

t r a v e r s e

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE • REVUE D'HISTOIRE

Schweiz und Ostasien

Vernetzungen und Verflechtungen

Suisse et Asie de l'Est

Réseaux et interconnexions

1_2020

par exemple que la Suisse est l'un des «*revoltenreichsten Ländern Europas*», 9), O. Meuwly pense une histoire suisse centrée sur le compromis, et interprète dès lors les conflits comme des écarts à cette ligne médiane que la politique suisse aurait toujours cherché à suivre. On le comprend bien dans sa conclusion, lorsqu'il écrit la chose suivante: «Percer les abcès qui enflent dans les flancs de la société pour mieux sculpter les compromis de demain: seule la démocratie directe y parvient» (120). Nous pouvons dès lors risquer la lecture suivante, certes abrupte, des deux ouvrages: pour O. Meuwly l'histoire suisse est faite d'ordre, perturbé par des troubles qui surviennent lorsque les autorités politiques n'ont pas su anticiper les demandes légitimes de certaines parties de la population; pour R. Graber, l'histoire suisse est intrinsèquement conflictuelle, elle est faite de désordres, de tumultes, de dissensions qui menacent à chaque instant de faire éclater une construction politique qui demeure par conséquent toujours fragile.

Antoine Chollet (Université de Lausanne)

Thibaud Giddey
Histoire de la régulation des banques en Suisse (1914–1972)

Genève, Droz, 2019, 570 p., Fr. 38.95

En analysant sur la longue durée l'évolution de la législation et de la surveillance fédérale des banques, Thibaud Giddey signe une contribution importante pour retracer l'histoire bancaire suisse. En parlant des législations cantonales en vigueur avant la Première Guerre Mondiale, l'auteur détaille l'élaboration et l'entrée en vigueur en 1935 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. L'ordonnance qui l'accompagne et les révisions qui se succèdent ainsi que la prépara-

tion de la loi sur les fonds de placement de 1966, sont aussi étudiées. La première partie de l'ouvrage présente le long processus qui aboutit, en 1934, à la création de la Commission fédérale des banques et à l'entrée en vigueur de la première loi fédérale sur les banques. La deuxième partie se focalise sur l'évolution législative et le fonctionnement de l'autorité de surveillance. Si cette analyse fouillée et largement documentée souligne le rôle joué par le secteur bancaire dans cette évolution, l'auteur suit également les interactions avec la Banque nationale suisse, l'Administration fédérale, l'autorité de surveillance ou encore les milieux politiques, sans ignorer le contexte économique et les crises bancaires. Les faillites bancaires qui ont lieu en Suisse dès 1931, ainsi que les scandales qui éclatent dans les années 1950 et 1960 (notamment l'affaire Muñoz-Hommel de 1965), constituent des facteurs déclencheurs importants pour les changements dans la régulation bancaire et permettent de surmonter les réticences de l'Association suisse des banquiers (ASB) et du secteur qu'elle représente face à la régulation étatique. L'ouvrage détaille également les projets de révision qui n'ont pas aboutis, à l'instar du premier projet d'une régulation fédérale des banques élaborée en 1916 par le professeur Julius Landmann. Le processus amenant à l'abandon de ces projets révèle les stratégies adoptées et la forte influence de l'ASB, des grandes banques et des autres instituts dans le processus législatif. Les représentants des banques participent aux comités d'experts, entretiennent des discussions confidentielles avec les autorités et vont jusqu'à proposer, et même à revendiquer, des modifications en leur faveur. Ces revendications doivent bien sûr s'accorder avec les positions d'autres protagonistes clés, en particulier la Banque nationale suisse, et elles n'aboutissent pas toujours, notamment à cause des diver-

gences internes au secteur bancaire. En revanche, les principes libéraux de la régulation et la faiblesse de l'intervention étatique demeurent des constantes tout au long du XX^e siècle.

La thèse principale de l'auteur est celle d'une forme, assez helvétique, de capture régulatoire par le secteur bancaire. Sur l'ensemble de la période étudiée, ce dernier a largement défendu ses intérêts au sein du cadre institutionnel et du contexte politique. Cela explique, d'une part, la continuité des principes libéraux et d'autorégulation de la surveillance bancaire suisse et, d'autre part, la lenteur dans les changements, qui n'ont lieu qu'à la suite de crises majeures ou face à la nécessité que ressent le secteur bancaire à renforcer ses positions (par exemple pour faire face à la concurrence exercée par les banques étrangères dès les années 1950). Entre les lignes, on comprend que cette capture régulatoire favorise certains dysfonctionnements dans la régulation: d'une part, la Commission fédérale des banques dispose de ressources et de compétences limitées face à l'ampleur de ses tâches, d'autre part certains domaines demeurent faiblement régulés. De plus, les intérêts d'autres acteurs, notamment ceux des déposants et des épargnants, dont le poids et les liens avec les institutions régulatrices sont bien moindres que ceux dont disposent les banques, ne sont quasiment pas pris en compte dans le processus législatif. De même, les employés de banques sont absents de ce processus (cela malgré l'existence, dès 1918, d'une association professionnelle qui se soucie avant tout des rapports avec les employeurs et des conditions de rémunération et de travail). L'auteur analyse également l'origine de certaines normes et pratiques comme, par exemple, la garantie des dépôts et le rôle des sociétés fiduciaires dans le contrôle des banques, ainsi que les ratios sur les fonds propres et les réserves de liquidité.

L'ouvrage de Thibaud Giddey, issu d'une thèse défendue à l'Université de Lausanne, met un lumière un domaine négligé par les historiens et qui n'avait été abordée jusqu'alors que dans une monographie rédigée par l'économiste Hugo Bänziger parue en 1986. Giddey s'inscrit clairement dans le renouveau historiographique porté par d'autres historiens lausannois, en particulier Sébastien Guex et Malik Mazbouri, qui ont souligné le rôle de l'évasion fiscale et la fonction de plaque tournante des capitaux exercée par la place financière suisse. Cette publication confirme, sous un angle nouveau, la défense active du secret bancaire par les milieux bancaires et le rôle des élites au sein du pays, tout en ouvrant de nouvelles pistes de recherche, dont certaines sont mentionnées par l'auteur lui-même dans sa conclusion. Le haut niveau académique de la recherche, la rigueur et la clarté dans l'exposition et l'accès aux sources inédites (en particulier les archives de la Commission fédérale des banques) renforcent les mérites de cet ouvrage. Retenons quelques remarques ou plutôt des suggestions pour des recherches ultérieures. En premier lieu, malgré les divisions internes au secteur bancaire (thématique qui émerge sur certains dossiers), approfondir le rôle des banques cantonales permettrait de nuancer la tension entre l'intervention étatique (aux différents niveaux institutionnels) et les principes libéraux farouchement défendus au sein du secteur bancaire. En effet, les banques cantonales ont souvent été fondées au cours du XIX^e siècle par des représentants des mêmes milieux bourgeois qui, une ou deux générations plus tard, freineront l'intervention étatique sur le plan fédéral. En deuxième lieu, afin de mieux comprendre les compromis et les rapports de force internes propre à cette catégorie d'instituts bancaires, il serait opportun d'étudier de plus près le rôle des

représentants du Parti socialiste au sein des conseils d'administration de certaines banques cantonales. Enfin, la question de l'application et de l'efficacité de la régulation bancaire reste ouverte. Une telle analyse impliquerait bien sûr un accès aux sources internes aux banques. Enfin, retenons l'absence d'une réflexion sur le niveau assez élevé des fonds propres et de la liquidité des banques (avec des taux probablement supérieurs aux exigences en vigueur de nos jours) pour mieux appréhender les raisons de l'attitude restrictive des représentants du secteur bancaire face au rôle de la Commission fédérale des banques et à l'intervention étatique. Une décennie après l'éclatement de la crise globale de 2008, ce livre incontournable permet de mieux comprendre sur la longue durée les bouleversements qui ont agité le secteur bancaire suisse, les sauvetages réalisés par la Confédération et la Banque nationale suisse et les réformes de la régulation bancaire.

Pietro Nosetti, Muralto

Oliver Schneider
Die Schweiz im Ausnahmezustand
Expansion und Grenzen von
Staatlichkeit im Vollmachtenregime
des Ersten Weltkriegs, 1914–1919

(Die Schweiz im Ersten Weltkrieg, Bd. 5) Zürich, Chronos Verlag, 2019, 443 S., 8 Abb. s/w, Fr. 58.– (print) / Open Access (E-Book)

Einem «polyphenartigen Geschöpf mit grinsender Fratze» (259) sahen sich Schweizer Bundesbeamte im Jahr 1919 gegenüber: dem Vollmachtenregime. Der Erste Weltkrieg hatte in der Schweiz, wie in anderen Ländern, eine unübersehbare Zahl von Noterlassen und Ermächtigungen mit sich gebracht, welche die Regierungspraxis auch nach Kriegsende prägte. Zu diesem Zeitpunkt verfügte die Bundesverwaltung aber noch nicht einmal über

ein verlässliches Verzeichnis der notrechtlichen Regelungen. Die mit der Erstellung der Übersicht beauftragten Beamten motivierten sich daher, indem sie ein Zitat des deutschen Dichters Theodor Körner in ihr Arbeitsexemplar klebten: «Das Vaterland darf jedes Opfer fordern» (264).

Die von Oliver Schneider vorgelegte Dissertation bringt nun nicht nur analytische Ordnung in dieses vielschichtige Gefüge, sondern verweist auch auf dessen nachhaltige Bedeutung für die Geschichte des Regierens im schweizerischen Bundesstaat. Entstanden ist die Studie im Rahmen einer Forschungsgruppe zu transnationalen Perspektiven auf «Die Schweiz im Ersten Weltkrieg», gefördert vom Schweizerischen Nationalfonds. Im Kern des Erkenntnisinteresses steht die Bedeutung des Krieges als Moment eines fundamentalen «Wandels von Politik und Staat» (16), der alle in den Krieg involvierten Länder betraf und das 20. Jahrhundert zum «Zeitalter der Ausnahmezustände» werden liess, wie Schneider mit Charles Maier argumentiert (55). Verfolgt wird das ambitionierte Ziel, sowohl die juristischen, administrativen und politischen Dimensionen des Vollmachtenregimes als auch deren zeitgenössische Wahrnehmung zu analysieren. Als theoretische Grundlagen werden eingangs Ernst Fraenkels Modell des «Doppelstaates» sowie das Konzept des Policy-Cycle eingeführt – beide aber spielen in der folgenden Analyse keine Rolle mehr. Stattdessen wird die Geschichte des Vollmachtenregimes in chronologischen Etappen und mittels dichter Beschreibungen abge-schritten: Auf eine längere Vorgeschichte bis 1914 folgen vier Kapitel, die in kurzen Zeitrhythmen die Konstituierung und Entwicklung dieses Herrschaftssystems in den Kriegs- und frühen Nachkriegsjahren darstellen.

Bei Kriegsausbruch wurde die Erteilung unbeschränkter Vollmachten an den Bun-