of Banks in the Member States of the EEC*, La Haye 1981.
- 42 Denis Piguet, *La banque dans le cadre de la réglementation bancaire suisse*, Yverdon 1953, 315.
- 43 Carl Helbling, *Geschichte der Treuhand- und Revisionsbranche. Die 1906 gegründete Schweizerische Treuhandgesellschaft im Wandel der Zeiten*, Zurich 2006, 16 s.; Malik Mazbouri, *L'émergence de la place financière suisse (1890–1913). Itinéraire d'un grand banquier*, Lausanne 2005, 284.
- 44 Joseph Jung, *Zwischen Bundeshaus und Paradeplatz. Die Banken der Credit Suisse Group im Zweiten Weltkrieg: Studien und Materialien*, Zurich 2001, 335–340.
- 45 Helbling (voir note 43), 40 s., 194.
- 46 Ibid., 25.
- 47 A l'inverse, les membres dirigeants d'une fiduciaire sont autorisés à siéger dans le conseil d'administration d'une banque qu'ils contrôlent.
- 48 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 5. Lettre d'Adolf Jöhr à Albert Meyer (DFFD), 9. 2. 1935. Sur le développement de la révision comptable en Suisse romande et la société OFOR à Genève, voir aussi: Matthieu Leimgruber, *Taylorisme et management en Suisse romande (1917–1950)*, Lausanne 2001, 89–96, 109 s.
- 49 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 6. PV CFB, 11. 12. 1935, 182.
- 50 Bänziger (voir note 5), 201 s.; Perrenoud et al. (voir note 2), 115.
- 51 Après plusieurs revers, la *Gesellschaft für Bankrevision* est reprise en 1992 par la multinationale Ernst & Young, membre des *Big Four* comprenant les quatre plus grands groupes d'audit au niveau mondial. Cf. Helbling (voir note 43), 106.
- 52 La CFB reconnaît pourtant ces deux sociétés fiduciaires comme instituts de révision jusqu'en 1938, c'est-à-dire jusqu'à la fin des trois ans de délai transitoire.
- 53 *Bulletin de la Société de Banque Suisse*, le 18. 4. 1935, 18. Selon Schulthess, les 500 actions d'une valeur nominale de 1000 francs suisses sont réparties de la manière suivante: 90 actions pour chacune des deux grandes banques, 135 actions pour chacune des deux sociétés fiduciaires liées (*Fides* et *STG*), les 50 actions restantes étant en possession des membres du conseil d'administration. AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 7. PV CFB, 12. 9. 1938, 118.
- 54 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 7. PV CFB, 11. 2. 1938, 20.
- 55 Ibid.
- 56 J[akob] Kaderli, «Die Entwicklung des Revisionswesens im Schweizerischen Bankgewerbe», in *Der Bücherexperte in der Schweiz – L'expert-comptable en Suisse. Festschrift zum 25jährigen Jubiläum des Verbandes Schweiz. Bücherexperten*, Zurich 1939, 79.
- 57 Helbling (voir note 43), 38.
- 58 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 7. PV CFB, 14. 12. 1938, 175.
- 59 Ibid.
- 60 Ibid., 176 (traduction de l'auteur).
- 61 Ibid., 179 (traduction de l'auteur).
- 62 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 7. PV CFB, 27. 5. 1938, 79 s. Voir aussi: Bänziger (voir note 5), 201.
- 63 AF, E 6520 (A), 1983/50, vol. 24, dossier Unabhängigkeit der Revisionsstellen.
- 64 Helbling (voir note 43), 106. Sur le scandale de Chiasso: Roger de Weck, Mabillard Max, *Scandale au Crédit Suisse*, Genève 1977; Joseph Jung, *Von der Schweizerischen Kreditanstalt zur Credit Suisse Group. Eine Bankengeschichte*, Zurich 2000, 245–287.

- 65 Peter Cooke, «Some Reflections Arising from Comparisons Between the Swiss and Other Banking Supervisory Systems», in Urs Zulauf (éd.), *50 ans de surveillance fédérale des banques*, Zurich 1985, 144.
- 66 Herbert Schönle, Jürgen Dohm, *Die Unabhängigkeit der Revisionsstellen von Banken und Anlagefondsleitungen. Untersuchung nach schweizerischem Recht mit rechtsvergleichenden Hinweisen*, Zurich 1974, 11–50; Richard Dale, *The Regulation of International Banking*, Cambridge 1984, 96 s.
- 67 Welch (voir note 41), 7 s.; 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*, Rome 2009, 95–117.
- 68 De six employés en 1935, le secrétariat passe à quatre en 1942. Il compte 13 collaborateurs en 1976. AF, E 6520 (A), 1983/50, vol. 13. Rapport d'activité annuel de la Commission fédérale des banques, années correspondantes.
- 69 AF, E 1 (-), -/--, vol. 78, dossier 398, Eidg. Sparkommission, *Bericht über den Geschäftskreis und die Organisation des eidgenössischen Versicherungsamtes*, 29. 12. 1933.
- 70 Pour la période 1935–1943, les plus fortes dépenses sont enregistrées en 1936, année pour laquelle le budget de la CFB s'élève à 83'287 francs suisses. AF, E 1 (-), -/--, vol. 78, dossier 398, Eidg. Sparkommission. A titre de comparaison, ce montant correspond à un peu plus du double du salaire annuel de Paul Rossy (40'000 francs) en tant que directeur général de la BNS en 1942. ABNS, Personaldossier Rossy, dossier «Divers... 1926–1942».
- 71 AF, E 6520 (A), 1000/1059, vol. 2. Lettre de Jean-Marie Musy (DFFD) à Edmund Schulthess (DFEP), 29. 1. 1934.
- 72 *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale. Conseil national*, 27. 9. 1934, 710 (traduction de l'auteur).
- 73 Suite à un revers juridique en 1937, la CFB adoptera en effet une politique d'assujettissement des sociétés financières beaucoup plus timorée. AF, E 6520 (A), 1983/50, vol. 13. Rapport d'activité de la CFB pour l'année 1936, 1937, 1938, 1940.
- 74 «Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (du 8 novembre 1934)» (art. 23, al. 3, lit. I), *Feuille fédérale* 3 (1934), 643.
- 75 Cette procédure, longue et tributaire des compétences des instances juridiques cantonales, se révèle souvent inefficace. Le contentieux avec la banque *Kredit- und Verwaltungsbank Zug AG*, bien exploité par Bänziger (voir note 5), 186–189, en témoigne.
- 76 Ibid., 186.
- 77 AF, E 6520 (A), 1983/50, vol. 13. Rapport d'activité annuel de la CFB. Années correspondantes.
- 78 Les membres de la CFB regrettent d'ailleurs régulièrement cette impuissance. Cf. AF, E 6520 (A), 1983/50, vol. 13. Rapport d'activité de la CFB pour l'année 1942, 1 s. Voir aussi: H[ans] Manz, *Mangelnde Durchsetzbarkeit eines Gesetzes. Diagnose & Heilung. Das Beispiel der Revision des Bankengesetzes*, Berne 1973.
- 79 AF, E 6520 (B), 1980/39, vol. 21. PV CFB, Séance extraordinaire du 21. 10 1965, 16, déclaration du chef du secrétariat Daniel Bodmer (1917–1980).
- 80 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*, Zurich 1938, 288.
- 81 Cf. par exemple: Sancey (voir note 3), 365–373; Guex 1995 (voir note 9); Mazbouri 1999 (voir note 7), 88–90.
- 82 George J. Stigler, «The Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1971), 3–21; dans le domaine plus précis de la régulation financière: Arnoud W. A. Boot, Anjan V. Thakor, «Self-Interested Bank Regulation», *The American Economic Review* 83 (1993), 206–212.