

*Author's Accepted Manuscript.*

*Date of acceptance : 22.09.2020.*

*Published in Entreprises & histoire, 101/4, 2020, p. 100-116.*

Malik MAZBOURI, MER 1, Section d'histoire, Université de Lausanne  
Thibaud GIDDEY, Université de Lausanne

Chapeau :

*L'histoire de la place financière suisse est volontiers présentée comme celle d'un centre financier particulièrement sûr et stable, peu affecté, sauf rares exceptions, par les crises d'ampleur nationale ou internationale. Stabilité, solidité, discrétion, vertus de l'autorégulation des agents bancaires par eux-mêmes sont les maîtres mots d'une historiographie confinant parfois à l'image d'Épinal. Or une lecture plus attentive montre que, en matière d'instabilité, de crises et de scandales, l'histoire des structures bancaires suisses ne le cède probablement en rien à celle des autres centres financiers modernes.*

Malgré les soubresauts récents de la place financière suisse dans le sillage de la crise de 2008, l'image d'un secteur bancaire helvétique particulièrement résistant aux crises et (relativement) peu propice aux scandales domine encore dans la littérature. Aussi l'histoire du système bancaire suisse est-elle souvent présentée comme une success-story pluriséculaire décrivant la réussite, à l'abri du chaos du monde, de gnomes sans visage dont le pouvoir, l'influence et la prospérité se développent inéluctablement, tant dans l'espace national qu'international<sup>1</sup>. Solidité, stabilité, prudence et conservatisme dans la gestion des risques, discrétion proverbiale et culte du secret : autant de poncifs couramment associés aux banquiers suisses et qui s'accordent bien mal, en effet, aux turbulences ravageuses des crises et aux échos tapageurs du scandale.

Pourtant, ni les crises ni les scandales n'ont épargné le monde bancaire helvétique. Tout au contraire : on forcerait à peine le trait en soutenant que crises et scandales ont été, en quelque

---

<sup>1</sup> Voir par exemple C. Baumann, W. E. Rutsch, *Swiss Banking – Wie Weiter? Aufstieg Und Wandel Der Schweizer Finanzbranche*, Zürich, Verlag NZZ, 2008.

sorte, consubstantiels au développement des structures financières suisses. Par un curieux paradoxe, cette évidence, qu'on cherchera à étayer dans les pages qui vont suivre, n'a guère suscité de vocations historiennes. Certes, les débâcles bancaires des années 1930 ont passablement retenu l'attention des chercheurs. Mais, sorti de cette période, les publications consacrées aux crises bancaires en Suisse se font beaucoup plus rares et, surtout, beaucoup moins historiennes<sup>2</sup>. Le propos vaut également, plus encore, pour le thème du scandale financier, qui a régulièrement provoqué l'attention des contemporains et des journalistes, les historiens ne leur emboîtant guère le pas, jusqu'à des temps très récents<sup>3</sup>.

Le présent article se propose d'ouvrir un chantier en livrant sur ces deux thématiques (celles des crises bancaires et des scandales financiers en Suisse) un certain nombre de réflexions et de matériaux, qui préluèderont, on l'espère, à d'autres recherches dans ce domaine. Notre propos s'articule autour d'une série d'hypothèses de travail et de questions de recherche qu'on pourrait formuler de la manière suivante : premièrement, y a-t-il une corrélation entre crises bancaires et scandales financiers et comment, à supposer qu'elle existe, cette corrélation s'exprime-t-elle ? La première section de notre article développe quelques pistes de réflexion à ce sujet. Force est de constater, deuxièmement, que, malgré l'occurrence régulière de crises bancaires en Suisse, comportant leur lot de disparitions et de faillites douloureuses, ces crises semblent avoir provoqué peu de mobilisations importantes, d'indignations collectives, assimilables à des scandales, du moins à l'échelle nationale. Toutes réserves faites sur cette dernière assertion — élaborer une statistique des scandales financiers est en effet un exercice hautement périlleux sur le plan méthodologique — quels éléments pourraient expliquer, dans le cas helvétique, un tel état de fait ? Nous traitons de cette problématique dans la deuxième section de notre contribution. Dans la troisième section de notre papier, nous revenons, pour illustrer le propos, sur deux études de cas concrètes, les crises bancaires thurgovienne et tessinoise de 1910-1914 et le scandale de Chiasso de 1977. En guise de conclusion, nous développons quelques réflexions sur les interprétations auxquelles ces événements ont donné lieu, récits de crise forgés par les contemporains et qui donnent à voir que les scandales financiers — jusqu'au qualificatifs mêmes qu'on leur assigne — comportent de puissants enjeux narratifs.

---

<sup>2</sup> S. Guex, M. Mazbouri. « L'historiographie des banques et de la place financière suisses aux 19e-20e siècles », *Traverse, Wirtschaftsgeschichte in der Schweiz : eine historiographische Skizze*, n° 1, 2010, p. 203-228.

<sup>3</sup> S. Guex, « Le scandale des fraudes fiscales et de la Banque Commerciale de Bâle. De l'une des causes possibles de la chute du gouvernement Herriot en décembre 1932 », in F. Bourillon, P. Boutry, A. Encrevé, B. Touchelay (éds.), *Des économies et des hommes : mélanges offerts à Albert Broder*, p. 45-55, Bordeaux, Bière, 2006, p. 45-55 ; M. Perrenoud, « Le scandale de l'Investors Overseas Services (IOS). Les épisodes suisses dans les années 1960-1970 », in M. Mazbouri, F. Vallotton (éd.), *Scandale et histoire*, Lausanne, Antipodes, 2016, p. 53-80.

## 1. Crises bancaires et scandales financiers : propos liminaires

Disons-le d'emblée : s'il n'est pas aisé de définir ce qu'est une crise bancaire, reconnaître ce qu'est un scandale ne l'est pas davantage<sup>4</sup>. Des premières, abstraction faite de leurs causes, qui peuvent être multiples, on sait qu'elles se traduisent *in fine* par des problèmes de liquidités ou de solvabilité<sup>5</sup>. Une proportion élevée de déconfitures bancaires, la faillite d'un établissement important ou encore le déclenchement d'opérations de rescousse impliquant le milieu lui-même ou les autorités publiques, sont de bons indices que nous sommes en présence d'une crise. Toutefois, comme le rappelle R. Grossman, la symptomatique diffère tant, selon les cas et les périodes considérés, qu'il est difficile d'aboutir à un consensus sur ce qui définit, au juste, une crise bancaire<sup>6</sup>.

Au niveau plus macro-économique, arrêtons-nous sur le portrait, désormais classique, que dressait C. P. Kindleberger des enchaînements cycliques menant à la « crise financière ». Bien sûr, celle-ci ne se laisse pas confondre, sur le plan technique, avec une crise de type exclusivement bancaire<sup>7</sup>. Mais l'approche proposée par l'auteur de *Manias, Panics and Crashes* vaut tout de même d'être rappelée, parce qu'elle nous invite à jeter un pont entre crise, fraude et scandale. En phase de boom, nous dit-il, un « nombre croissant d'individus cherchent à devenir riche[s] sans vraiment comprendre ce qu'il faut faire pour y parvenir. C'est alors, sans surprise, que les fraudes et les escroqueries fleurissent »<sup>8</sup>. La situation est bientôt mûre et, à une période incertaine de « détresse financière », durant laquelle les spéculateurs cherchent à récupérer leur mise en vendant leurs actifs succède la crise, qui est déclenchée par un signal spécifique : faillite d'une banque importante, dénonciation publique d'une fraude, etc. Cette

---

<sup>4</sup> Voir, par exemple, C. P. Kindleberger, *Histoire mondiale de la spéculation financière*, Paris, P.A.U., 1994, p. 29-40 ; C. M. Reinhart, K. S. Rogoff, *This Time Is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2011, p. 3-20 et 141-173 ; Y. Cassis, *Crises and Opportunities. The Shaping of Modern Finance*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 3-7 ; H. Rayner, « De quoi les scandales sont-ils faits ? », *Traverse Zeitschrift für Geschichte, Scandale !*, n° 3, 2015, p. 33-44 ; W. T. Coombs, S. J. Holladay, E. R. Tachkova, « When a Scandal and a Crisis Fuse: Exploring the Communicative Implications of Scandals », in A. Haller, H. Michael, M. Kraus, (eds.), *Scandalogy. An Interdisciplinary Field*, Köln : Halem, 2018, p. 172-190.

<sup>5</sup> Cf. par exemple H. Bonin, « Essai de typologie des crises bancaires en France (xix<sup>e</sup>-xx<sup>e</sup> siècles). Crises et régulation bancaires », in H. Bonin, J.M. Figuet, (eds), *Crises et régulation bancaires. Les cheminements de l'instabilité et de la stabilité bancaires*, Genève : Droz, 2016, p. 24.

<sup>6</sup> R. S. Grossman, « Banking Crises », in Y. Cassis, R. S. Grossman, C. R. Schenk (eds.), *The Oxford Handbook of Banking and Financial History*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 440-441.

<sup>7</sup> C.P. Kindleberger, *Histoire mondiale de la spéculation financière*, *op. cit.*, p. 30-36 ; C. W. Calomiris, « Banking Crises Yesterday and Today », *Financial History Review*, 17, n° 1, avril 2010, p. 3-12, qui propose d'opérer une distinction très nette entre crise financière et crise bancaire.

<sup>8</sup> C. P. Kindleberger, *op. cit.*, p. 33.

*causa proxima* de la crise, par opposition à sa *causa remota* (spéculation et excès de crédit), pour emprunter le vocabulaire de Kindleberger, nous ramène donc à notre objet, puisque la mise en cause publique de la probité d'un opérateur financier ou d'une institution bancaire peut entrer au nombre des facteurs contingents préluant à l'éclatement d'une crise.

Le scandale, en ce sens, est une force agissante et, comme la crise elle-même, une forme ouverte, un processus incertain, parfois lourd de conséquences. Autre point commun avec la crise, ses effets, imprédictibles, ne sont pas exclusivement dissolvants ou destructeurs : D. de Blic et C. Lemieux parlent sous ce rapport de la « dimension instituante »<sup>9</sup> du scandale, terminologie qu'on pourrait parfaitement reprendre pour qualifier les issues possibles d'une crise financière<sup>10</sup>. En limitant le propos au seul domaine de la production législative, on voit que les scandales comme les crises contraignent souvent à l'édiction de nouvelles normes : la question de savoir si celles-ci visent à prévenir la répétition future des dérives constatées ou si elles n'ont pas surtout vocation à calmer le jeu par effet d'annonce reste posée.

Le cas de la loi fédérale de novembre 1934 sur les Banques et les Caisses d'épargne est à cet égard éloquent<sup>11</sup>. La Grande dépression des années 1930 entraîne dans presque toutes les économies développées une redéfinition des relations entre banque et Etat qui se traduit dans des pays comme les Etats-Unis, l'Italie ou la Belgique, par la mise en place de législations financières d'une extrême rigueur, intégrant d'importantes réformes structurelles du système bancaire<sup>12</sup>. En Suisse, la crise, profonde, frappe avec une virulence particulière toutes les grandes banques; elle se signale également par une série de scandales dont l'un des plus retentissants, le krach de la Banque de Genève à l'été 1931, secoue durant des mois, sinon des années, la deuxième place financière du pays, révélant « un vrai Panama de corruption »<sup>13</sup>, selon le Parti socialiste suisse.

---

<sup>9</sup> D. de Blic, C. Lemieux, « Le scandale comme épreuve », *Politix*, n° 71, 2005, p. 9-38.

<sup>10</sup> Voir par exemple Y. Cassis, *Crises and Opportunities*, *op. cit.*, p. 88-112 ; H. Rayner, *Dynamique du scandale. De l'affaire Dreyfus à Clearstream*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2007, p. 123-127.

<sup>11</sup> Pour une synthèse récente, cf. T. Giddey, *Histoire de la régulation des banques en Suisse (1914-1972)*, Genève, Droz, 2019, p. 123-236.

<sup>12</sup> Voir par exemple A. Gigliobianco, « Introduction. Regulatory Responses To Financial Crises. In Search of a Pattern », in A. Gigliobianco, G. Toniolo (éds.), *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experience*, Roma, Banca d'Italia Eurosystem, 2009, p. 9-12.

<sup>13</sup> Archives du Parti socialiste suisse (APSS), Act. 110.20, p. 177-178, « Wir klagen an », tract, octobre-novembre 1931. Les citations en allemand et en italien sont traduites par les auteurs.

Le soutien de l'Etat fédéral au secteur bancaire est alors immédiat et massif : environ 10% des dépenses fédérales sont mobilisées à cette fin entre 1931 et 1935<sup>14</sup>. Une somme impressionnante, ce qui bien entendu renforce, à gauche comme à droite, les partisans de la mise en place, par contrepartie, d'une législation bancaire qui garantisse quelques moyens de contrôle aux autorités publiques. Crise, scandales, passes d'armes enflammées au Parlement : « le 'coffre fort' de l'Europe »<sup>15</sup> accouche au final d'un misérable avorton législatif. Calibrée pour contraindre le moins possible la liberté des opérateurs financiers, la réglementation bancaire de novembre 1934 est une loi d'apaisement politique, consentie tout à la fois pour désamorcer la critique, restaurer la confiance et obvier au risque d'avoir à faire d'autres concessions, plus douloureuses pour les milieux bancaires, au cas où la situation irait en se dégradant<sup>16</sup>. Trente ans plus tard, à l'occasion d'une affaire de corruption impliquant le Président de la Commission fédérale des banques, l'organe supposé veiller à l'application de cette loi, le secrétaire de cette même autorité de régulation déplorait qu'il soit hélas plus aisé « d'ouvrir une banque en Suisse qu'un salon de coiffure ou un café »<sup>17</sup>. Ajoutons que, dépeinte en juin 1965 comme « un des pires scandales dans les annales de la banque suisse »<sup>18</sup> par le *Times Magazine* de New York, cette ténébreuse affaire, aussitôt étouffée, a comme tant d'autres vite rejoint les oubliettes de l'histoire.

S'agissant du cas suisse, crises et scandales semblent donc produire des effets plutôt limités : le propos, qu'il nous faudra nuancer par la suite, n'épuise en rien l'intérêt historique de ces deux objets. Au titre de leurs autres points communs, signalons encore qu'ils contribuent tous deux à révéler au grand jour certaines pratiques, souvent connues des seuls initiés. Cet effet de dévoilement, dont l'historien peut *ex post* faire son miel, n'est pas sans créer, sur le moment, un terreau propice à l'éclatement d'autres crises et scandales. Compte tenu des effets d'externalité propre à l'activité bancaire, certaines routines discutables, certaines innovations financières tolérées voire encouragées durant les périodes d'euphorie peuvent apparaître à la lumière de la crise, qui les révèle, comme autant d'abus dangereux et désormais condamnables. Les dérives

---

<sup>14</sup> S. Guex, « L'Etat fédéral et les crises économiques du début du XXe siècle à nos jours : la Suisse, un bastion antikeynésien », in T. David, J. Mathieu, J. M. Schaufelbuehl, S. Guex (éds.), *Krisen: Ursachen, Deutungen und Folgen*, Zürich : Chronos, 2012, p. 157.

<sup>15</sup> « Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures extraordinaires d'ordre économique. (Du 7 avril 1936) », *Feuille Fédérale*, 1(1936), p. 659.

<sup>16</sup> Voir également M. Mazbouri, J. M. Schaufelbuehl, « A Legislator under Surveillance : The Creation and Implementation of Swiss Banking Legislation 1910–1934 », *European History Quarterly*, n° 4, 2015, p. 662-688.

<sup>17</sup> T. Giddey, « Gendarme ou médecin des banques ? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935-1943) », *Traverse, Zeitschrift für Geschichte*, n° 3, 2012, p. 158.

<sup>18</sup> « Switzerland. Banking Scandal », *Times Magazine*, 11.06.1965.

en question peuvent alors faire l'objet de dénonciations publiques. Reprises par les médias, instrumentées par les politiques, éventuellement portées devant les tribunaux, elles vont nourrir le scandale. S'il fallait donc risquer une définition du scandale financier, on dirait assez volontiers que c'est précisément à la présence de ces mobilisations, à leur ampleur et à la diversité des protagonistes et des milieux qu'elles mettent en présence, qu'il se reconnaît et non à l'existence, supposée ou avérée, d'actes jugés crapuleux ou frauduleux. Ne pas confondre « les scandales et les faits scandaleux »<sup>19</sup> est ici absolument crucial.

Relevons enfin, pour clore ces quelques remarques liminaires sur les relations entre crises et scandales financiers, que ces deux objets n'ont pas nécessairement partie liée : de même que l'éclatement d'une crise financière peut advenir sans qu'aucun scandale n'ait préalablement mis le feu aux poudres, ainsi une crise financière n'a pas pour inéluctable conséquence de toujours provoquer un ou des scandales — exactement de la même manière qu'une crise économique n'accouche pas à tous les coups d'une crise politique et réciproquement.

## **2. De la crise au scandale : l'étonnante capacité de résilience du monde bancaire suisse**

Contrairement à l'image d'Épinal parfois véhiculée par les agents bancaires, la place financière suisse n'est ni immunisée contre les crises, ni imperméable aux ruptures d'équilibre propices aux restructurations. Ce serait une erreur de perception que de considérer – dans une perspective fort peu historienne – que les qualités de stabilité systémique et de conservatisme souvent attribuées aux établissements dominants d'aujourd'hui, caractérisent l'ensemble des composantes de la place financière sur le long terme<sup>20</sup>. Il existe d'ailleurs dans la littérature disponible quelques rares tentatives de retracer les mouvements de crises qui affectent le secteur bancaire. En effet, dans un effort de périodisation du développement de la place financière suisse, trois phases de crises ont été distinguées : la première correspond aux années qui encadrent la Première Guerre mondiale (1913-1919), la seconde s'étend de la Grande crise économique mondiale à la fin de la Seconde Guerre mondiale (1931-1945) et la troisième coïncide avec les difficultés économiques du début des années 1990<sup>21</sup>. D'autres auteurs, dans une perspective nationale ou internationale, ont identifié des périodes particulièrement propices

---

<sup>19</sup> H. Rayner, *Dynamique du scandale*, op. cit., p. 21.

<sup>20</sup> M. Mazbouri, «A retrospective illusion? Reflections on the “longevity” of Swiss big banks. 1850–2000», in M. Lescure (dir.), *Immortal Banks. Strategies, Structures and Performances of major Banks*, Genève, Droz, 2016, p. 231-251.

<sup>21</sup> M. Mazbouri, S. Guex, R. Lopez, « Finanzplatz Schweiz », in P. Halbeisen, M. Müller, B. Veyrassat (eds.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel, Schwabe, 2012, p. 467-518.

aux crises dans l'histoire bancaire suisse. Pour T. Straumann et J. Gabathuler, l'entre-deux-guerres et les trois dernières décennies du XXe siècle sont marqués à la fois par des crises bancaires et des crises d'intégrité<sup>22</sup>. Les économistes C. Reinhart et K. Rogoff, dans leur célèbre ouvrage sur les crises financières, discernent pour la Suisse trois moments de crise (1870-1871, 1910-1913, 1931-1933)<sup>23</sup>. Malgré les apports de ces périodisations, l'identification des phases de crises pourrait sans doute faire l'objet d'analyses plus fines, en ayant par exemple recours à l'approche de la démographie bancaire. Il n'en reste pas moins que les études existantes confirment l'occurrence régulière de périodes d'instabilité, qui forment autant de moments favorables à une redéfinition des règles du jeu, autant de ruptures d'équilibre ouvrant des cycles d'attention (ou d'inattention) politique.

Les crises bancaires engendrent également des interventions de sauvetage qui, tant au niveau des Etats cantonaux que de l'Etat central, tendent à se faire de plus en plus directes et massives. Pour faire face aux déconfitures de 1910-1914, la Confédération se contente de demander à la banque centrale de consentir des facilités d'escompte et d'encourager la formation de consortium de sauvetage pour aider les établissements défaillants. Durant les années 1930, nous l'avons vu, il lui faut s'exposer elle-même et porter lourdement la main au portemonnaie. En 2008 enfin, le montant théorique mobilisé pour éviter la faillite de l'UBS équivaut à la totalité de ses dépenses pour l'année en cours.

Ces interventions de secours des autorités publiques ont-elles eu pour corollaire une diminution significative de la liberté des banques ? Il est permis d'en douter : aujourd'hui encore, les opérateurs financiers continuent de bénéficier, en Suisse, d'un des régimes de contrôle parmi les plus libéraux au monde<sup>24</sup>. Non que les crises et les scandales financiers n'aient eu aucun effet sur le développement d'une réglementation conséquente. Mais parce que le principe dit de l'autorégulation, soit l'élaboration de conventions *inter pares* internes au secteur bancaire, demeure, durant tout le XXe siècle, la pierre angulaire du système. Ce principe, comme

---

<sup>22</sup> T. Straumann, J. Gabathuler, « Die Entwicklung der Schweizer Bankenregulierung », in J. Armin, C. Lengwiler, M. Passardi (eds.), *Krisenfeste Schweizer Banken? : die Regulierung von Eigenmitteln, Liquidität und « Too big to fail »*, Zürich, NZZ Libro, 2018, p. 65-71.

<sup>23</sup> C. Reinhart, K. S. Rogoff, *This Time is Different*, op. cit., p. 384. Les économistes américains se basent sur la contribution de l'archiviste d'UBS, R. U. Vogler : R. U. Vogler, « The genesis of Swiss banking secrecy: political and economic environment », *Financial History Review*, 8, n° 1, 2001, p. 73-84.

<sup>24</sup> Toutes réserves faites sur ce genre de *ranking*, la *Heritage foundation* classe la Suisse au 5<sup>e</sup> rang mondial et au 1<sup>er</sup> rang européen des pays les plus libéraux sur le plan économique (score de 82), avec un indice de 90 (le plus haut en comparaison internationale, avec Hong Kong et l'Australie) pour la « liberté financière » dans son index 2020 de la « liberté économique » ; cf. T. Miller, A. B. Kim, J. M. Roberts, *2020 Index of Economic Freedom*, Washington, Heritage Foundation, p. 428-429.

l'écrivent les autorités de surveillance des banques à la veille de la crise de 2008, « trouve sa légitimité non seulement dans les compétences des auteurs des normes et dans leur proximité avec le marché, mais aussi dans le fait que les autorités étatiques renoncent volontairement à réglementer elles-mêmes »<sup>25</sup>. La liberté laissée au monde financier de produire lui-même les normes juridiques qui le régissent, qui plus est dans un domaine d'activités où les externalités négatives d'éventuels dysfonctionnements peuvent avoir des conséquences systémiques très lourdes, offre une expression indicielle assez bonne, nous semble-t-il, de la manière dont les effets perturbateurs ou instituants des crises et des scandales financiers se heurtent, en Suisse, à des forces d'inertie et à des réalités structurelles difficiles à subvertir.

Quelles sont ces réalités structurelles ? Il faut d'abord savoir que la place financière suisse, au sens moderne du terme, émerge relativement tard, aux alentours de 1900, et présente aujourd'hui encore la particularité d'une conformation polycentrique, longtemps marquée par une certaine division du travail entre places concurrentes. Cette fragmentation, qui se double, au sein de chaque espace concerné, d'un certain degré de spécialisation par branche d'activités, avec une forte persistance historique, au niveau des Etats cantonaux, d'agents bancaires publics, complique sérieusement le pouvoir de contagion d'une crise ou d'un scandale à l'ensemble de la branche sur une échelle nationale. La Banque centrale, tardivement mise en place, ouvre ses guichets en 1907. Dotée d'une forte autonomie par rapport aux pouvoirs politiques, mais très proche des milieux bancaires, elle jouera, bien entendu, son rôle stabilisateur de prêteuse en dernier ressort ; s'y nouent également des compromis entre les différents secteurs du patronat industriel et bancaire, les intérêts du monde agricole, allié de poids dans le maintien d'une forme d'hégémonie politique connue sous le nom de « bloc bourgeois », y étant aussi représentés<sup>26</sup>. A cela s'ajoute, dès la fin du XIXe siècle, la montée en force d'un modèle néo-corporatiste de gestion des relations entre la sphère économique et les autorités publiques, caractérisée par la place centrale qu'y occupent de puissantes associations patronales, dont l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie, fondée en 1872, et l'Association suisse des Banquiers, fondée en 1912<sup>27</sup>. Ces associations patronales, capables d'agrèger les intérêts de leur branche au niveau

---

<sup>25</sup> « Rapport de la Commission fédérale des banques sur l'autorégulation », juillet 2007, p. 21, cité in Y. Sancey, *Quand les banquiers font la loi*, Lausanne, Antipodes, 2015, p. 11.

<sup>26</sup> S. Guex, Y. Sancey. « Les dirigeants de la Banque nationale suisse au XXe siècle », in O. Feiertag, M. Margairaz (éds.), *Gouverner une banque centrale du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, A. Michel, p. 143-179.

<sup>27</sup> T. David, S. Ginalschi, A. Mach, F. Rebmann, « Networks of Coordination: Swiss Business Associations as an Intermediary between Business, Politics and Administration during the 20th Century », *Business and Politics*, vol. 11, n° 4, 2009, p. 1-38; C. Humair, S. Guex, A. Mach, P. Eichenberger, « Les organisations patronales suisses entre coordination économique et influence politique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 115, n° 3, 2012, p. 115-127 ; P. Eichenberger, A. Mach, «Organized capital and coordinated market economy. Swiss business



national, ont rapidement su jouer des cordes de la démocratie directe (le droit de référendum, qui permet de soumettre à votation les lois passées par le parlement est introduit en 1874) pour s'imposer, auprès des pouvoirs publics, comme des interlocuteurs obligés : depuis 1947, ce rôle de partenaire dans l'élaboration et la mise en œuvre législative (qu'on décrirait ailleurs comme une forme institutionnalisée de *regulatory capture*<sup>28</sup>), effectif depuis le début du siècle, leur est d'ailleurs garanti par la Constitution. Les différences linguistiques, culturelles et religieuses caractéristiques de la Suisse favorisent peu les mobilisations à l'échelle nationale. Le droit de référendum et le droit d'initiative (ce dernier est introduit en 1891) concourent également à canaliser actions partisans et mobilisations populaires vers des formes institutionnelles convenues, moins ouvertes et plus prévisibles que celles du scandale. Ainsi, la récolte de signatures au sein des associations et dans l'espace public se substitue à des registres d'actions mobilisatrices plus subversifs.

Dernier élément, ces divers facteurs doivent être mis en relation avec un système politique fédéraliste qui épouse, pour partie, un certain compartimentage du tissu économique et qui peut parfois présenter de grandes forces d'inertie et de résistances au changement. La temporalité souvent très rapide du dévoilement par la presse d'un événement jugé transgressif, lorsque se succèdent révélations, dénonciations, démentis, contre-accusations et plaintes en diffamation, s'oppose au temps bien plus long des réformes législatives et des modifications institutionnelles censées répondre aux dysfonctionnements. Les différents intervenants cherchent dans ce cadre à optimiser la gestion stratégique du temps, tantôt en accélérant l'exposition publique des infractions, tantôt en retardant la caractérisation et la prévention de ces dernières, ou encore, cas des autorités publiques, en jouant des complexités du fédéralisme pour justifier leur inertie.

### **3. Deux études de cas : les crises de 1910-1914 en Thurgovie et au Tessin et le scandale de Chiasso de 1977**

Cette configuration, nous semble-t-il, a contribué à un certain confinement des mobilisations qui débordent rarement des frontières locales et cantonales où, pour ainsi dire, la plupart des scandales financiers épuisent assez rapidement leurs effets. Pour tenter d'illustrer notre propos, nous allons discuter rapidement de deux épisodes. Le premier se situe à peine en aval de la

---

interest associations between socio-economic regulation and political influence», in C. Trampusch, A. Mach (eds.), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London, Routledge, 2011, p. 63-81.

<sup>28</sup> Sur ce concept voir G. J. Stigler, « The Theory of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science* 1971, p. 3-21.

formation de la place financière suisse moderne, sorte de *stress-test* inaugural du dispositif institutionnel déployé entre 1900 et la Première Guerre mondiale. Le second nous projette à la fin des années 1970, alors que la Suisse est devenue un centre financier de poids mondial, juste derrière New York et Londres, non sans que l'hypertrophie du secteur bancaire helvétique ne commence à susciter certaines inquiétudes, y compris au-delà du cercle des « théoriciens néomarxistes hors du monde »<sup>29</sup>.

Comme on l'a vu plus haut, une des plus graves crises du monde bancaire suisse est celle des années 1910-1914. Les causes en sont multiples et ont, du reste, très vite donné lieu à des « récits de crise », d'autant plus orientés, on y reviendra, que de l'identification des causes découlait non seulement la désignation des responsables mais aussi le choix des remèdes : parmi ceux-ci une éventuelle loi fédérale sur les banques, perspective que les intéressés se sont employés à combattre avec vigueur, l'emportant d'ailleurs par un plein succès. Qu'il suffise de savoir que cette crise, qu'on pourrait qualifier d'adaptation structurelle, est en partie due à la centralisation du régime d'émission fiduciaire et à la politique de refinancement très restrictive que pratique la toute jeune Banque nationale suisse<sup>30</sup>. Un des effets induits par cette politique est une purge du marché sans précédent, un premier mouvement de concentration bancaire, entraînant la disparition, par absorption, liquidation ou faillite, de près de 80 petits et moyens établissements d'importance locale ou régionale. La facture, plutôt lourde, pour partie réglée sur le dos d'une petite épargne révoltée (et parfois désespérée : les journaux rapportent plusieurs suicides), se montera, selon des estimations basses, à une somme équivalant à près de 2.5% du PIB suisse de 1913<sup>31</sup>. Une autre conséquence de la crise est le dévoilement, à la faveur de la chronique des paniques et des banqueroutes, de tout un cortège d'*habitus* bancaires déplorables où l'amateurisme des directions et l'incurie des conseils le disputent à l'abus de confiance et à la truanderie organisée<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Selon l'expression de W. Loepfe, *Der Aufstieg des schweizerischen Finanzplatzes in der Nachkriegszeit 1945 bis 1975*, Weinfelden, Wolfau-Druck AG, p. 438 ; pour le classement des places financières : Y. Cassis, *Les capitales du capital : histoire des places financières internationales, 1780-2005*, Genève, Slatkine, 2005, p. 282.

<sup>30</sup> La meilleure explication des causes de cette crise, qui attend encore son historien, reste celle de S. Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne, Payot, 1993, p. 60-77.

<sup>31</sup> H. Bänziger, *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*, Bern/Stuttgart, Haupt, 1986, p. 30.

<sup>32</sup> Il faut renvoyer ici aux deux grands « récits » de crise contemporain des événements sur lesquels nous reviendrons dans la conclusion : celui de J. Landmann, *Projet d'une loi fédérale concernant l'exploitation et la surveillance des banques avec exposé des motifs à l'appui*, Berne, Département de l'Economie Publique, 1916, et celui d'E. Wetter, *Bankkrisen und Bankkatastrophen der letzten Jahre in der Schweiz*, Zürich, Orell Füssli, 1918.

L'idée, souvent répétée, que le scandale financier naît à la jonction du monde de l'argent et de la politique n'est certes pas fautive : elle rend toutefois mal compte du fait que, souvent, ces deux composantes se côtoient et se confondent par un jeu de coutures tout à fait apparent. Ainsi, pour ne citer que deux exemples, de la situation en Thurgovie (Suisse de langue allemande) et au Tessin (Suisse de langue italienne), où les déconfitures prennent un tour politique virulent, les édiles des formations partisans localement dominantes se trouvant compromises dans les scandales que les débâcles bancaires nourrissent. Pour bien saisir ce qui se joue, il faut comprendre que les établissements financiers mis en cause, s'ils poursuivent (plutôt mal que bien) des buts commerciaux ordinaires, sont aussi des ressources investies par les partis politiques, notamment à des fins de clientélisme.

Cette dimension, à peine moins prégnante dans le cas du Canton de Thurgovie que dans celui du Tessin, explique qu'on puisse lire ces crises et les mobilisations qui les accompagnent dans le cadre d'une approche stratégiste du scandale : aussitôt que les difficultés d'un établissement se font jour, celles-ci sont instrumentées, notamment, mais pas seulement, par des acteurs locaux à des fins politiques. En Thurgovie, l'effondrement successif, entre 1910 et 1912, de 3 caisses d'épargne locales, par suite de créances perdues couvertes par des maquillages frauduleux, provoque une profonde crise de confiance, d'autant que les sommes en jeu dépassent les montants de garantie offerts par certaines des communes concernées<sup>33</sup>. En quelques mois, les arrestations se multiplient (dont celles de deux juges de paix, d'un préfet et d'un notaire), tandis que s'organisent des assemblées houleuses d'épargnants paniqués, qui réclament justice.

La presse relaie à jet continu ces épisodes dramatiques qui semblent se répéter aux quatre coins du pays. Particulièrement développée en Suisse, elle joue d'ailleurs un rôle absolument fondamental dans la diffusion de rumeurs et d'informations, vraies et fausses, susceptibles de sceller le destin d'un établissement compromis. La structure particulière du champ médiatique helvétique, où cohabitent une riche presse régionale et locale et des titres d'audience nationale, nécessite une fine analyse des dynamiques de concurrence – entre médias et entre places financières – à l'œuvre. Il n'est pas rare qu'un titre d'envergure nationale, mais proche des milieux économiques et financiers locaux, comme le *Journal de Genève*, les *Basler*

---

<sup>33</sup> Voir par exemple *Journal de Genève* du 06.07.1912 ; E. Wetter, *op. cit.*, p. 5-46.

*Nachrichten* ou la *Neue Zürcher Zeitung* soit un élément moteur des dénonciations des pratiques d'une place concurrente.

Prise dans la tourmente, empêtrée dans des spéculations malheureuses, la principale banque hypothécaire du canton, la *Thurgauische Hypothekenbank*, se retrouve elle-même en grave difficulté au printemps 1912. La situation, très sérieuse (il s'agit de la troisième plus importante banque hypothécaire de Suisse par le volume du bilan), provoque l'entrée en scène, sous l'égide de la Banque nationale suisse, d'un prestigieux syndicat de sauvetage, qui mobilise une quinzaine d'établissements, parmi lesquels les plus grosses banques commerciales et cantonales du pays. L'intervention de ce consortium permet de renflouer l'établissement défaillant. Celui-ci devra toutefois être repris, au bord de la faillite, en février 1914, par le *Schweizerische Bodenkredit-Anstalt* de Zurich, un gros institut hypothécaire privé, lié au puissant groupe du Crédit Suisse.

Il n'est pas possible de revenir, ici, sur l'ensemble — très éclairant — des polémiques politiques qui accompagnent l'agonie puis la disparition de cette banque qui passait pour être une « forteresse » du parti majoritaire dans le canton<sup>34</sup>. Trois éléments toutefois méritent d'être relevés. Premièrement, sans s'engager directement elle-même, la jeune Banque nationale expérimente, non sans un certain succès, la formule de l'intervention d'un consortium bancaire de sauvetage : au printemps 1912, celui-ci permet d'éviter un naufrage qui, vu la situation en Suisse et l'importance systémique de l'institut en cause, aurait effectivement pu dégénérer en un panique d'ampleur régionale, peut-être nationale. Deuxième observation, s'il est vrai que d'emblée, la débâcle bancaire thurgovienne est instrumentée par les partis et que des figures historiques de la majorité, Radicale, se retrouvent ainsi sous le feu de la critique, y compris après le sauvetage de la *Thurgauische Hypothekenbank*, la crise ne se transforme pas en un séisme politique majeur. Certes, le Président de la banque déchue, Conseiller national radical (député) depuis 1896, doit prendre sa retraite politique et le parti cantonal échappe de justesse à une scission interne<sup>35</sup>. Mais l'opposition, tant sur la gauche démocrate (elle-même éclaboussée) que sur la droite, du côté des Catholiques-conservateurs (dont un représentant dirige les finances cantonales), ne suit pas ses francs-tireurs, qui exigent en vain l'ouverture d'enquêtes pénales sur les responsabilités du conseil d'administration. Les élections qui

---

<sup>34</sup> W. Loeffe, *Aufstieg und Untergang der Thurgauischen Hypothekenbank (1851-1914)*, Frauenfeld, Galledia 2014, p. 221-232; ici p. 230.

<sup>35</sup> *Journal de Genève* du 21.02.1914 et du 25.02.1914.

suivent, en mars 1914, gardent d'ailleurs intacte la représentation partisane au sein du gouvernement cantonal<sup>36</sup>. Enfin, cette clôture de crise, facilitée par l'intervention de la Banque nationale suisse et le sauvetage *in extremis* du principal institut hypothécaire du canton, assèche l'argumentaire des partisans d'un renforcement de la surveillance publique des banques qui appuient, depuis 1912, un projet de loi cantonale sur les caisses d'épargne. Il sera rapidement abandonné à la critique rongeuse des souris grâce à l'alliance opportune des Radicaux et des Catholiques-Conservateurs.

La crise bancaire thurgovienne, sa résolution institutionnelle et sa clôture politique dessinent une sorte de répétition générale contemporaine des événements, plus graves encore, du Tessin. Impossible d'entrer ici dans le détail de cette crise qui commence par frapper deux des plus importants établissements du canton : le 12 janvier 1914, le *Credito Ticinese* ferme ses guichets ; les responsables de la banque, dont le directeur en fuite, sont arrêtés dans les jours qui suivent ; le 20 janvier, c'est au tour de la *Banca Cantonale Ticinese* de suspendre ses paiements ; le Président de l'institut est écroué une semaine plus tard, la responsabilité pénale du Conseil d'administration étant, là aussi, engagée.

Comme dans le cas thurgovien, la crise est à la fois politique et bancaire, mais le séisme d'une tout autre ampleur. D'abord parce que la somme des bilans de ces deux établissements s'élève à près de 40% du montant cumulé de l'ensemble des bilans du secteur bancaire tessinois (chiffres de 1912). Aussitôt connue la déconfiture du *Credito*, le *run* sur les autres instituts est d'ailleurs massif, immédiat et retentissant, fragilisant l'ensemble de l'appareil de crédit local, dans une atmosphère émeutière – à Locarno, une compagnie d'infanterie aurait été mobilisée pour maintenir l'ordre – que le *Times* de Londres ne manque pas de signaler à ses lecteurs<sup>37</sup>. Ensuite, parce que les deux instituts sont des banques éminemment politiques, aux mains des grandes notabilités du canton : la première est au service des Catholiques-conservateurs tandis que la seconde est un bastion des Radicaux. Les deux formations se partagent le pouvoir, bien malgré elles, depuis 1892, date où, fait rarissime dans l'histoire suisse, la Confédération est intervenue directement dans les affaires d'un Etat cantonal, en l'espèce, pour y imposer le système proportionnel et mettre ainsi fin aux violences qui troublaient régulièrement la vie politique locale.

---

<sup>36</sup> W. Loepfe, *Aufstieg und Untergang der Thurgauischen Hypothekenbank*, op. cit., p. 231.

<sup>37</sup> *Times* du 22.01.1914.

S'il est vrai, comme l'écrit H. Rayner, que les scandales sont des « guerres civiles en miniature »<sup>38</sup>, c'est contre l'apparition d'un tel spectre que les autorités fédérales, la Banque nationale et la haute finance suisse vont, avec succès, engager une action commune et immédiate. Il s'agit d'abord d'éviter que la crise ne dégénère, à l'échelle du canton, en un krach généralisé qui, pour toucher une zone périphérique de la Suisse bancaire, pourrait toutefois porter préjudice à l'image de la place financière tout entière. C'est chose vite expédiée grâce, une fois encore, à l'intervention d'un consortium bancaire, composé à peu près des mêmes intervenants que celui de 1912, et placé sous la double égide de la Banque nationale et de la Confédération. L'enjeu majeur, pour les milieux bancaires helvétiques, était d'étouffer l'incendie sans qu'il soit nécessaire de faire recours à une intervention financière de la Confédération, et cela probablement pour trois raisons essentielles. En premier lieu, il s'agissait d'éviter de donner l'impression que l'affaire soit si grave que l'Etat central se trouve contraint d'y engager son crédit<sup>39</sup>. En second lieu, il n'était pas mauvais de montrer sur les marchés que les reins de la jeune banque helvétique étaient déjà assez solides pour conduire seuls une telle opération. Enfin parce qu'une intervention financière de la Confédération aurait consolidé les positions de ceux qui, pas seulement sur la gauche de l'échiquier politique suisse, débattaient dans la presse et au Parlement de la nécessité d'introduire, au niveau national, une loi fédérale sur les banques. Sur le plan bancaire et technique, la crise trouve une résolution rapide, sous la forme, fin février 1914 déjà, de la création d'un nouvel institut, autorisé « dans la mesure où [il] le jugera convenable »<sup>40</sup> à prêter son concours à la liquidation d'établissements de crédit.

Vu la gravité des délits commis, la position exposée des personnalités qui les ont perpétrés, et le montant vertigineux des pertes encourues par les épargnants, dont plusieurs commettent l'irréparable, la gestion des retombées politiques de la crise est plus complexe<sup>41</sup>. D'autant que, rompant avec une certaine omerta, la presse cantonale révèle, jour après jour, la liste sans cesse renouvelée des malversations et fautes commises<sup>42</sup>. Classiquement, après quelques tentatives de minimisation et autres passes d'armes en défense des collègues de parti mis en cause, arrive

---

<sup>38</sup> H. Rayner, *Dynamique du scandale*, op. cit., p. 113.

<sup>39</sup> S. Bello, *"Ai ladri! Ai ladri! Ai ladri!" Dalla bufera bancaria del gennaio 1914 all'creazione della Banca di Stato: un pagina oscura della finanza ticinese*, Mémoire de licence, Université de Lausanne, Manuscrit, 2006, p. 91 ; qui propose une analyse très fine du rôle de la presse.

<sup>40</sup> C. Kuster, *Die Tessiner Bankkrise 1914*, Lugano, Sanvito, 1920, p. 131.

<sup>41</sup> Les déposants furent durement lésés ; on trouve des estimations chez P. Nosetti, *Le secteur bancaire tessinois : origines, crises et transformations (1861-1939)*, Neuchâtel, Alphil, 2018, p. 329-330.

<sup>42</sup> Les rédacteurs jugés trop indépendants ne sont pas à l'abri des bousculades ; cf. par exemple, *Journal de Genève* du 23.01.1914 ; pressions et menaces sont en outre exercées pour éviter la publication d'articles propres à jeter le doute sur la solidité de la Banca Cantonale, cf. C. Kuster, *Die Tessiner Bankkrise*, op. cit., p. 81.

le moment des lâchages en bonne et due forme : ainsi, du côté clérical, les administrateurs les plus compromis du *Credito* sont-ils publiquement accusés, par leur propre famille politique, d'avoir avili, ruiné et trahi le parti<sup>43</sup>. Chez les Radicaux, on se défait en collectif sur la personnalité imposante (près de deux mètres) du Président de la *Cantonale*, Giuseppe Stoffel, « premier et sans doute dernier héros romantique de la criminalité économique tessinoise »<sup>44</sup>, comme l'écrit A. Rossi. Bientôt dépeint comme tyrannique et démoniaque par ses collègues du conseil d'administration et anciens camarades de parti, Stoffel incarne à la perfection la figure, alors providentielle, du bouc-émissaire, dont il assume crânement la fonction expiatoire, n'hésitant pas à accorder des interviews aux journalistes. Rapidement, le bouc émissaire se mue en une synthèse idéaltypique du directeur omnipotent et autoritaire, dans le portrait duquel la littérature spécialisée et les « récits de crise » contemporains détecteront une des causes explicatives centrales des krachs bancaires survenus au début du XXe siècle<sup>45</sup>.

Face aux attaques de la presse indépendante, les deux familles politiques dominantes du canton, après avoir fait la part du feu, opposent au scandale qui s'égrené une sorte d'« union sacrée des partis historiques »<sup>46</sup> : exemple parfait de « transaction collusive »<sup>47</sup>, profitable aux deux bords. La crise, résolue sur le plan bancaire, est présentée presque à l'unisson comme un moment rédempteur, qui aura permis d'en finir avec les « instituts politiques », ruine de l'épargne publique. Et au Tessin comme à Berne, dans les travées du parlement fédéral, on embouche les trompettes à la gloire du monde financier suisse dont l'action, dans un bel élan de solidarité confédérale et patriotique, a permis d'éviter la ruine du canton<sup>48</sup>. Le déclenchement de la Première Guerre mondiale calme définitivement l'ouragan, sans offrir la moindre chance de relancer le débat à ceux qui, au sein d'un mouvement socialiste divisé, s'interrogent sur les éventuelles responsabilités structurelles de la Banque nationale et des grandes banques suisses dans la débâcle historique et la mise sous tutelle effective du système de crédit tessinois par la finance suisse alémanique<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> S. Bello, *"Ai ladri! Ai ladri! Ai ladri"*, op. cit., p. 98.

<sup>44</sup> A. Rossi, *Tessere: saggi sull'economia ticinese*, Bellinzona, Fondazione Pellegrini - Canevascini, 2010, p. 143.

<sup>45</sup> L'économiste allemand Adolf Weber esquisse les traits du directeur de province atteint de la folie des grandeurs en 1903 dans son étude sur la crise des banques provinciales allemandes ; il est cité et repris par E. Wetter, *Bankkrisen und Bankkatastrophen*, op. cit., p. 194-197, entre autres.

<sup>46</sup> S. Bello, *"Ai ladri! Ai ladri! Ai ladri"*, op. cit., p. 94.

<sup>47</sup> M. Dobry, « Valeurs, croyances et transactions collusives. Notes pour une réorientation de l'analyse de la légitimation des systèmes démocratiques », in J. Santiso (dir.), *À la recherche de la démocratie*, Paris, Karthala, 2009, p. 103-120.

<sup>48</sup> *Journal de Genève*, 31.01.1914.

<sup>49</sup> Voir les articles publiés par le syndicaliste italien Giulio Barni dans la *Libera Stampa* début 1915 ; cf. P. Nosetti, *Le secteur bancaire tessinois*, op. cit., p. 286.

Abordons maintenant notre second exemple de gestion du scandale financier en évoquant ce qui est souvent désigné sous le nom de « scandale de Chiasso » comme l’une des affaires les plus retentissantes de l’histoire financière suisse. Les révélations liées aux agissements frauduleux d’une succursale du Crédit Suisse, troisième plus grande banque de l’époque, dans la petite ville tessinoise au printemps 1977, représentent un cas paradigmatique des mécanismes du scandale financier en Suisse<sup>50</sup>. Présentée par le correspondant zurichois du *Financial Times* comme « the biggest scandal in Continental banking since the war »<sup>51</sup>, l’affaire met en lumière les pertes colossales subies par le biais d’une société-écran fondée au Liechtenstein au début des années 1960, dont le rôle consistait à faciliter la fuite de capitaux italiens et à les réinvestir, avec la garantie du Crédit Suisse, dans des placements spéculatifs dans la Péninsule. Plus que le caractère douteux – et non-déclarés – des sommes évadées d’Italie, ce sont les opérations frauduleuses des dirigeants de la succursale de Chiasso, qui auraient agi à l’insu de leurs supérieurs, qui suscitent l’indignation.

Le secteur bancaire, et en l’occurrence la Banque nationale suisse et les deux principales concurrentes du Crédit Suisse, l’Union de Banques Suisses et la Société de Banque Suisse, prenant vite la mesure de la gravité de l’affaire, offre un crédit relais de 3 milliards de francs, dans le but de prévenir un risque de panique systémique et de soutenir le cours de l’action du Crédit Suisse<sup>52</sup>. Très rapidement, un réflexe protectionniste de solidarité à l’égard de l’établissement mis en cause se manifeste ; une forme de réactivation des procédés de consortium d’intervention, tels qu’inaugurés durant la crise de 1910-1914 et repris durant celle des années 1930. L’affaire connaît un tournant décisif fin avril 1977, lorsque les banquiers mis en cause sont arrêtés pour gestion déloyale et faux dans les titres. Entretemps, trois responsables du siège central, dont le président de la direction générale, H. R. Wuffli, sont poussés à la démission. Au gré des révélations, et au-delà des dysfonctionnements internes, le scandale porte atteinte à la réputation de toute la place financière suisse.

---

<sup>50</sup> En plus du chapitre consacré à cette affaire dans l’histoire officielle du Crédit Suisse (J. Jung, *Von der Schweizerischen Kreditanstalt zur Credit Suisse Group. Eine Bankengeschichte*, Zürich: NZZ, 2000, p. 245–257), voir les publications plus récentes : C. Farquet, “The Swiss Tax Haven, the Bretton Woods System Crisis and the Globalisation of Offshore Finance”, in M. Buggeln, M. Dauntton, A. Nützenadel (eds), *The Political Economy of Public Finance: Taxation, State Spending and Debt since the 1970s*, Cambridge, 2017, p. 126-48; L. Tobler, “Selbstregulierung 2.0. Die Regeneration des Schweizer Finanzplatzes nach dem Chiasso-Skandal von 1977”, in R. Ludi, M. Ruoss, L. Schmitter (eds.), *Zwang zur Freiheit. Krise und Neoliberalismus in der Schweiz*, Zürich, 2018, p. 237-62.

<sup>51</sup> J. Wicks, « Wide repercussions of the Crédit Suisse scandal », *Financial Times*, 23.05.1977, p. 12.

<sup>52</sup> Archives de la Banque nationale suisse, Procès-verbaux de la direction générale, 27.04.1977, p. 543-547.



L'Association suisse des banquiers, la puissante organisation faîtière du secteur, se rend vite compte de l'étendue des pertes comptables et surtout des dégâts d'image. Son secrétaire Heinrich Schneider regrette en mai 1977 que « durant les dernières semaines, on a plus pesté que parlé à propos des banques et de la place financière suisse [...] et employé des mots comme Watergate, Waterloo, Seveso ou Marignan comme points de comparaison »<sup>53</sup>. Dans un premier temps, tout semble indiquer que l'affaire aura de sérieuses répercussions politiques, réglementaires et juridiques sur les pratiques du milieu. Elle suscite en effet un large débat politique à l'échelle nationale, qui trouve son point d'orgue fin juin 1977 avec une discussion longue et houleuse au Conseil national (parlement) portant sur 17 interventions provenant de tous les groupes représentés ; même les députés des partis bourgeois apportent de l'eau au moulin des voix critiques à l'égard des pratiques dévoilées. Dans l'hémicycle, le Président du parti socialiste suisse monte sur ses grands chevaux : « Ce que le cas de Chiasso révèle n'a rien d'exceptionnel ; au contraire : c'est la règle. [...] L'ombre du veau d'or plane sur la croix suisse. Le fait que des politiciens bourgeois, dont certains siègent au gouvernement, aient programmé et tiré profit d'un système de recel en apparence parfait officialise davantage encore le scandale »<sup>54</sup>. Le PS cherche à porter le glaive également hors du parlement en profitant des fonctions tribunitiennes de la démocratie semi-directe. Ainsi, dans la foulée, les dirigeants socialistes annoncent à la hâte le lancement d'une initiative populaire sur les banques, souhaitant porter la question devant le corps électoral à l'occasion d'un scrutin référendaire. Au-delà des débats sur les modifications législatives espérées, les cadres socialistes sont aussi animés par une forme d'opportunisme politique. J.-N. Rey, secrétaire du groupe à l'Assemblée, le formule sans équivoque dans un courrier à son collègue de parti R. Strahm : « Il faut que nous puissions exploiter les retombées populaires de l'affaire du Crédit Suisse. La mémoire populaire étant limitée, et les appareils idéologiques d'Etat se chargeant de faire le reste, si nous hésitons, nous risquons de perdre le bénéfice de l'affaire »<sup>55</sup>. L'initiative populaire aura pour objectifs principaux de restreindre le secret bancaire pour lutter contre l'évasion fiscale et de limiter l'emprise des banques sur l'économie suisse. Troisième réaction à l'affaire : les travaux législatifs du groupe de travail chargé dès 1975 de réviser la loi fédérale sur les banques, mis en veilleuse depuis plus d'un an, reprennent promptement.

---

<sup>53</sup> Archives de l'Association suisse des banquiers, Procès-verbaux du comité du Conseil d'administration, 152<sup>e</sup> séance, 11 mai 1977, p. 16, cité in L. Tobler, « Selbstregulierung 2.0 », art. cit., 2018, p. 251.

<sup>54</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 20.06.1977, Interpellation du groupe socialiste, H. Hubacher, p. 797.

<sup>55</sup> Sozialarchiv, Zurich, Archives du PSS, Ar.1.114.37 (Banken-Kommission 1977-1978), Lettre de J.-N. Rey à R. Strahm, 04.08.1977 :

La fenêtre d'opportunité ouverte par les turpitudes de Chiasso en direction d'une régulation plus contraignante des activités bancaires va cependant se refermer rapidement. Les milieux bancaires reprennent la main en accélérant la signature, dès le 2 juin 1977, d'une Convention de diligence avec la Banque nationale suisse, sous la forme d'un mécanisme non contraignant visant à assurer l'identification des clients par les banques et empêcher la facilitation de l'accueil de capitaux douteux. Cette solution d'autorégulation par le milieu même vise à casser l'élan des mobilisations et à redéfinir le débat comme un problème technique qui doit être résolu entre experts. La convention est d'ailleurs explicitement présentée au sein de l'ASB comme un contre-projet aux propositions socialistes, permettant de rallier la banque centrale, le gouvernement et les parlementaires bourgeois à la défense des intérêts des banques<sup>56</sup>. L'initiative socialiste déposée en 1979 doit attendre 1984 (!) pour être soumise au peuple et est alors massivement rejetée par 73% des votants (le rejet atteint même 78,9% au Tessin). Ce résultat très clair est présenté comme un plébiscite en faveur de la liberté et du secret des banques, et ce même parmi les initiants socialistes<sup>57</sup>. Quant aux efforts législatifs visant à renforcer la réglementation bancaire, ils sont progressivement abandonnés par le gouvernement entre 1984 et 1985.

L'affaire de Chiasso met en évidence la capacité des milieux visés par le scandale à se ressouder autour de valeurs communes, après avoir sanctionné quelques boucs émissaires individuels, et à redéfinir les termes du débat selon leurs intérêts. L'initiative socialiste, en tant que proposition externe au milieu, par ailleurs jugée trop radicale et portée par un parti divisé sur la question, a un effet contre-productif : elle engendre la création d'un consensus plus large autour de la défense de certains atouts de la place financière qui avaient été décriés lors de l'éclatement de l'affaire de Chiasso. Une fois épuré de quelques moutons noirs – en l'occurrence les directeurs locaux condamnés par la justice et leurs supérieurs démissionnés –, le centre financier suisse reprend son *business as usual*. Alors que la Convention de diligence, cet accord interne au secteur bancaire dont les mécanismes de détection et de sanction reposent sur un contrôle par les pairs, est renouvelée tous les cinq ans, il faudra attendre les prochaines crises, en particulier celle de 2008 et ses lourdes conséquences, pour que des changements de régulation mettent un

---

<sup>56</sup> AASB, Procès-verbal de 309<sup>e</sup> séance du CdA de l'ASB, 02.07.1977, p. 22.

<sup>57</sup> Lors de l'analyse de l'échec de l'initiative au sein des instances dirigeantes du PSS, J.-N. Rey estime en effet que la conséquence de toute l'entreprise est d'avoir « involontairement consolidé le secret bancaire ». Sozialarchiv, Ar.1.110.75, Sitzung der Geschäftsleitung der SP Schweiz, 15.06.1984.

terme à certaines des pratiques que le scandale de Chiasso avait mis en évidence. Tandis qu'une législation anti-blanchiment d'argent est introduite au cours des années 1990<sup>58</sup>, le principe du maintien du secret bancaire à l'égard de la clientèle étrangère est abandonné par étapes entre 2008 et 2015<sup>59</sup>.

## Conclusion

Mobilisation plus ou moins large, embarquant, à la faveur de l'indignation populaire, une multiplicité d'intervenants en lutte pour imposer une certaine définition des problèmes et des moyens d'y remédier, le scandale financier, comme toute autre espèce de scandale, est aussi une bataille lexicale<sup>60</sup>. On le voit bien avec la crise des années 1910-1914 ou avec le scandale de Chiasso (entre autres exemples) qui donnent lieu, d'emblée, à des interprétations concurrentes visant à « donner sens »<sup>61</sup> à la crise ou aux faits jugés scandaleux. La question de savoir si les causes de la crise — et des pratiques déviantes que celle-ci contribue à dévoiler — sont à rechercher dans la psychologie individuelle des acteurs, dans la conjoncture économique ou encore dans des raisons plus structurelles, liées, comme dirait Jean Bouvier, « au régime social de production », affecte considérablement l'orientation et la nature des recadrages qui vont ou non s'opérer suite à ce type d'événements.

Intervenant à un moment charnière de l'histoire de la place financière suisse moderne, la crise de 1910-1914 ne permet pas seulement la structuration, par effet de concentration, d'une architecture bancaire nouvelle. Elle aura été aussi l'occasion de stabiliser, de manière presque inaugurale, un cadre d'interprétation aux graves dysfonctionnements et problèmes qui ont alors affecté le tissu bancaire helvétique. Comme on l'a dit, les journaux de l'époque, presse politique ou à vocation commerciale, multiplient, sur tout le territoire, les articles, entrefilets et autres correspondances relatives à cette grande vague de déconfitures et de scandales bancaires. Des centaines sinon des milliers de petits récits de crise, de procès en responsabilité, d'histoires dramatiques, parfois tragi-comiques, souvent ahurissantes, qui finissent, au bout de quelques années, par dresser un tableau général, guère flatteur, des mœurs bancaires suisses de l'époque.

---

<sup>58</sup> N. Capus, « Country Report: Combating Money Laundering in Switzerland », in M. Pieth and G. Aiolfi (eds.), *A Comparative Guide to Anti-Money Laundering*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004, p. 114-226.

<sup>59</sup> T. Straumann, « Zurich and Geneva: The End of the Golden Age », in Y. Cassis and D. Wójcik (eds.), *International Financial Centres after the Global Financial Crisis and Brexit*, Oxford: OUP, 2018, p. 106-125.

<sup>60</sup> Sur cette dimension, voir l'article de A. Garrigou, « Le boss, la machine et le scandale. La chute de la maison Médecin », *Politix*, n° 1, 1992, p. 7-35.

<sup>61</sup> P. H. Hansen, « Making Sense of Financial Crisis and Scandal: A Danish Bank Failure in the First Era of Finance Capitalism », *Enterprise & Society*, n° 3, 2012, p. 672-706.

Et par poser, aussi, la question hautement politique des remèdes à apporter à cette déplorable situation.

Dans ce contexte, deux travaux, de nature académique et juridique, résument très bien la perception que se font les contemporains des causes de la crise qui a secoué le paysage bancaire suisse d'avant la Première Guerre mondiale. Le premier, fort de 331 pages, paraît en 1918. Intitulé *Bankkrisen und Bankkatastrophen der letzten Jahre in der Schweiz*, il est signé par un docteur en économie d'une quarantaine d'années, professeur à l'Ecole de commerce de Zurich, un certain Ernst Wetter. L'auteur a bénéficié de l'apport des recherches sur la crise bancaire qui ont été menées dans le cadre du séminaire de « sciences commerciales » que dirige, à l'Université de Zurich, le professeur Gottlieb Bachmann — lequel a trouvé le temps de préfacier l'ouvrage, alors qu'il s'apprête à revêtir ses fonctions de directeur général de la Banque nationale suisse. Autre parrain prestigieux, Heinrich Kundert, qui a entouré Wetter de ses conseils avisés : Kundert, ancien haut responsable de la Banque Nationale, est en fait l'un des principaux artisans de la politique d'escompte restrictive qui a permis de purger le tissu bancaire suisse de ses canards boiteux dès l'ouverture de la banque centrale.

L'ouvrage, remarquablement documenté, est une monographie divisée en deux parties : la première, descriptive, dresse la liste des établissements qui ont été mis en difficulté et raconte, par le menu, en ordre chronologique, le détail de leur agonie ; la seconde, thématique, procède à l'analyse des causes de ces déconfitures, elles-mêmes divisées entre les facteurs humains (dérives dictatoriales des directeurs, amateurisme des administrateurs, etc.) et les considérations techniques (concordance des échéances, problèmes de rentabilité, insuffisante répartition des risques géographiques et sectoriels, défaillance des contrôles et de la publicité, etc.). Un coup d'œil, très factuel, est même proposé sur la question politique brûlante du jour : la situation de la législation touchant aux affaires bancaires en Suisse. L'auteur se garde bien de prendre position sur ce sujet. La cause majeure de toutes ces déconfitures est à rechercher, selon lui, « dans le développement de l'économie moderne et la concentration grandissante de l'industrie et des affaires bancaires » qui poussent les petits établissements, trop souvent mal dirigés, à sortir de leur rayon naturel d'activités. Les remèdes sont à rechercher dans une meilleure organisation interne, un régime de responsabilité rehaussé, doublé de la mise en place d'un système de contrôle renforcé, externe et professionnalisé.

Cette vision de la crise et des mesures à prendre pour éviter qu'elle ne se reproduise n'est pas très éloignée de celle de la deuxième étude majeure produite à l'époque des faits. On la doit au professeur bâlois Julius Landmann, mandaté par le Gouvernement en 1914 pour produire un projet de loi fédérale sur les banques. Le travail du professeur Landmann, achevé courant 1916, comporte non seulement un projet de loi — le premier projet de législation fédérale sur les banques — mais aussi un exposé des motifs très détaillé. On y retrouve beaucoup du sévère portrait de mœurs (qui fait consensus à l'époque) ultérieurement développé par le prudent Wetter. Mais les conclusions divergent et sont portées par un style plus cassant : « Dans l'état actuel de la législation, écrit Landmann, [rien] n'empêche, une personne absolument disqualifiée de fonder une banque. Le moindre commis qui a perdu sa place peut accepter des dépôts ou émettre des obligations de banque, pour peu que son crédit lui permette de louer et de meubler un local ; tout escroc notoire sortant de prison peut fonder une banque par actions et prendre des acolytes comme administrateurs ou directeurs »<sup>62</sup>. Et Landmann d'en tirer, logiquement, la conclusion qu'une loi fédérale touchant spécifiquement aux activités de banque s'impose avec urgence.

On sait ce qu'il advint de ce projet de loi: sur pression des banquiers, organisés depuis 1912 dans une association faîtière des intérêts de leur branche, l'Association suisse des banquiers, le projet fut retiré par le ministre même qui l'avait commandé ; les quelques exemplaires qui en avaient été imprimés furent tôt retirés de la circulation, tandis que l'auteur du projet, le Professeur Landmann, entamait un chemin de croix qui allait le jeter sur la voie de l'exil puis du suicide<sup>63</sup>. Le livre de Wetter, en revanche, servira durant des décennies d'ouvrage de référence sur les crises bancaires en Suisse et sur les moyens d'y remédier, parmi lesquels des mesures d'ordre interne et une professionnalisation du secteur — plutôt qu'une législation fédérale spécifique, qui ne saurait être qu'une dangereuse « loi d'occasion ». Il fut publié, comme dit, en 1918, par les prestigieuses éditions Orell Füssli, avec le soutien financier de la Fondation pour la recherche scientifique de l'Université de Zurich. Son auteur connaîtra un destin beaucoup moins tragique que celui du premier projet de loi sur les banques : après une carrière de haut fonctionnaire dans l'administration fédérale, initiée en 1920, et un passage par

---

<sup>62</sup> J. Landmann, « Projet d'une loi fédérale concernant l'exploitation et la surveillance des banques », 1916, p. 119.

<sup>63</sup> S. Gueux, « “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*, 3, 1995, p. 398-414 ; M. Mazbouri, « Le démon du pouvoir ? Idéal scientifique et pratiques politiques. Réflexions sur le cas de Julius Landmann (1877-1931) », in F. Metzger, F. Vallotton (éds), *L'historien-ne dans la cité*, Lausanne, Antipodes, 2009, p. 53-75.

les instances dirigeantes de la principale association patronale helvétique, l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Wetter deviendra Conseiller fédéral (ministre), en charge du Département des finances et président de la Confédération en 1941.

Une soixantaine d'années après que l'ouvrage de Wetter a, en quelque sorte, fixé le « narratif » matriciel des causes et des remèdes à apporter aux dysfonctionnements bancaires, le scandale de Chiasso nourrit également plusieurs récits de crise, où s'affrontent diverses qualifications des faits et des pratiques observées. À gauche, on saisit la balle au bond pour dénoncer un « système de recel »<sup>64</sup> dont profitent les banques suisses en accueillant sciemment des capitaux non déclarés. La presse populaire ne masque pas une certaine gêne face aux dérives constatées, d'autant que le scandale financier se parait de toutes sortes de notes scabreuses qui tranchent avec l'image austère et protestante des gnomes de Zurich – repas fin, libations, prostituées : il appert que, pendant des années, la direction de Chiasso a reçu *alla grande* les contrôleurs venus du siège central. Certains médias, dans un contexte marqué, en réponse à une situation économique difficile, par les débuts du journalisme dit d'investigation, n'hésitent pas à mettre en cause frontalement la banque concernée. Alors que deux enquêteurs de la *Tribune de Genève* publient en septembre 1977 un livre très bien renseigné intitulé « Scandale au Crédit Suisse »<sup>65</sup>, le quotidien *Die Tat*, sous l'impulsion de son rédacteur en chef Roger Schawinski, alimente régulièrement ses rubriques par des nouvelles fracassantes au sujet de la « SKAndalbank » (jeu de mots sur l'acronyme du Crédit Suisse en allemand, Schweizerische Kreditanstalt).

À l'inverse, la ligne de défense de la grande banque zurichoise, qui n'hésite pas à attaquer ses détracteurs en justice, paraît d'abord hésitante, pâle et maladroite, comme celle de l'ensemble du secteur. Manifestement désorientés par l'ampleur du scandale, conjointement local, national et international – aux dimensions donc de ce qu'est devenu la place financière suisse – les banquiers ne tarderont toutefois pas à corriger le tir. Élément intéressant de cette réaction, une société de communication professionnelle, familière des campagnes de votations, est mobilisée afin de combattre l'initiative sur les banques lancée à la faveur du scandale par le parti socialiste et pour améliorer, de manière durable, l'image très écornée du secteur bancaire<sup>66</sup>. On puise sans vergogne dans l'argumentaire guerre froide pour présenter l'initiative comme une typique

---

<sup>64</sup> *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 20.06.1977, Interpellation du groupe socialiste, H. Hubacher, p. 797.

<sup>65</sup> R. de Weck et M. Mabillard, *Scandale au Crédit Suisse*, Genève, Tribune éditions, 1977.

<sup>66</sup> L. Tobler, 'Selbstregulierung 2.0', art. cit., 2018, p. 237–62.

menée du socialisme contre les libertés démocratiques helvétiques. Par contraste, les nombreuses brochures publiées dépeignent la place financière sous les traits les plus flatteurs : incarnation des traditions et des valeurs libérales du pays, pourvoyeuse d'emplois. Ne doit-on pas à l'industrie bancaire une part sans cesse grandissante de cette prospérité nationale qu'on nous jalouse à l'étranger ? Circonstanciel, démagogique et inutile, tout renforcement de la régulation bancaire ruinerait cette heureuse synthèse.

Scandales et crises suscitent donc, on le voit, des « *narrative defenses* »<sup>67</sup> très organisés, dans un contexte où les mises en récit critiques peinent d'autant plus à émerger que, très vite, les forces sociales susceptibles de les porter, paysannerie organisée ou représentants du mouvement ouvrier, intègrent, bon gré mal gré, l'idée que ce qui est bon pour la place financière suisse l'est également pour elles. C'est aussi que, dans ces batailles pour définir le réel et assigner un sens aux événements que sont les scandales et les récits de crise, tous les intervenants ne disposent pas de la même puissance de feu. On ajoutera aussi, pour répondre à certaines naïvetés héritées du *linguistic turn*, que la capacité performative des argumentaires déployés tient beaucoup moins aux procédés rhétoriques mobilisés qu'aux particularités historico-culturelles des sociétés dans lesquelles ces récits sont élaborés et reçus. En Suisse, les acteurs financiers ont tôt bénéficié d'un consensus social et politique particulièrement favorable au développement de leurs intérêts sectoriels, à tel point que le « “cycle de l'attention improductive” qui a marqué l'histoire des scandales financiers »<sup>68</sup> selon A. Amicelle et J. Bérard, semble y avoir trouvé un lieu d'élection paradigmatique. On postulera donc que l'oubli de ces crises et des scandales qu'elles ont pu susciter constitue précisément un enjeu mémoriel fondamental à la représentation qu'une place financière, en Suisse comme ailleurs, cherche à (se) donner d'elle-même.

---

<sup>67</sup> Selon l'expression de W. K. Black, « Corruption Kills » in *International Handbook of White-Collar and Corporate Crime*, H. N. Pontell, G. Geis (eds), New York, Springer, 2010, p. 440.

<sup>68</sup> A. Amicelle, J. Bérard, « Défense des classes dominantes : la division du travail de légitimation à l'épreuve des scandales financiers internationaux », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 22, 2017, p. 4.