

# Les banques et l'Etat en Suisse : Eléments pour une genèse de la politique bancaire de la Confédération (1914-1927)

Autor(en): **Sancey, Yves**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **46 (1996)**

Heft 1: **Öffentlichkeit = L'espace public**

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-81152>

## **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.

# Les banques et l'Etat en Suisse

*Eléments pour une genèse de la politique bancaire de la Confédération (1914–1927)*

---

Yves Sancey

## **Zusammenfassung**

*Dieser Beitrag beleuchtet die Entwicklung der eidgenössischen Bankenpolitik der Jahre 1914–1927. Die Auseinandersetzungen mit der Frage, inwiefern der Kapitalexport ein wirtschaftliches oder ein politisches Problem, eine private oder eine öffentliche Angelegenheit sei, gestatten ein besseres Verständnis der Beziehungen zwischen den Banken und dem Staat. Es zeigt sich, dass der Begriff der «Pression» auf der Gegenüberstellung von öffentlichem und sozialem Sektor beruht, dass die Gesamtentwicklung aber zu einem hohen Teil von den sozialpolitischen Kämpfen bestimmt wird.*

## **1. Introduction**

Cette contribution vise à rendre compte de la genèse de la politique bancaire de la Confédération entre 1914, date de la première tentative avortée de législation fédérale globale de ce secteur, et 1927, moment où le problème plus circonscrit de l'exportation du capital est «réglementé» par un Gentlemen's agreement<sup>1</sup>, accord *oral* entre la Banque nationale suisse (BNS)<sup>2</sup> et les grandes banques. Par cette convention très peu contraignante pour ces dernières<sup>3</sup>, elles s'engagent, «avant de consentir des emprunts en

1 Pour de plus amples développements sur cette problématique, cf. Yves Sancey: *Le Gentlemen's agreement de 1927. Lutte autour de la (non-)politisation de l'exportation du capital*, Université de Lausanne, Mémoire de Maîtrise en science politique, été 1995.

2 La Banque nationale suisse compte les instances suivantes (par ordre croissant d'importance): l'Assemblée générale des actionnaires, le Conseil de banque (désormais abrégé Cs BNS), le Comité de banque (Ct BNS), et, enfin, la Direction Générale ou Directoire (DG BNS). Comme termes synonymes de BNS, j'emploierai ceux d'institut ou banque d'émission et de banque centrale, ou plus simplement Banque nationale.

3 Une des principales caractéristiques des Gentlemen's agreements (GA) réside dans le fait, comme l'indique Etienne Poltier, qu'ils «ne fondent pas d'obligation juridique contraignante»; les

faveur de l'étranger qui pourraient avoir une répercussion sur le change et le marché de l'argent, [à] en référer à la Banque nationale suisse»<sup>4</sup>. Celle-ci devrait donc être avisée «quasi sans exception»<sup>5</sup> de la conclusion d'emprunts avec l'étranger et prendre alors contact avec les trois Départements concernés (Finances, Economie publique et Politique), pour considérer les intérêts touchés par les transactions financières. C'est sur cette base que «la Confédération formule, par l'entremise de la banque d'émission, des propositions et réserves quant à la prise en considération des emprunts nationaux, des contre-prestations à l'économie nationale sous forme de concession douanière, commandes à l'industrie suisse, protection des créanciers nationaux, etc.»<sup>6</sup> Les instituts de crédits partie prenante à l'accord donnent alors leur *parole d'honneur* qu'ils vont tenir compte des désirs émis, sous la forme de clauses dans les emprunts<sup>7</sup>.

L'intérêt de cet accord de 1927 est double. D'une part, il institue un type de relation très spécifique entre l'Etat et le secteur bancaire. Comme le souligne Etienne Poltier,

«de manière générale, il apparaît que les organisations faïtières qui acceptent de se plier par la voie de gentlemen's agreements escomptent bien *conserver de la sorte une plus grande liberté qu'avec l'adoption de règles étatiques*. L'engagement des pouvoirs publics, si telle est bien sa portée, ne saurait être en aucun cas contraignant. [...] Les gentlemen's agreements à participation étatique apparaissent le plus souvent comme un *substitut* à l'adoption de règles de droit formel»<sup>8</sup>.

parties s'y engagent plutôt *sur l'honneur* et promettent de respecter une *règle de nature quasi-morale*», Etienne Poltier: «Les gentlemen's agreements à participation publique», *Revue de Droit Suisse*, vol. 106 (1987), cahier 3, 1987, p. 372 (souligné par moi).

4 Amédée Cruchon: *Le franc suisse pendant et après la guerre, 1914-1930*, Lausanne: Payot, 1932, p. 85-86.

5 Eduard Kellenberger: *Theorie und Praxis des schweizerischen Geld-, Bank- und Börsenwesens seit Ausbruch des Weltkriegs (1914-1939)*, 2<sup>e</sup> cahier: *Kapitalexport und Zahlungsbilanz*, Berne, Verlag A. Franke AG, 1939, p. 255.

6 Amédée Cruchon: *Le franc suisse...*, op. cit., p. 86.

7 Dans son ouvrage commémoratif, la BNS présente ainsi le GA: Les grandes banques «s'engageaient à consulter la Banque nationale et, par son intermédiaire, les autorités fédérales compétentes, avant de mettre en souscription tout emprunt étranger. La Banque nationale cherchait à se rendre compte des répercussions possibles sur le marché des capitaux et des changes», Hermann Schneebeli: *La Banque nationale suisse 1907-1932*, Zurich, ouvrage commémoratif publié par la BNS, 1932, p. 358. Il semble toutefois qu'il s'agisse là d'un engagement très lâche. Le Conseil de banque de la BNS suggère en effet, lorsqu'il présente la nouvelle convention acceptée par les banquiers rendue publique en 1932 que si, «lorsqu'il s'agissait de placer un emprunt étranger les banques se bornaient jusqu'ici à prendre l'avis de la Banque nationale sans être tenues de s'y conformer, elles s'obligent dorénavant à ne conclure aucune opération de ce genre avant d'avoir reçu la réponse de la Banque nationale et à tenir compte des objections éventuelles de cette dernière avant de traiter», *Archives de la Banque nationale suisse déposées au siège de Berne et à celui de Zurich, Procès-verbal de la séance du Conseil de banque de la Banque nationale suisse* [le tout s'abrégant désormais *ABNS Pv Cs BNS*], 11.12.1931, p. 42. Les textes en allemand ont été traduits par mes soins.

8 Etienne Poltier: «Les gentlemen's agreements...», art. cit., p. 377 et p. 387 (c'est moi qui souligne).

Cet accord inaugure d'autre part une pratique qui va se développer par la suite<sup>9</sup>, conduisant au développement d'une sphère paraétatique où se règlent de manière quasi privée les différends entre les grandes banques et l'institut d'émission. C'est ainsi qu'en 1932, le Gentlemen's agreement prend la forme d'une convention écrite. Suite à plusieurs crises et faillites d'établissements bancaires de moyenne et grande importance en 1934, la Convention de 1932 est intégrée dans la loi fédérale sur les banques. Ainsi, l'article 8, qui règle le problème délicat de l'exportation du capital de longue durée, ne fait qu'institutionnaliser la pratique bancaire, bien qu'il autorise la BNS à exercer un réel droit de *veto* dont la portée est toutefois limitée, puisqu'il n'empêche pas une «fraude»<sup>10</sup> grâce à des prêts à courts termes régulièrement renouvelés.

On peut donc dire que le Gentlemen's agreement renverse en quelque sorte l'image habituelle attachée aux groupes d'intérêts qui, en étant pensés comme des groupes de «pression», sont censés représenter une «société civile» subordonnée à l'Etat auquel ils adressent leurs demandes. En réalité, dans le cas qui nous occupe ici, c'est au contraire ce dernier qui se trouve de la sorte en position de devoir exercer une *persuasion morale* envers les banquiers pour obtenir de leur part des informations par l'intermédiaire de la banque centrale.

D'une manière générale, une interrogation sur la genèse de la politique bancaire de la Confédération se justifie à mes yeux pour aux moins trois raisons. Il s'agit en effet, premièrement, de rendre compte des conditions dans lesquelles s'effectue (ou non) un interventionnisme étatique dans ce domaine. En deuxième lieu, le processus considéré est particulièrement propice pour mettre en évidence les rapports de forces entre différents groupes sociaux pour définir les formes et les limites de l'activité étatique par rapport à un secteur soucieux de préserver son autonomie en défendant son caractère «privé». C'est ainsi, troisièmement, qu'il s'agira de penser l'émergence et le développement d'une lutte autour de la (non-)politisation d'une activité bancaire – les placements de capitaux à l'étranger – comme une des clés d'intelligibilité de pratiques ultérieures, qui tirent alors leur légitimité de la catégorisation public/privé et de la naturalisation de leurs frontières construites durant la période considérée.

9 Ce type de «législation» basé sur des conventions passées directement entre les banquiers et l'Etat et non sur une loi discutée au Parlement a en effet été utilisé à de nombreuses reprises, puisque ce ne sont pas moins d'une trentaine d'accords qui ont été conclus avec les grandes banques, le plus connu étant sans doute la Convention de diligence par laquelle elles s'engagent à vérifier l'origine des fonds déposés. Pour une description de ces différentes conventions, cf. Peter Merz: *Notenbankpolitik mit Vereinbarungen. Die Praxis der Schweizerischen Nationalbank aus juristischer Sicht*, St-Gall/Wattwil, 1981.

10 Max Cluseau: *La réglementation des banques, économie libérale ou économie dirigée ?*, Paris, Sirey, 1938, p. 53.

Cette étude, en grande partie empirique, nourrit toutefois également une ambition plus théorique. Il s'agit en effet d'une part de mener une réflexion sur des concepts largement utilisés en science politique (groupe de pression, d'intérêts, la politisation, les catégories public/privé, Etat/société civile, la politique/l'économie). Ils peuvent en effet inviter à une certaine lecture du monde social qui présuppose une séparation plus ou moins nette entre des ordres distincts de la réalité sociale. Pour penser les relations entre les groupes d'intérêts et l'Etat, le modèle qui vient souvent en premier à l'esprit est celui de groupes faisant pression sur un système politique qui leur donne plus ou moins satisfaction. Cette vision s'est peu à peu imposée dans le sens commun mais également dans le champ scientifique (et plus particulièrement parmi les politologues)<sup>11</sup>.

D'autre part, mon propos sera d'insister ici sur la nécessité d'un questionnement qui s'inscrit dans une dimension historique, malheureusement peu présente dans les travaux réalisés en science politique. Il me paraît important de ne pas partir du *résultat* présent, mais de rendre compte des logiques et des rapports de force qui l'ont sous-tendu<sup>12</sup>. En d'autres termes, cet article vise à montrer dans quel processus et selon quelles modalités, ce qui peut nous paraître aujourd'hui naturel, la séparation entre l'activité bancaire *privée* et celle, *publique*, de l'Etat, n'est pas toujours allée de soi.

En vertu de cette logique, cette contribution entend reconsidérer de façon critique la perception du monde social (et de ses divisions) qui se trouve engagée dans la notion de «pression», insuffisante, en l'occurrence, pour saisir les enjeux liés à la politique bancaire de la Confédération

- 11 On retrouve ainsi cette vision dans le paradigme systémique. Cf. par exemple William Ossipow: «Les groupes d'intérêt dans le processus de décision et la communication politique. Une interprétation systémique du cas suisse», dans *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée*, Lausanne, Actes du colloque [de science politique] tenu à Lausanne les 25 et 26 septembre 1986, 1988. Le paradigme pluraliste l'a également reprise à son compte. Cf. les travaux de David B. Truman: *The governmental Process: Political interest and Public Opinion*, New York, Knopf, 1951, et ceux de Jean Meynaud: *Les groupes de pression*, Paris, PUF (coll. QSJ?), 1960. Il a toutefois été contesté par l'approche néo-corporatiste, qui a pris l'ascendant durant les années 70-80 et qui, contrairement aux travaux pluralistes, a notamment porté sur la genèse des groupes d'intérêts. Cf. le célèbre article de Philippe Schmitter: «Still the century of corporatism?»., *Review of Politics*, n° 36, 1974. De nombreux articles font le point sur les critiques et apports de ces différents courants théoriques. Cf. notamment Patrick Hassenteufel: «Les groupes d'intérêts dans l'action publique: L'Etat en interaction», *Pouvoirs*, n° 74, 1995, et Georges Piotet: «Pluralisme et corporatisme: les enjeux», dans *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée*, Lausanne, 1988.
- 12 Alors qu'une analyse *ex post* se condamne à prendre acte des résultats de la pratique pour, comme le dit Bernard Lacroix, «les créditer d'une signification qui les transcende», la démarche génétique, au contraire, se situe *ex ante* par rapport aux processus étudiés. Elle conçoit donc ces réalisations «dans la manière dont elles se forment et dans la façon dont elles s'imposent, dans l'exacte mesure où elles acquièrent, en un mot, leur statut de "réalités". [...] L'étude empirique des faits [...] ne doit pas procéder au seul établissement des faits, mais à la restitution des processus, si possible dans la logique de leur engendrement», Bernard Lacroix: «Ordre politique et ordre social, objectivisme, objectivation et analyse politique», in: Madeleine Grawitz et Jean Leca: *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 1, 1985, p. 515.

durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle et, au-delà, dans les périodes récentes.

Avant de faire une présentation factuelle du mode d'intervention de l'Etat dans ce secteur et de l'interpréter à la lumière du questionnement succinctement présenté plus haut, il convient encore de préciser la notion d'*exportation du capital*, son importance pour un pays comme la Suisse, ses formes et les raisons de son éventuelle identification comme problème politique.

## 2. La question de l'exportation du capital: formes et enjeux

A la fin de la Première Guerre mondiale, de nombreux pays connaissent une instabilité politique, économique et sociale. Alors que les Etats-Unis deviennent, grâce à la guerre, un des principaux créanciers du monde, l'Angleterre, de même que la France, entrent dans une période de déclin relatif, puisqu'elles s'endettent envers la nouvelle puissance. Quant à l'Allemagne, elle se trouve, en raison de sa défaite, dans la situation d'endettement la plus marquée. Ces trois pays européens sont donc à la recherche de grandes quantités de capitaux. Or, les craintes d'événements révolutionnaires, comme ceux qui secouent l'Empire russe, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, voire même l'Italie, renforcent la fuite des capitaux que les élites financières de ces pays vont chercher à placer dans des régions plus calmes. C'est ainsi que la Suisse tire un parti décisif de cette période trouble de l'après-guerre.

Le Premier Conflit mondial est en effet à la fois le vecteur et le catalyseur du renforcement de la Suisse en tant que lieu de transit et d'accumulation dans la circulation internationale des capitaux. Il constitue un véritable tournant, une période cruciale et il est l'occasion pour ce pays qui se dit neutre de servir de refuge pour les capitaux étrangers attirés par la neutralité, l'image d'une relative stabilité politique, la faiblesse du mouvement ouvrier en dépit de sa virulence au sortir de la guerre, l'existence d'un secret bancaire strict<sup>13</sup> (protégeant les capitaux des investigations des fiscs étrangers), des taux d'imposition comparativement peu élevés sur les

13 Avant que la loi sur les banques de 1934 n'introduise dans la constitution la reconnaissance du caractère obligatoire de la discrétion bancaire et même l'idée de poursuite pénale pour les manquements à cette obligation, le secret bancaire, en tant que secret professionnel, reposait sur trois bases légales. Comme le dit Guex, il «s'appuie à la fois sur le code civil (protection des données de la personnalité), le code des obligations (obligation contractuelle de discrétion) et le code pénal (punition de la violation de secret professionnel). En l'absence de base légale les y autorisant expressément, les autorités fiscales ne peuvent donc pas exiger des banques des renseignements directs sur leur clientèle», Sébastien Guex: *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne, Payot, 1993, p. 412, note 295. Cf. également Maurice Aubert et al.: *Le secret bancaire suisse*, Berne, 1976, p. 27-32 et 133-141.

capitaux et un franc suisse fort et stable pouvant servir de valeur-refuge. La place financière helvétique peut ainsi prendre son envol et, grâce à cette importante importation de capital, devenir un véritable centre financier international. Dès lors, cette situation favorise une forte exportation du capital et il est donc possible d'affirmer qu'après la guerre, la Suisse devient véritablement une plaque tournante du capital. Cette exportation peut prendre plusieurs formes que l'on peut classer selon leur durée:

- Premièrement, les capitalistes peuvent placer leurs fonds disponibles sur les marchés monétaires à *court terme*, par des placements temporaires à des taux d'intérêt élevés (comptes-courants actifs, spéculation en Bourse [reports], escompte de traites ou «papier de commerce», prêts «au jour le jour» à des banques étrangères, «avances» aux Etats, etc.). Ce sont avant tout des accords confidentiels, dont le volume reste secret.
- L'autre possibilité est de placer les capitaux pour une *longue durée* sur les marchés financiers, d'une part sous forme d'investissements industriels et d'autre part sous forme d'emprunts *publics* étrangers émis sur les places européennes, vendus par l'intermédiaire des groupes bancaires aux «épargnants» et aux firmes. Le bénéficiaire peut être soit un organisme public (Etat, province, commune, ville) ou une institution assimilée jouissant le plus souvent d'une garantie de l'Etat (services publics, fonds de développement), soit une entreprise de tout premier ordre, soit enfin une organisation internationale ou régionale.

Les banques cumulant commissions, intérêts et gains de spéculation en Bourse, on comprend dès lors qu'elles aient intérêt à cette forme d'exportation des capitaux qui, même si elle est plus visible, donc plus critiquable et ainsi plus «politisable» par ses adversaires, leur promet des placements juteux<sup>14</sup>.

La transformation de la Suisse en carrefour international du capital et sa spécialisation dans certaines niches industrielles et financières très imbriquées avec l'étranger ne s'effectuent toutefois pas sans heurts ni contestations. L'exportation du capital a en effet tendance à resserrer la masse des capitaux disponibles pour l'économie nationale et, en créant une rareté relative, à provoquer une augmentation des taux d'intérêt attisant les craintes et les menaces des milieux qui en souffrent ou pourraient en souffrir (paysans, artisans, ouvriers, construction et en partie industrie d'exportation). Ainsi, dans certaines conjonctures ou moments clés –

14 Elles peuvent toutefois contourner le problème de la *visibilité*, dans certains cas, si le montant n'est pas trop élevé ou en fractionnant, en les plaçant «unter der Hand» (sous la main). Pour des compléments sur les dimensions «techniques» de l'exportation du capital, on peut se reporter notamment à SBS, «Les emprunts étrangers sur les marchés financiers internationaux», *Bulletin*, N° 1, février 1963, ainsi que Jean Bouvier: *Initiation au vocabulaire et aux mécanismes économiques contemporains (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, SEDES (Coll. Regards sur l'histoire), 5<sup>e</sup> édition, 1993, p. 251-254.

1914, 1916/17, 1920, 1922, 1924 et 1926/27 – la question de l’exportation du capital revient périodiquement à l’ordre du jour et des tensions peuvent surgir, augmentant le risque de basculements d’alliance qui remettraient en cause la stabilité politique de la Suisse, qui est un des fondements du développement de sa place financière. Cette question constitue en effet un enjeu central pour certains secteurs de la population, comme la paysannerie très endettée, en raison de ses conséquences financières. Ainsi, le président et secrétaire de l’Union suisse des paysans (USP) depuis le début de cette association en 1897, Ernst Laur, en énumère les différentes répercussions: «relèvement des loyers par suite du renchérissement des hypothèques et de l’argent destiné aux constructions, majoration des impôts par suite du renchérissement du taux de l’emprunt, aggravation du coût de la production industrielle. [...] Au lieu d’aboutir à un abaissement du prix de la vie, il en résulterait un nouveau renchérissement»<sup>15</sup>. Après cette présentation «technique» de l’exportation du capital, nous pouvons entrer plus directement dans le vif du sujet, à savoir une présentation factuelle des prémisses de l’intervention étatique dans le secteur bancaire.

### 3. Les moments forts de la politique bancaire de la Confédération

Deux raisons s’imposent pour présenter le projet avorté de loi sur les banques de 1914/17. D’une part, il constitue une bonne illustration des rapports de force entre l’Etat et les banques. D’autre part, il constitue la première tentative de réglementation *globale* du secteur bancaire au niveau fédéral. En effet, en raison d’une très grave crise du système bancaire suisse et de demandes d’une législation de ce secteur au niveau fédéral, Edmund Schulthess, chef du Département fédéral de l’économie publique, propose en janvier 1914 au Conseil fédéral (CF) de discuter la question d’un contrôle des établissements de crédit. Ce dernier accepte et charge Julius Landmann<sup>16</sup> d’élaborer un avant-projet qu’il remet en juin 1914.

15 Ernst Laur: *Le Paysan Suisse*, novembre 1925, p. 46. Ce journal mensuel, tiré à 170 600 exemplaires, est l’organe officiel de l’USP, qui comptait 364 000 membres en 1922, soit 80% du total de la population rurale active masculine. Cf. Sébastien Guex: «Banque nationale et milieux bancaires entre 1922 et 1924: cris et chuchotements autour de la stabilisation du franc suisse», dans Youssef Cassis, Jakob Tanner et al.: *Banques et crédit en Suisse (1850–1930)*, Zurich, Chronos, 1993, p. 72.

16 Pour le cursus et la biographie de Julius Landmann, je renvoie à Sébastien Guex: «“Est-il encore possible de vivre heureux dans notre patrie?”. Splendeur et misère d’un expert financier du Conseil fédéral: l’éviction de Julius Landmann, 1914–1922», *Revue Suisse d’Histoire*, n° 3, 1995, ainsi qu’à sa thèse, *La politique monétaire et financière...*, op. cit., p. 218, note 49. Landmann (1877–1931) est «très proche des milieux bancaires (c’est lui qui, en 1912, incite Friedrich Frey à fonder l’ASB), ce qui ne l’empêche pas d’entrer parfois en conflit avec eux. Considéré comme l’un des meilleurs spécialistes des questions monétaires et financières, il sert fréquemment d’expert au CF. Il est d’ailleurs particulièrement lié à Schulthess...», Ibid., p. 218, note 49.



L'Association suisse des banquiers (ASB), organisme faîtière de la banque suisse, qui y est fondamentalement opposée, met en place selon Sébastien Guex «tout un dispositif destiné à le couler»<sup>17</sup>. Ce n'est donc qu'à la fin de 1916 que Schulthess reprend la démarche abandonnée et fait imprimer le projet de loi, avec l'exposé des motifs élaboré par Landmann. Il prévoit initialement de le publier le 10 mars 1917 et ensuite de le soumettre à une commission d'experts. Mais, début février, il fait parvenir au préalable quelques exemplaires confidentiels à la Banque nationale et à l'ASB<sup>18</sup>. S'en suivent alors de «violentes oppositions»<sup>19</sup> et un «tir de barrage des milieux bancaires»:

«Afin de donner davantage de poids à cette démarche [de demander la non-publication du projet], la BNS et l'ASB entreprennent une démarche commune, démarche qui remporte un succès complet puisque le CF décide de renvoyer la publication, et donc la discussion, «à une date indéterminée»<sup>20</sup>. *La phobie des milieux bancaires va si loin, et leur influence est si grande, qu'ils obtiennent même du gouvernement que les rares exemplaires du projet que ce dernier avait distribués pourtant très confidentiellement lui soient rendus.*»<sup>21</sup>

Après cette première tentative de législation globale, la politique bancaire étatique ne se focalise plus que sur des questions comme l'exportation du capital plus *circonscrites*, au gré de leur politisation – c'est-à-dire leur définition comme problème politique – par certains groupes sociaux. Lorsque l'Union suisse des paysans et l'Union suisse des arts et métiers (USAM) apprennent en novembre 1914 que la Confédération s'apprête à conclure son deuxième emprunt de mobilisation au taux de 5%, interprété comme un signal à la hausse, ils envoient une longue lettre de protestation au Conseil fédéral<sup>22</sup>. Pour désamorcer ce conflit potentiel, la Confédération fait un recours massif à la planche à billets, ce qui permet d'éviter de tendre trop fortement le marché du capital et de ne pas céder aux exigences des banques en matière de hausse des taux d'intérêt. Par conséquent, le loyer de l'argent est maintenu à un niveau tel que le mécontentement des milieux touchés, agriculteurs et artisans en tête, est contenu dans des limites convenables<sup>23</sup>.

17 Ibid., p. 218.

18 Cf. Hugo Bänziger: *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*, Bern/Stuttgart, P. Haupt, 1986, p. 46.

19 Ibid., p. 46.

20 Ibid., p. 47.

21 Sébastien Guex: *La politique monétaire et financière...*, op. cit., p. 219 (souligné par moi). Il s'appuie notamment sur la lettre de Julius Landmann à Hermann Kurz, 11 février 1922, *Archives fédérales* J.1.6/1/Schachtel 2.

22 Cf. Protokoll über die vom schweiz. Finanzdepartement einberufene Konferenz..., 28 nov. 1914, pp. 11, 13 et p. 18, AF E 6001(A)/2 Akt./31, in *ibid.*, p. 220. Le Vorort de l'USCI (défendant les intérêts de l'industrie d'exportation) «appuie cette requête, sans aller toutefois jusqu'à la signer» (p. 220).

23 Cf. *ibid.*, p. 225.

En 1916, les autorités fédérales réagissent, à la fois parce que l'exportation des capitaux prend une telle ampleur que le Département fédéral de l'économie publique redoute les répercussions sur la souscription des emprunts de mobilisation<sup>24</sup> et parce qu'il s'agit d'emprunts publics, donc visibles et contestables, au profit des belligérants, France d'une part, Allemagne et Autriche d'autre part. Face à ces intérêts contradictoires, l'Etat et l'institut d'émission jouent aux équilibristes et tentent de colmater les brèches.

Suite à ce regain d'attention pour cette question, Schulthess invite l'Association suisse des banquiers à une réunion commune. Sous la pression de la Banque nationale, l'ASB finit par accepter d'envoyer des circulaires en mars 1916, en juillet et décembre 1917, à ses membres, par lesquelles il s'agit en premier lieu «de réduire largement leur publicité en faveur des emprunts étrangers», et en second lieu, de «consulter le Directoire de la Banque nationale avant toute ouverture de crédits substantiels pour l'étranger»<sup>25</sup>. Leur effet semble quasi nul puisque, comme le dit la banque centrale, «l'émigration des capitaux n'en continua pas moins»<sup>26</sup>.

Au sortir de la guerre, en raison d'une «pénurie de capitaux»<sup>27</sup>, le taux hypothécaire passe de 5,05% à la fin de 1919 à 5,45% un an plus tard, et les réactions des représentants paysans, artisans, ainsi que des socialistes sont à nouveau très virulentes. Postulats et motions fleurissent donc au Parlement, demandant que le Conseil fédéral réfléchisse à la possibilité de fixer un taux d'intérêt maximum. En février 1920, une alliance se constitue même entre le Parti socialiste et le tout nouveau Parti des paysans, artisans et bourgeois demandant l'imposition des valeurs étrangères déposées en Suisse et la levée partielle du secret bancaire<sup>28</sup>.

Afin de détendre un peu le marché suisse des capitaux, le Conseil fédéral émet un emprunt aux Etats-Unis et, comme les acteurs commencent à connaître les bonnes ficelles<sup>29</sup>, la BNS envoie en juillet 1920 une circulaire aux banques leur demandant de limiter l'octroi de crédits à l'étranger.

En raison de la reprise des émissions *publiques* d'emprunts étrangers en

24 Cf. Jean Golay: *La Banque Nationale Suisse, régulatrice du marché monétaire de 1924 à 1930*, Lausanne, Thèse HEC, 1934, p. 64.

25 Sébastien Guex: *La politique monétaire et financière...*, op. cit., p. 244.

26 Hermann Schneebeli: *La Banque nationale...*, op. cit. p. 357.

27 Ibid., p. 357.

28 Sur ces péripéties, cf. Sébastien Guex: *La politique monétaire de la Confédération suisse (1919-1924)*, Université de Lausanne: Mémoire de licence en histoire suisse, janvier 1985, p. 147-161.

29 Sébastien Guex note en effet que «le déroulement des événements présente beaucoup de similitudes par rapport à ce qui s'était passé en 1916-1917. Avec cependant une différence: les grandes banques commerciales, ou tout au moins une partie d'entre elles, paraissent plus inquiètes et donc mieux prêtes à faire des concessions, c'est-à-dire à limiter d'elles-mêmes leurs opérations internationales de crédit», Sébastien Guex: *La politique monétaire et financière...*, op. cit., p. 306.

Suisse et de la grave crise économique de 1921–22, l'industrie d'exportation, fortement touchée, se mêle aux critiques. Elle demande une «rationalisation» de l'exportation du capital, incitant les banques suisses à subordonner l'octroi de capitaux à des clauses obligeant l'emprunteur à passer des commandes en Suisse.

Inquiète de la situation, la Direction générale de la BNS propose aux autorités fédérales d'organiser une conférence pour discuter du problème directement avec les intéressés, en court-circuitant le Parlement; la rencontre a lieu à Berne le 26 juin 1922. Pour faire passer son message et faire ainsi pression sur les banquiers, Jean-Marie Musy, chef du Département fédéral des Finances de 1919 à 1934, menace de légiférer en la matière. Deux propositions sont acceptées: mieux lier les crédits à des commandes pour l'industrie et un appel à la retenue par l'ASB à ses membres. Il formule une troisième requête consistant en un devoir d'informer systématiquement la BNS avant la prise en charge d'un emprunt, mais elle suscite des réticences. L'association faîtière bancaire n'accepte en effet que si elle a la certitude que ce besoin d'information poursuivra uniquement des buts statistiques et ne constituera pas un droit de contrôle. Les banques semblent alors effectuer un certain autocontrôle puisque le taux d'escompte officiel de l'institut d'émission passe de 3,5% à 3% entre juin et septembre 1922, ce qui contribue sans doute à dépassionner la question pour un temps.

L'essor de la politique internationale des grandes banques qui se manifeste alors, ne peut que raviver les tensions. Le signal en est peut être la hausse du taux officiel de l'escompte de la BNS le 14 juillet 1923 passant de 3 à 4%<sup>30</sup>. Pour forcer les grandes banques à s'autolimiter, l'institut d'émission modifie dans un sens restrictif les conditions de l'escompte sans concertation avec les milieux bancaires et leur envoie une circulaire le 5 février 1924. Bien qu'il assouplisse son application dans un compromis passé en décembre, il conserve ainsi toutefois un moyen de pression efficace. Cet accord de fin 1924 trace en partie le champ du possible dans lequel s'actualisera le Gentlemen's agreement trois ans plus tard<sup>31</sup>.

Les émissions d'emprunts étrangers en Suisse des grandes banques prennent de l'ampleur à partir du milieu des années 20<sup>32</sup>, en raison

30 Cf. *Rapport annuel de l'ASB*, 12<sup>e</sup> année, 1923–1924, p. 18.

31 Pour des développements sur cette circulaire et son interprétation, cf. Sébastien Guex: «Banque nationale et milieux bancaires...», op. cit., notamment p. 67–69.

32 Wilhelm Meier donne les chiffres suivants: 1922: 76 mio, 1923: 35 mio, 1924: 120 mio, 1925: 6 emprunts pour un montant de 85 mio, 1926: 26 pour 329 mio, 1927: 15 pour 260 mio, 1928: 9 pour 94 mio, 1929: 10 pour 110 mio, 1930: 20 pour 380 mio. Cf. Wilhelm Meier: *Die Emission ausländischer Anleihen in der Schweiz. Ein Betrag zur schweizerischen Kapitalexportpolitik*, Zurich, Diss., 1931, p. 94–95 (les chiffres ont été arrondis à l'unité supérieure). Il donne les chiffres suivants pour les montants d'emprunts en millions de frs et en valeur nominale qui

notamment de la stabilisation qui suit la crise de l'immédiat après-guerre, des demandes de capitaux de l'étranger à des taux d'intérêt élevés et de la baisse relative de ceux-ci en Suisse. Cela ne va toutefois pas sans créer des réactions de la part des différentes instances de la Banque centrale puisque les banques font de la rétention d'information. A la séance du Comité de banque de la BNS des 24 et 25 novembre 1925, Gottlieb Bachmann, président de la Direction générale, avise qu'au vu

«des intérêts importants qui sont en jeu, il semble que le chemin d'une coopération entre les banques, le Département fédéral des finances et la Banque nationale devrait être trouvé afin que les instances de la Confédération et de l'institut d'émission ne soient pas mises dans la situation délicate de devoir prendre position contre de tels placements étrangers»<sup>33</sup>.

En dépit de ces critiques, la question de l'exportation des capitaux semble connaître une période de relative accalmie, du moins jusqu'à la moitié de 1926, date à laquelle les émissions d'emprunts en faveur de l'étranger s'accélèrent à un rythme soutenu, dont deux grosses émissions publiques au profit de la France et de la Belgique, contribuant ainsi à remettre cette question sur le devant de la scène<sup>34</sup>. Face à ces «mouvements de capitaux [qui] ont mis à l'ordre du jour la question d'un relèvement des taux hypothécaires et suscité ainsi de vives craintes surtout dans les milieux agricoles»<sup>35</sup>, la BNS tire la sonnette d'alarme et alerte le Département fédéral des Finances et l'ASB: «libre alors à eux d'en faire usage de la manière qu'ils jugeront indiquée»<sup>36</sup>.

Au sein même des instances dirigeantes de la banque centrale et des milieux financiers, on est conscient qu'une exportation «exagérée» du capital est dangereuse, puisqu'elle risque d'alarmer l'opinion publique,

montrent bien le tournant du milieu des années 20 quant à la réorientation des emprunts en faveur de l'étranger. Pour les années 1921–1925: emprunts nationaux: 2262,1 et étrangers: 564; pour les années 1926–1930: 900,5/1076,9 (p. 96). Pour pouvoir juger de l'importance de ces sommes, il est nécessaire d'estimer, même grossièrement, ce qu'elles vaudraient aujourd'hui. Pour ce faire, on peut notamment comparer ce que représentaient 100 millions à l'époque par rapport aux dépenses de la Confédération avec celles d'aujourd'hui. Dans les années 1926/1930, elles se montaient à environ 400 millions par an. 100 millions représentaient ainsi le quart des dépenses de la Confédération. Aujourd'hui, ces dernières se montent à environ 42,5 milliards pour 1994, 100 millions de 1930 équivaudraient donc à peu près aujourd'hui à environ 10 milliards. Cf. *Annuaire statistique de la Suisse*, Compte financier de la Confédération, 1958, p. 419, et *Annuaire statistique de la Suisse*, Clôture des comptes de la Confédération, 1995, p. 383. Le biais de ce calcul est qu'il suppose que le degré d'interventionnisme est resté le même qualitativement. Il n'en est rien, mais il s'agit ici d'avoir une estimation même très approximative mais néanmoins nécessaire pour qu'un chiffre ait un semblant de signification.

33 Gottlieb Bachmann: *ABNS Pv Ct BNS*, 24/25.11.1925, p. 414.

34 Le premier emprunt émis par le Crédit Suisse se monte à 60 millions de francs suisses en faveur des Chemins de fer de l'Etat français. La BNS pense qu'il n'est pas sans danger, puisque la SBS vient de son côté d'émettre un emprunt belge de stabilisation pour le montant d'environ 28 millions de fr.

35 *Rapport annuel de la BNS*, 1926, p. 11.

36 *ABNS Pv DG BNS*, 23/24.11.1926, p. 7.

avec la menace que des demandes soient adressées à la Confédération pour la limiter ou l'interdire. La peur que des discussions animées aient lieu se révèle fondée: Robert Grimm, un des leaders de la grève générale de 1918, rédacteur de la *Berner Tagwacht* et représentant socialiste au Conseil national, accuse en effet les grandes banques de «trahison nationale»<sup>37</sup> dans une interpellation aux Chambres le 7 décembre 1926. Celle-ci fait alors beaucoup de bruit dans la presse et le problème semble prendre des proportions inquiétantes pour les milieux dirigeants helvétiques. Le leader socialiste revient à la charge le 23 en parlant de «diktat de l'intérêt des grandes banques» et de «dictature du capital financier»<sup>38</sup>, manifestant, selon l'expression de Raymond Poidevin, un «nationalisme financier»<sup>39</sup>, consécutif à des placements trop visibles et jugés trop nombreux à l'étranger.

A partir de janvier 1927, la question de l'exportation du capital occupe de nombreuses séances dans les différentes instances de la Banque nationale. Le président du Comité de banque de la BNS, Paul Usteri<sup>40</sup>, se montre insatisfait du débat du Conseil national, car il juge insuffisantes les possibilités d'action de la Banque nationale et du Conseil fédéral et inacceptable la politique du fait accompli des banques. Le Directoire prend connaissance d'une lettre datée du 7 courant de la main d'Alfred Sarasin, président de l'ASB, vice-président du Comité de banque de la BNS et directeur de la banque privée bâloise A. Sarasin et Cie, où il dit que si une solution devait être trouvée, il préférerait «qu'elle soit moins fondée sur la Constitution fédérale que sur une meilleure entente commune»<sup>41</sup>. Il suggère l'idée d'une enquête sur la réglementation des rapports entre les banques et les gouvernements au sujet des emprunts étrangers dans les grands et les petits Etats similaires à la Suisse.

Celle-ci est réalisée au printemps et, sur cette base, la Direction générale de la BNS propose de suivre l'exemple anglais, où une collaboration des banques avec l'institut d'émission des billets est garantie sous forme d'un Gentlemen's agreement. La pratique de la Banque d'Angleterre est en effet

37 Interpellation Grimm du 7.12.1926, citée in: Hugo Bänziger: *Die Entwicklung...* op. cit., p. 71.

38 *Protocole du Conseil national*, 23.12.1926, Bar 1001 (c) d1 Bd. 259, p. 380, in: *ibid.*, p. 71.

39 Raymond Poidevin: *Finances et relations internationales – 1887–1914*, Paris, Armand Colin, 1969, dans Michel Margairaz: *Histoire économique XVIII<sup>e</sup>–XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Larousse, (Coll. Textes essentiels), 1992, p. 751.

40 Le Zurichois Paul Usteri est une figure emblématique et incontournable de la BNS durant cette période. Nommé Vice-Président du Cs BNS de 1906 à 1923, il accède à sa présidence à cette date et occupe cette fonction jusqu'à son décès en février 1927. Il est également Directeur, puis Vice-Président du Conseil d'administration [CA] de la société d'assurance Rentenanstalt (liée au Crédit Suisse), Vice-Président, puis Président du CA de la NZZ; Directeur de la Treuhandstelle de 1915 à 1917, il est encore conseiller aux Etats radical de 1900 à 1922. Cf. Sébastien Guex: *La politique monétaire et financière...*, op. cit., p. 50.

41 Lettre de Sarasin au DG BNS du 7.1.1927, in: *ABNS P<sub>v</sub> DG BNS*, 13/14.1.1927, p. 11.

d'un intérêt tout particulier pour la Banque nationale puisqu'en 1925, sans base juridique, les maisons émettrices d'emprunts étrangers s'étaient obligées moralement à soutenir la politique monétaire de la banque centrale anglaise et à respecter certaines de ses oppositions. Ce Gentlemen's agreement semblant fonctionner de manière satisfaisante, l'institut d'émission propose en juin 1927 à Musy d'en passer un avec l'ASB, selon le modèle anglais<sup>42</sup>. S'en suivent alors différentes conférences avec les grandes banques, mais aucunes ne débouchent sur un accord, celles-ci restant toujours partagées entre le fait de céder une part, fut-elle la plus infime, de leur autonomie vis-à-vis de la BNS et le moindre mal que cet accord représente face à la pression d'autres milieux.

Après des pourparlers avec Musy, Bachmann s'entretient séparément avec chacune des grandes banques et obtient finalement en automne leur accord sur le Gentlemen's agreement souhaité<sup>43</sup>. Le degré peu contraignant de l'accord et le risque du dépôt d'une motion ou d'une initiative populaire expliquent que les banquiers se satisfassent de ce moindre mal. Le Gentlemen's agreement leur permet alors de désamorcer les critiques concernant l'exportation du capital puisque l'accord passé permet d'éviter une nouvelle législation. Ainsi, comme le dit Fritz Rudolf,

«les banques de crédit se sont déclarées prêtes à la conclusion de cet accord pour briser les pics de discussion se produisant à nouveau de manière toujours plus violente dans le public et au Parlement au sujet de l'exportation du capital. Elles espéraient pouvoir éviter une future réglementation légale, et par là bien plus stricte et plus large de cette branche économique»<sup>44</sup>.

Cet accord étant *oral*, il est difficile de parler d'un contenu. Puisqu'il s'agit du premier Gentlemen's agreement conclu entre la BNS et les grandes banques, il est entouré d'un halo de mystère, tant en ce qui concerne les tractations qui ont amené à sa conclusion, sa teneur, voire son existence même<sup>45</sup>.

42 Cf. Rapport et compte-rendu du Directoire au Comité de banque concernant la position de la banque vis-à-vis de l'exportation des capitaux, du 10.6.1927, PAr 6100 (A) Bd 107 in: Hugo Bänziger: *Die Entwicklung...*, op. cit., p. 75.

43 Cf. Hugo Bänziger: *Die Entwicklung...*, op. cit., p. 76; Eduard Kellenberger parle également de ces contacts personnels de Bachmann avec les grandes banques, mais ne donne guère de détails sur la façon dont se sont déroulées les négociations. Cf. Eduard Kellenberger: *Kapitalexport und Zahlungsbilanz...*, op. cit., p. 255.

44 Fritz Markus Rudolf: *Die Schweizer Banken im Dienst der staatlichen Konjunkturpolitik*, Winterthur, P. G. Keller Verlag, 1958, p. 75.

45 L'existence de cet accord n'est en effet pas rendue publique et il n'en est fait mention pour la première fois que discrètement et en termes plutôt flous, lors de la parution du rapport de gestion du Conseil fédéral de 1927, à la rubrique réservée au Département des finances et des douanes: «En 1927 également, cette question [de l'exportation des capitaux, nda] a donné lieu à de fréquents échanges d'idées entre les grands établissements de crédit, la banque nationale et notre département des finances. Ces entretiens ont abouti à une sorte de "gentlemen's agreement", qui sera probablement plus efficace qu'une loi réglementant l'exportation des capitaux et en tout cas préférable à cette dernière», *Rapport de gestion annuel du Conseil fédéral*, 1927, p. 382-383.

#### 4. Luites sur la forme et la nature de l'interventionnisme étatique

Voilà pour ce qui concerne les éléments chronologiques principaux de la genèse de la politique bancaire de la Confédération. Il s'agit maintenant de présenter les différentes positions et prises de positions des divers acteurs afin de comprendre à la fois leurs intérêts propres et leurs relations, pouvant conduire à une plus ou moins forte politisation de la question de l'exportation du capital, selon la forme et la nature de l'interventionnisme étatique souhaité.

Pour saisir le jeu particulier de chaque acteur, il convient d'abord d'insister sur la dimension relationnelle des rapports entre «joueurs» (ASB, Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie [USCI], USP, USAM, BNS, Etat, PSS, etc.) à travers un jeu d'oppositions/alliances qui n'est jamais définitivement établi. Dans cette perspective, un nouvel élément a conduit à une certaine reconfiguration de leurs relations: l'organisation et le renforcement du monde des travailleurs. Face à la virulence du mouvement ouvrier et la grave crise de légitimité des milieux dirigeants, dont les points culminants ont été la Grève générale de novembre 1918 et la fin de l'hégémonie radicale au Conseil national avec les premières élections selon le mode proportionnel en 1919<sup>46</sup>, les secteurs dominants de la bourgeoisie ont en effet opéré un double choix.

D'une part ils ont raffermit leur liens avec la paysannerie dans une alliance stratégique au sein d'un «bloc bourgeois»<sup>47</sup> conçu comme un rempart face au socialisme, et ceci grâce à l'intensification de la politique de subventionnement de ce secteur. D'autre part, ils ont visé à intégrer le mouvement ouvrier par un développement, certes modeste, de la politique sociale<sup>48</sup>.

Dans ce dispositif, la paysannerie occupe une position centrale et,

46 A ces élections en effet, le parti radical chute de 105 à 60 sièges, alors que le parti socialiste passe de 19 à 41 sièges. Le nouveau parti des paysans, artisans et bourgeois obtient 29 mandats et les catholiques-conservateurs maintiennent 41 sièges. Hans-Ulrich Jost donne les chiffres suivants en % des votants pour les élections au Conseil national en 1917 et 1919: Socialistes et Grütli: 22,8/26,2; Radicaux: 46/28,8; Libéraux: 3,5/3,8; Conservateurs: 14/21; Démocrates: 1,5/2,8; Paysans, artisans et bourgeois: -/15,3; Divers: 12,2/2,1. Cf. Hans-Ulrich Jost: «Menace et repliement», *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 2<sup>e</sup> édition revue et augmentée, 1986, p. 691.

47 Erich Gruner: *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914*, Zurich, vol. 3, 1988, p. 517. Sur la genèse de cette alliance stratégique, notamment entre l'USCI et l'USP, cf. également Werner Baumann: *Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der schweizerische Bauernverband 1897-1918*, Zurich, Orell Füssli, 1993. Le raffermissment de ce bloc bourgeois passe également par des concessions aux catholiques-conservateurs qui obtiennent ainsi notamment un deuxième siège au Conseil fédéral en 1919 avec l'élection du Fribourgeois Jean-Marie Musy.

48 Sur ce double choix et ses implications financières, cf. Sébastien Guex: «Quelques origines et quelques enjeux de la crise financière de la Confédération suisse», in: *Penser le politique. Regards sur la Suisse*, Lausanne, Institut de science politique (coll. Le livre politique), 1993, p. 94-95.

comme ses dirigeants connaissent l'importance que les différents secteurs de la bourgeoisie accordent à cette alliance<sup>49</sup>, ils sont prêts à monnayer au prix fort leur appartenance au bloc bourgeois par des compensations en terme de subventionnement, de protection douanière des produits suisses et par la mise en valeur de leur prestige politique<sup>50</sup>. En raison de sa place stratégique dans cet échiquier, on comprend que le monde agricole dispose dès lors d'un certain poids pour faire valoir ses intérêts qui passent notamment par la jouissance de taux d'intérêt les plus bas possibles. Sur ce point, il entre potentiellement en contradiction avec les intérêts de la grande finance.

C'est ainsi que la paysannerie, bien que faisant partie du bloc bourgeois, adopte une position très critique envers les placements des grandes banques à l'étranger. La violence de son opposition à la politique d'exportation du capital est liée aux répercussions de cette dernière sur les taux d'intérêt qui s'élèvent. La hauteur de ceux-ci joue donc un rôle assez important pour décider les paysans à (re)évoquer la question de l'exportation des capitaux et les milieux dirigeants sont contraints de lui accorder également beaucoup d'attention. Ainsi, comme le dit Guex,

«cette question constitue [...] un des points nodaux dans les relations socio-politiques entre la bourgeoisie et la paysannerie. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, cette dernière connaît un processus d'endettement très prononcé. [...] Dans ces conditions, on comprend que la question du taux de l'intérêt soit particulièrement délicate aux yeux des milieux capitalistes: s'ils ne mènent pas une politique axée sur la recherche d'un taux d'intérêt modéré, pire encore, si des mesures

49 A. Brandenburg, directeur du Comptoir d'Escompte de Genève, une des grandes banques à l'époque, s'exprime ainsi devant ses pairs de l'ASB: «Chez nous, par exemple, il est clair qu'il y a un avantage général à ce que les paysans, auxquels notre pays est, partiellement tout au moins, redevable de sa stabilité politique, qui est intimement liée à son crédit à l'étranger et à la confiance dont jouissent ses banques, reçoivent l'aide qui leur est nécessaire. Cette aide serait en quelque sorte la rémunération de ce service d'ordre», *Procès-verbal de la 16<sup>e</sup> Assemblée générale de l'Association Suisse des Banquiers* [désormais abrégé Pv 16<sup>e</sup> AG ASB], 7.9.1929, p. 36. La préservation de l'immobilisme, si bénéfique pour la classe dominante, et pour d'autres milieux en raison des retombées de cette abondance de capitaux, devient une valeur de référence de la «culture suisse». Ceci se répercute sur le mode de fonctionnement du champ politique, fondé sur la survalorisation de tout ce qui aide à la stabilité et à l'ordre, par l'intégration en douceur dans les institutions où le consensus – avec le minimum de concessions que cela implique – est toujours préféré aux débats passionnés. En se profilant comme plaque tournante du capital, le mode de production suisse génère et structure un imaginaire valorisant la stabilité. Claude Raffestin parle à cet égard de «totalitarisme du stable», Claude Raffestin: «Adoratrice de la stabilité, la Suisse n'est pas prête pour les infarctus de l'histoire», *Le Nouveau Quotidien*, 27 sept. 1994, p. 18. Cet article a également été publié dans la revue *Geographia Helvetica*.

50 L'importance du monde agricole est ainsi consacrée symboliquement dans la construction de l'imaginaire helvétique du chocolat, du fromage, des Alpes tranquilles et des vaches, notamment à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec l'invention du 1<sup>er</sup> août, fête la première fois en 1891, en réaction au 1<sup>er</sup> mai des ouvriers. Ainsi se construit un imaginaire helvétique où se mélangent allègrement, de manière un peu contradictoire, vaches et banques, passé traditionnel rural et modernité urbaine, ces deux images de la «suissitude» confortant la vision, qu'ont l'extérieur et les Suisses eux-mêmes, d'un pays sans histoire(s).



issues de leur sein tendent à augmenter le loyer de l'argent, le risque est grand de voir la paysannerie ruer dans les brancards, reprendre ses revendications traditionnelles et multiplier les tensions au sein du bloc bourgeois»<sup>51</sup>.

En général, si les taux menacent de passer de 4–4½% à 5–5½%, le problème de l'exportation du capital (ré)apparaît sous la forme d'articles enflammés dans la presse, de postulats et motions déposés aux Chambres et de menaces de lancement d'une initiative populaire demandant la limitation ou l'interdiction des placements à l'étranger et/ou la fixation d'un taux d'intérêt maximum. Nous l'avons vu, c'est notamment le cas durant la Première Guerre mondiale et au sortir de ce conflit, ainsi que durant la seconde moitié des années 20. A l'opposé, en cas de baisse des taux, liée à une politique d'autolimitation plus ou moins effective de la part des grandes banques, les critiques de l'agriculture se font moins âpres, voire disparaissent de l'agenda. Le signal de la baisse peut également être donné par la BNS, lorsque celle-ci diminue le taux officiel d'escompte, ce qu'elle fait par exemple le 22 octobre 1925, où il passe de 4 à 3,5%, inaugurant une période d'accalmie, du moins jusqu'à l'émission des deux gros emprunts publics étrangers à la moitié de 1926.

Au-delà de la virulence des attaques paysannes, et pour comprendre les raisons des brusques et longs silences de l'USP et de son secrétaire Laur quant à la question de l'exportation du capital, notamment entre 1920 et 1922 et après 1927, il convient de tenir compte du caractère très *tactique* des menaces de l'association paysanne. Le dirigeant paysan instrumentalise en effet la menace d'une politisation de l'exportation du capital, certes parce que l'agriculture est sensible aux fluctuations des taux, mais également parce qu'il dispose ainsi d'un moyen de pression efficace pour obtenir des milieux de la grande bourgeoisie, avant tout libre-échangistes, des concessions en matière de protection douanière, notamment à travers la révision à la hausse du tarif douanier<sup>52</sup>. Il obtient d'ailleurs satisfaction sur ce point au tournant de 1920–1921. A partir de 1927 également, en dépit de la crise agricole, l'organisation paysanne paraît être suffisamment satisfaite par les compensations obtenues dans le domaine du loyer de l'argent, des subventions et de la politique douanière pour s'abstenir de

51 Sébastien Guex: *La politique monétaire et financière...*, op. cit., p. 93 et 95. Les agriculteurs, en plus d'une organisation faïtière centralisée puissante (l'USP), disposent de nombreux appuis au Conseil national, pas seulement par le nombre assez restreint de sièges du Parti des paysans, artisans et bourgeois qui ne dispose que de 21 mandats, mais surtout par le club paysan de l'Assemblée fédérale qui regroupe les députés liés de près ou de loin à la paysannerie et qui compte une centaine de membres au sortir de la guerre (cf. p. 414, note 300).

52 Cf. à ce sujet Cédric Humair: *Politique douanière de la Confédération suisse: 1919–1925. Les paysans montent aux barricades*, Université de Lausanne, Mémoire de licence en histoire, 1990, p. 79–100.

brandir la menace d'une éventuelle lutte pour (re)définir la question de l'exportation des capitaux comme un problème politique<sup>53</sup>.

La position de l'USAM, nous l'avons vu notamment en 1914, est assez proche de celle de l'USP et accorde sa préférence à des taux d'intérêt modérés. L'obtention de compensations sous forme de développement des accords cartellaires protectionnistes expliquent peut-être l'engagement moins virulent des Arts et métiers sur ce front.

Pour ce qui est des milieux de l'industrie d'exportation, les critiques très sporadiques envers les émissions publiques d'emprunts en faveur de l'étranger ne concernent que leur rationalisation déficiente. Ils ne critiquent ces émissions que lorsqu'elles sont faites égoïstement par les banques, sans retombée pour le capital industriel. Ce dernier ne figure donc pas en tête des milieux revendicatifs et, en dépit des tensions possibles liées au franc suisse fort, à la hauteur des taux d'intérêt et aux commandes pouvant figurer dans une clause de l'emprunt, il semble qu'il existe une très forte cohésion entre capital industriel et bancaire. Celle-ci est liée à la grande circulation de ces élites entre conseils d'administration respectifs et à l'importance aux yeux des industriels d'une place financière forte fournissant d'énormes quantités de capitaux fixes et des crédits à l'exportation.

Si les socialistes sont à la pointe de la revendication en ce domaine, il faut toutefois nuancer la portée réelle de leurs discours. En effet, selon Hugo Bänziger, les exigences que Grimm formule finalement sont plutôt modérées en dépit du ton très polémique de ces interpellations: «Ce n'était pas l'étatisation des grandes banques qui était exigée, comme mentionnée initialement dans les programmes du parti, mais uniquement la limitation de l'exportation des capitaux. Grimm n'était pas loin des propositions que le Conseiller national Meyer [proche des milieux de l'industrie d'exportation] avait faites en 1916.»<sup>54</sup> Du reste, le parti socialiste opte à cette époque pour une tactique plus intégratrice, avec par exemple la demande en 1929 d'entrer au gouvernement.

La position des banques en la matière découle de leur volonté de poursuivre les placements fructueux à l'étranger, tout en évitant un contrôle trop poussé de la part de l'Etat, qui pourrait être demandé par les différents cercles touchés par les répercussions sur les taux. En ce sens, et je renvoie à la position adoptée par Sarasin, il est important d'éviter que le règlement de la question de l'exportation du capital se fasse sur le terrain

53 Le krach de la bourse de New York en 1929 peut également expliquer la dépolitisation du problème de l'exportation des capitaux. En effet, peut-être encore plus que par le passé, la place financière suisse sert de refuge aux capitaux apeurés par la débâcle. Cette forte importation de capital se traduit alors par une tendance à la baisse des taux d'intérêts.

54 Hugo Bänziger: *Die Entwicklung...*, op. cit., p. 72.

du champ politique, c'est-à-dire dans un lieu de discussion public car, on l'a vu, il est toujours préférable, de son point de vue, que les tractations sur ce sujet délicat restent confinées dans l'espace paraétatique quasi privé des réunions entre représentants de la banque et de la BNS, afin d'éviter que d'autres milieux aient voix au chapitre en émettant des propositions plus contraignantes. Ainsi, même si dans un premier temps les banquiers se montrent plutôt réticents envers le Gentlemen's agreement, ils finissent par accepter de jouer le jeu de l'autolimitation qui leur permet de bénéficier d'avantages déterminants sur le long terme. En effet, l'existence de cet accord prévient pendant quelques années la promulgation d'une loi concernant ce domaine important pour leur revenu et lorsque le Parlement légifère finalement en la matière, il ne fait qu'institutionnaliser une pratique déjà en vigueur. Ce type d'accord convient donc parfaitement au milieu bancaire, puisqu'il rend possible le contournement des Chambres fédérales qui leur délèguent en quelque sorte leur capacité législative. Ainsi, faire le choix d'une politique relativement prudente d'«autorégulation» se révèle payant du point de vue des milieux bancaires,

«ne serait-ce que parce qu'elle a permis de préserver sur le long terme une alliance stratégique avec la paysannerie, gage de stabilité politique et par conséquent d'afflux de capitaux étrangers à la recherche de ce que, pour paraphraser Siegenthaler, on pourrait appeler le "dividende de la sécurité"»<sup>55</sup>.

Reste encore à identifier la position de l'Etat et de la BNS. La Confédération occupe une position importante dans ce jeu autour de la (non-)politisation d'un problème. Lorsque la pression se fait très forte, comme lors des crises bancaires de 1910–14 et de 1934, la Confédération peut prendre des dispositions pour préparer une législation globale de ce secteur par une loi fédérale. Hormis ces moments de vive tension, tant les dirigeants de l'Etat que de la BNS ne sont pas en tête des mouvements interventionnistes, loin s'en faut. Nous avons vu que le président du Directoire, Bachmann, préfère renforcer les contacts directs avec les grandes banques. Bien qu'il soit chef du Département fédéral des Finances, mais également très proche des milieux bancaires<sup>56</sup>, Musy est un féroce opposant à toute idée d'immixtion étatique. En 1922, il affirme: «Je crois que les initiatives privées doivent être encouragées. Je resterai toujours un adversaire de la formule socialiste parce qu'avec le collectivisme on aboutit toujours à des catastrophes.»<sup>57</sup> Il s'agit chez lui d'un trait récurrent, puisqu'en 1931,

55 Sébastien Guex: «Banque nationale et milieux bancaires...», op. cit., p. 69–70. Hansjörg Siegenthaler: «Switzerland 1920–1970», dans *the Fontana Economic History of Europe*, vol. 6, 1976, p. 544, parle d'un «dividende de la neutralité».

56 En 1917 par exemple, il entre au conseil d'administration de la très grande compagnie d'assurance Rentenanstalt (étroitement liée au Crédit Suisse).

57 Jean-Marie Musy: *Pv 9<sup>e</sup> AG ASB*, 9.9.1922, p. 24.

devant l'assemblée générale de l'ASB, il émet le désir de ne pas tuer la «poule aux œufs d'or» que représente le développement de la place financière suisse:

«La banque peut-elle, doit-elle être placée sous le contrôle officiel de l'Etat? Cela ne paraît pas nécessaire. Le contrôle officiel exigerait, en effet, la création d'un appareil très compliqué. [...] 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 d'un contrôle officiel causerait à notre économie nationale un mal dont le peuple tout entier aurait à souffrir.»<sup>58</sup>

Il existe donc une très forte proximité dans la vision du monde entre milieux publics, semi-publics et privés en ce qui concerne l'importance pour la Suisse du développement de sa place financière. Ces milieux peuvent d'ailleurs se recouper en raison de la grande circulation des élites en Suisse, à l'exemple de Sarasin qui cumule son poste de président de l'ASB avec une vice-présidence du Comité de banque de la BNS, la direction de sa banque privée avec des participations à la Chambre suisse du commerce et au Conseil d'administration de Brown Boveri. Ainsi, l'Etat suisse est avant tout, selon l'expression même du conseiller fédéral Edmund Schulthess, un «Etat bourgeois»<sup>59</sup>. La Confédération et la BNS ont toutefois un mode de fonctionnement propre qui consiste, l'une dans un référentiel politique, l'autre dans un référentiel technique, à maintenir l'équilibre entre les intérêts en partie divergeants des acteurs intervenant au sein de ce que Guex appelle un «“champ” complexe formé du marché financier, de l'exportation du capital et du taux de l'intérêt. En d'autres termes, il est impératif de concilier l'exportation du capital avec les besoins financiers indigènes de manière à éviter une trop grande tension du marché et de maintenir des conditions d'emprunt acceptables pour les diverses catégories de débiteurs»<sup>60</sup>. Lorsque la Banque nationale perd tout moyen d'avoir au moins un ordre de grandeur de l'activité bancaire au niveau international et que le risque que ce problème débouche sur une solution

58 Jean-Marie Musy: «La question du contrôle des banques», *Pv 18<sup>e</sup> AG ASB*, 12.9.1931, p. 34 (souligné par l'auteur).

59 Edmund Schulthess: *Le Paysan Suisse*, novembre 1925, p. 46.

60 Sébastien Guex: *La politique monétaire et financière...*, op. cit., p. 241–242 (c'est lui qui souligne). Il appartiendra d'ailleurs à l'ancien directeur du Crédit Suisse, Hermann Kurz, et au président de la Direction de la BNS, Gottlieb Bachmann, de formuler, quelques années plus tard, la nécessité de cet équilibre à l'aide du principe suivant: «L'exportation du capital ne doit jamais aller si loin qu'elle remette en question la satisfaction des besoins légitimes de la paysannerie, du commerce et de l'industrie du pays», Hermann Kurz et Gottlieb Bachmann: *Die schweizerischen Grossbanken. Ihre Geschäftstätigkeit und wirtschaftliche Bedeutung*, Zurich/Leipzig, 1928, p. 187.

législative devient vraiment sérieux, elle tire alors la sonnette d'alarme. Dans ce genre de situation elle ne peut plus jouer son rôle de «capitaliste collectif idéal»<sup>61</sup>, c'est-à-dire d'institution particulière non soumise à la contrainte absolue du profit afin d'assurer la sauvegarde du processus de reproduction capitaliste dans son ensemble<sup>62</sup>. Le Gentlemen's agreement représente ainsi pour les autorités fédérales également le meilleur moyen d'obtenir les informations qu'elles désirent, tout en évitant le recours à une loi qui pourrait porter atteinte, selon elles, à la compétitivité des grandes banques.

Derrière cette difficulté de la Banque nationale d'accéder aux renseignements nécessaires pour mener sa politique monétaire, point d'achoppement récurrent entre elle et les cercles bancaires, se profile l'importance de la frontière entre public et privé, qui légitime une sphère d'immunité et d'impunité face aux demandes étatiques. Les milieux bancaires ont en effet la hantise que ce devoir de consultation se transforme en droit de *veto* de la part de la BNS. Ce qui est en jeu pour eux, c'est de pouvoir placer leurs capitaux là où ils peuvent en tirer le meilleur rendement.

## 5. La frontière public/privé comme enjeu de luttes politiques

Comme évoqué plus haut, les différentes catégories utilisées pour penser le monde social, public/privé, politique/économique, etc., engagent plusieurs façons de le classer et de le structurer. La dichotomie public/privé incite à constater des catégories sociales préconstruites plutôt qu'à les objectiver, notamment en regard de leur condition de production et de leur efficacité propre. A mon sens, la recherche ne doit pas se limiter à un enregistrement des classements perçus comme pertinents et naturels par les acteurs, mais doit au contraire rendre compte de la façon dont ceux-ci s'imposent comme tels et au profit de qui.

Les classifications opérées à tout moment qui ont pour propriété d'or-

61 Friedrich Engels: *Anti-Dühring. Monsieur E. Dühring bouleverse la science*, Paris, 1963, p. 318. Cette notion est notamment présentée et discutée par des auteurs comme Elmar Altvater: «Remarques sur quelques problèmes posés par l'interventionnisme étatique», in: Jean-Marie Vincent et al.: *L'Etat contemporain et le marxisme*, Paris, 1975, p. 135-170; Joachim Hirsch: «Eléments pour une théorie matérialiste de l'Etat», dans *ibid.*, p. 25-94; ainsi que les autres auteurs cités dans Sébastien Guex: *La politique monétaire et financière...*, op. cit., p. 39, note 62. Cf. également Clive Loertscher: «Propositions pour une analyse de l'Etat. Pourquoi et comment étudier l'Etat?», *Annuaire suisse de science politique*, 1976, p. 43-63.

62 Bachmann formule ainsi en 1937 ce rôle de la BNS: «Le problème auquel la Banque nationale a donc à faire face ne consiste pas à empêcher ou à autoriser les placements à l'étranger, puisque cette émigration de capitaux a lieu en tout état de cause, mais uniquement à canaliser et à discipliner, dans une certaine mesure, ces migrations de façon à diminuer les effets nuisibles qu'elles pourraient avoir dans certaines circonstances», Gottlieb Bachmann: *L'exportation des capitaux et la Banque Nationale*, Conférence prononcée lors de la Journée d'études bancaires organisée à l'Université de Genève, Genève, 1937, p. 24.

donner le social ne sont pas de l'ordre de l'essence, mais résultent bien au contraire de constructions sociales inégalitaires, en lien avec des rapports de forces sans cesse en recomposition, comme l'atteste la reconfiguration des alliances au sortir de la Première Guerre mondiale. La genèse d'une question comme l'exportation du capital et sa perception comme problème public ou privé permet ainsi de dépasser l'aspect figé d'une catégorisation actuelle en montrant qu'elle est le produit historique d'une dynamique qui pèse à son tour sur les pensables et les possibles des acteurs. Ainsi, comme le dit Pierre Bourdieu, «en faisant resurgir les conflits et les confrontations des premiers commencements et, du même coup, les possibles écartés, elle réactualise la possibilité qu'il ait été (et qu'il en soit) autrement et, à travers cette utopie pratique, remet en question le possible qui, entre tous les autres, s'est trouvé réalisé»<sup>63</sup>. Il en est ainsi de la dichotomie public/privé: plutôt que de simplement constater qu'il existe deux «sphères» séparées par une frontière plus ou moins tangible<sup>64</sup>, il convient de mettre en doute cette évidence et de s'interroger sur les enjeux que constituent pour les groupes sociaux la fixation de cette limite qui fluctue en fonction des rapports de forces qui se nouent entre eux. Une des premières implications induite par cette dichotomie est de renforcer l'idée d'une limite nette entre Etat et société civile, l'un représentant le pôle public et l'autre celui du privé. Il n'est pourtant pas sans danger de supposer une frontière intangible entre ces deux entités puisque, comme le dit Bernard Lacroix, «la distinction sémantique entre Etat et société constitue la différence de nature à laquelle elle entend faire croire. Et, non contente d'inverser le rapport respectif de l'Etat et de la société, elle transforme, dans la même opération magique, leur différence de stature en différence de statut»<sup>65</sup>.

La dichotomie public/privé, pour peu qu'on ne l'interroge pas, me paraît donc constituer un obstacle à la recherche, en ce qu'elle empêche de penser

63 Pierre Bourdieu: «Esprit d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 96/97, 1993, p. 51.

64 Devant les difficultés de classement découlant de limites trop vagues, certains politologues, comme Raimund Germann, se sont attachés à créer une troisième catégorie, dite «mixte» ou «intermédiaire», un «amalgame public-privé». Germann pense en effet que pour la Suisse, du fait que «le public» n'est pas bien délimité, «on est [...] tenté de [le] considérer non pas comme un *espace* ou un *domaine* plus ou moins bien distinct du "privé", mais comme une *coloration* dont l'intensité est variable: les institutions et les processus peuvent ainsi avoir une "coloration publique" plus ou moins forte. [...] Le modèle fait apparaître trois zones, à savoir: la *zone étatique* où la "coloration publique" est très forte, la *zone privée* proche du "pôle privé", et enfin la *zone intermédiaire*», Raimund E. Germann: «L'amalgame public-privé: L'administration para-étatique en Suisse», *Cahiers de l'IDHEAP*, n° 29, janvier 1987, p. 1 (c'est lui qui souligne). On notera l'utilisation certes très artistique du concept de «coloration», mais assurément peu sociologique. Un autre auteur parle à propos de l'ensemble des structures para-étatiques de «secteur intermédiaire». Cf. Walter Steinmann: *Zwischen Markt und Staat. Verflechtungen von Staat und Wirtschaft in der Schweiz*, Konstanz, 1988.

65 Bernard Lacroix: «Ordre politique et ordre social...», op. cit., p. 471.

complètement ce qu'il y a de politique dans l'économique. Le politique en effet ne s'arrête pas à ce qui est du ressort de l'Etat, et cela d'autant plus, comme le disent François Masnata et Claire Rubattel, que

«le politique ne se manifeste pas sous une seule forme: il est polymorphe. L'Etat est l'une des formes qu'il peut prendre. En même temps la politique – comme domaine – évolue. La sécurité sociale, ou la législation sur le travail, ne sont pas de tout temps et pour toujours politiques. Ce qui est “devenu” politique – conséquence de luttes sociales pour imposer à l'Etat une prise en charge de telle ou telle question – peut “disparaître” de la politique. [...] Ainsi donc on ne peut pas considérer comme politique ce qui est qualifié de politique par la société. [...] Le politique irradie l'ensemble du social alors que la politique n'est que la partie visible de l'iceberg»<sup>66</sup>.

Il s'agit là d'un appel au chercheur qui intègre le politique dans son questionnement pour sortir des sentiers battus du terrain institutionnel, du vote ou autres objets sacrés et consacrés de la science politique. L'exportation des capitaux ne peut, dans cette optique, plus être perçue comme une question simplement «technique» ou «économique».

Si le politique peut être vu comme irradiant l'ensemble du social, l'intérêt des dominants vise toutefois plutôt à en donner une définition restrictive, qui se limite alors aux problèmes traités par le champ ou système politique. Il s'agit en effet pour eux de circonscrire les thèmes dont on peut parler publiquement dans une société et par là de réduire l'horizon du pensable politique en évacuant de la discussion tout ce qui n'est pas politique, ou tout du moins politisé, comme la question de l'exportation du capital. On peut ainsi dire, avec Bernard Voutat, que

«la définition même du politique est un enjeu politique, parce que c'est elle qui délimite, dans nos sociétés, l'espace socialement institué où peut s'envisager le changement (ou le maintien) de l'ordre établi. Cette définition est par conséquent dépendante de cet ordre et de ceux qui ont partie liée avec lui»<sup>67</sup>.

Il se crée donc au sein d'une société un espace défini et institué à partir duquel les objets sociaux sont légitimement perçus et appréhendés comme politiques.

C'est bien pourquoi il peut être important pour les dominants de limiter l'accès de certaines questions au champ politique *tel qu'il est défini*. En les maintenant en dehors de ce champ, son étendue s'en trouve réduite d'autant. En effet, le public, censé être le lieu où s'élabore l'intérêt général, est soumis plus que le privé à une nécessité de légitimation. Une question comme l'exportation du capital, à partir du moment où elle devient publi-

66 François Masnata et Claire Rubattel: *Le pouvoir suisse 1291–1991*, Lausanne, l'Aire, nouvelle édition mise à jour et augmentée, 1991, p. 14–15 et p. 18.

67 Bernard Voutat: *Espace national et identité collective. Pour une sociologie politique du conflit jurassien*, Lausanne, Institut de science politique, (coll. Le livre politique), 1992, p. 251.

que, par un débat au Parlement ou une polémique dans la presse, acquiert une certaine visibilité sociale. Ses enjeux deviennent plus ou moins explicites et elle a alors plus de chance de se politiser, d'être reconnue comme un problème politique, discutée et discutable, au lieu d'être neutralisée par une réduction à une simple dimension technique. Le concept de politisation renvoie ainsi à ces luttes autour de l'imposition ou non de la définition d'une question comme problème politique selon l'état des rapports de forces sociaux et des alliances permettant par exemple aux dirigeants paysans de monnayer au prix fort leur appartenance au bloc bourgeois.

La création de la BNS en 1907 sous une forme paraétatique, combinant des éléments publics et privés, est ainsi directement liée au souci de dépolitiser la politique monétaire. Alors que les décisions d'un organisme public sont toujours susceptibles d'être débattues (et donc contestées), notamment au Parlement, mais plus généralement dans le champ politique, celles qui émanent d'une institution à forte connotation privée sont davantage susceptibles de rester confinées aux cercles restreints de ceux qui les prennent. Cette déconnexion d'avec l'Etat permet alors de soustraire, au moins partiellement, l'activité de la Banque nationale au champ politique et ainsi éviter que ses décisions soient l'objet de polémiques. Selon Sébastien Guex, cette séparation «fait apparaître les mesures prises par la Banque d'émission comme des dispositions de nature essentiellement technique, sans implication sociale et politique...»<sup>68</sup>

Le fait que le Gentlemen's agreement de 1927 soit conclu entre les grandes banques et la BNS montre l'utilité pour les milieux dirigeants d'un découplage entre le Département des finances et la Banque nationale pour que la question de l'exportation des capitaux disparaisse de l'agenda: il permet d'éviter une intervention directe de la Confédération en privilégiant plutôt la solution d'une collaboration étroite entre l'institut d'émission et la grande finance. Ainsi, réussir au terme de nombreuses luttes à définir la BNS comme établissement paraétatique, ou le problème de l'exportation des capitaux comme étant avant tout d'ordre économique auquel seuls des «spécialistes» et des «hommes de métier» peuvent trouver une solution, revient finalement à éviter la contestation ou la mise en cause publique et la politisation des décisions de l'institut d'émission et de l'activité internationale des grandes banques.

L'«existence» d'une sphère publique permet *a contrario* de définir tout ce qui relève alors du privé, c'est-à-dire tout ce qui est donc moins soumis à la discussion publique.

Pour le secteur bancaire, ce respect de la sphère privée se traduit no-

68 Sébastien Guex: *La politique monétaire et financière...*, op. cit., p. 45.



tamment par l'obligation de discrétion imposée aux banquiers et à leur personnel sur les affaires de leurs clients. Le secret bancaire, institutionnalisé du reste dans la loi de 1934, sanctionne ainsi le caractère privé des transactions financières et permet alors aux capitaux étrangers de trouver refuge en Suisse et de frauder en toute impunité le fisc de leur pays d'origine, dès lors que la Confédération n'a pas accès au territoire des banquiers.

## 6. Ouverture

Au terme de cette étude, il convient de s'interroger sur la manière d'envisager les rapports entre l'Etat et les groupes de pression. Cette réflexion sur la catégorisation public/privé et donc aussi sur la définition du politique qui y est étroitement associée, m'aura permis de cerner les enjeux de certaines formules toutes faites. Si, en effet, à l'origine de ce travail, j'entendais penser l'activité étatique au travers de la genèse de «la politique bancaire de la Confédération», peut-être eut-il été plus judicieux de parler de «la politique des banques envers l'Etat fédéral». Ainsi, enfermés dans nos catégories de pensée, notamment celle qui conduit à poser *a priori* la suprématie de l'Etat par rapport à la société civile, nous serions enclins à saisir le secteur bancaire comme un «groupe de pression», c'est-à-dire comme un acteur qui «fait pression» sur l'Etat, en vue d'obtenir la réalisation de certains intérêts. En réalité, mon étude suggère une perspective qu'une grande partie des politologues, victimes de la définition restrictive qu'ils donnent de l'objet de leur discipline, n'ont ni aperçue, ni véritablement théorisée, à savoir que l'Etat lui-même pourrait être pensé comme un groupe de pression<sup>69</sup>.

Ce n'est toutefois pas en retournant les données d'un problème qu'on parvient à le résoudre. Tout au plus reproduit-on, mais de façon inversée, l'opposition entre le public et le privé, soit entre deux ordres «naturellement» distincts, alors qu'il s'agit de la dépasser en montrant tout ce que cette distinction doit aux luttes dont elle est le produit.

<sup>69</sup> En effet, c'est lui qui use, via la BNS, de sa «persuasion morale» sur un secteur pour obtenir quelques informations, dont la fiabilité repose sur la confiance réciproque, utiles en vue d'une meilleure gestion coordonnée de l'économie nationale. La banque centrale dispose ainsi, grâce également à l'appui que peuvent lui fournir d'autres groupes sociaux comme les agriculteurs, les artisans, le mouvement ouvrier et de manière sporadique l'industrie d'exportation, d'une certaine marge de manœuvre pour jouer son rôle de médiateur d'intérêts divergeants, en maintenant le mode de production capitaliste sur le long terme.