

## PARADIS FISCAUX

# LE SECRET BANCAIRE SUISSE : LA CONTRE-ATTAQUE



Vincent Piolet

Docteur à l'Institut français de géopolitique

Université Paris-VIII

Afin de préserver son secret bancaire, datant de près d'un siècle, et d'éviter de se soumettre aux exigences européennes d'échange automatique d'information, la Suisse a mis en place le projet Rubik. Son fonctionnement consiste à imposer à la source les avoirs européens délocalisés en Suisse... tout en protégeant l'identité de ses clients.



Sur une façade à Zurich, Mercure, dieu romain du négoce et du commerce.

« Le temps du secret bancaire est révolu » déclarait Nicolas Sarkozy, le 2 avril 2009, à la conférence de presse du forum du G20, à Londres. Quelques heures après cette déclaration, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiait plusieurs listes, dont certaines stigmatisaient les paradis fiscaux : la liste « noire » – pour les territoires les moins transparents – et la liste « grise » – pour ceux dont les efforts déjà entrepris devaient se concrétiser. Le critère déterminant imposé par l'OCDE pour figurer (ou non) sur ces listes était la signature,

avec 12 territoires au moins, d'un accord portant sur l'échange de renseignements bancaires et fiscaux. La Suisse se mit alors rapidement en conformité et signa les accords nécessaires, dont un avec la France, son premier client, et un autre avec les États-Unis.

### OBLIGATION D'ÉCHANGE D'INFORMATION

Le chemin pour aboutir à ces accords n'a pourtant pas été simple, la Suisse appréciant peu le chantage et le vol de données de la part d'États avec lesquels elle avait pourtant fait preuve de bonne volonté :

- liste de noms de 3 000 contribuables français détenteurs de comptes bancaires non déclarés en Suisse brandie par le ministre français du Budget ;
- obtention par le gouvernement américain – grâce au vol d'un ancien employé – d'une liste de 4 450 fraudeurs américains présumés, etc.

Sous la pression, la Suisse s'est pliée à l'échange d'information avec 12 territoires. C'est toute l'institution du secret bancaire helvète qui s'est trouvée en crise, elle qui ne peut, par nature, survivre à la moindre exception. Le secret bancaire était donc fini. En

février 2011, on apprenait même que la ministre des Finances suisse allait rendre les critères d'échange d'information moins restrictifs. L'identification allait pouvoir être faite sur le nom et l'adresse du fraudeur présumé, mais aussi uniquement sur la base d'un numéro de compte. L'adresse et le nom de la banque visée deviennent même facultatifs.

Comment imaginer un tel revirement, voire un excès de zèle? Son secret bancaire est pourtant un pilier de son économie. En effet, sans lui, les fortunes mondiales n'auraient jamais trouvé refuge en Suisse. Les banques suisses gèrent actuellement environ 5 900 milliards de francs suisses, soit presque 10 fois le PIB annuel du pays.

## LES ORIGINES DU SECRET BANCAIRE

Longtemps, le secret bancaire suisse a été toléré et a réussi à déjouer les différentes pressions de la communauté internationale. Il a longtemps vécu sur un mythe l'absolvant de tout reproche : celui d'avoir été créé afin de protéger les avoirs des Juifs, et les Juifs<sup>[1]</sup> eux-mêmes, persécutés par l'Allemagne nazie. Les réelles circonstances de sa création ont été pourtant bien différentes : il a été institué uniquement pour favoriser la dissimulation des capitaux et soustraire ces derniers aux auto-rités fiscales.

C'est à partir des années 1930 que naquit le secret bancaire tel qu'on le connaît aujourd'hui, cette création ayant répondu à des enjeux économiques mais aussi géopolitiques.

Au niveau local, le milieu bancaire suisse craignait alors la montée du

## Le refuge des grandes fortunes

■ Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le secret bancaire est une pratique commune en Suisse comme dans de nombreux pays, mais celui-ci est par usage particulièrement respecté. En effet, aguerris par une solide expérience des places financières étrangères, les banquiers suisses comprennent les premiers l'argument commercial que confère une gestion discrète des avoirs de leurs clients. La période d'insta-

bilité créée par la Première Guerre mondiale entraîne une augmentation de l'imposition en France et en Italie et les monnaies de ces pays connaissent des dévaluations importantes. Passant à travers ces soubresauts historiques, la Suisse, neutre, apparaît comme le refuge des fortunes françaises et italiennes, mais aussi allemandes et autrichiennes. Néanmoins, rompre le secret à cette époque n'entraîne

cependant que des poursuites civiles, relativement clémentes comparées aux poursuites pénales encourues par la suite. La France commence dès les années 1920 à tenter d'identifier les détenteurs de capitaux dissimulés... L'idée d'un secret bancaire protégeant les fraudeurs commence alors à se dessiner : le secteur bancaire, devenu très important pour la Suisse, doit conserver ses clients et donc être défendu.

socialisme dans certaines régions. Si au niveau national, il réussit à contenir certaines revendications socialistes – notamment en faisant rejeter en 1932 leur souhait de mettre en place un impôt fédéral avec la levée du secret bancaire pour contrer toute dissimulation –, la constitution des premiers gouvernements cantonaux socialistes fut ressentie comme un sujet d'inquiétude : ces derniers pourraient en effet appliquer localement ces mêmes mesures. Une loi fédérale traitant de la question du secret bancaire apporta une réponse sûre à cette inquiétude.

En plus de la menace venant des cantons, les banquiers suisses craignaient un contrôle accru de l'État fédéral suisse sur leurs activités. En effet, une loi instituant des règles prudentielles fut débattue, conséquence directe du récent sauvetage par le pouvoir fédéral de la Banque populaire suisse, prise dans la tourmente de la Grande Dépression et dont la faillite était susceptible d'entraîner tout le système financier suisse. Le renforcement du secret bancaire devint alors une contrepartie offerte au milieu financier par l'État qui pouvait ainsi légiférer sans opposition sur l'instauration de règles prudentielles.

Enfin, le renforcement du secret bancaire devint une nécessité face aux tentatives d'intrusions de pays tiers à la recherche d'évadés fiscaux. En la matière, la France était en effet très pressante auprès des banques suisses : dès 1932 éclata le scandale de l'affaire de la Banque commerciale de Bâle. Abondamment médiatisé à Paris, il révéla l'identité de fraudeurs parmi les plus hautes personnalités de l'État<sup>[2]</sup>. Pris de panique, les détenteurs français de comptes bancaires en Suisse commencèrent à retirer leurs avoirs. Il était donc urgent, pour les financiers suisses, de légiférer plus strictement sur le secret bancaire, afin de rassurer les clients de la Place. En 1934, la « loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne » fut promulguée, en réponse aux inquiétudes du milieu bancaire : le renforcement du secret bancaire, dont la levée était dorénavant passible de poursuites pénales, fut instauré au milieu des nombreux textes précisant les nouvelles règles prudentielles bancaires protégeant les petits épargnants.

Suivant ce texte, les cantons socialistes ne pouvaient plus réformer la fiscalité et faire tomber le secret

[1] Sans secret bancaire suisse, les autorités nazies auraient pu avoir facilement connaissance d'un compte en suisse appartenant à l'un de ses ressortissants juifs exilés ; du chantage et des menaces sur la famille ou des proches restés en Allemagne auraient donc eu toutes les chances d'aboutir à la saisie de l'argent, par son retour dans les banques allemandes...

[2] Parmi les personnes mises en cause, il y avait trois sénateurs, l'évêque d'Orléans, les familles Peugeot et Coty, ainsi que de nombreux industriels.

« En février 2011, la ministre des Finances suisse prévoyait de rendre les critères d'échange d'informations moins restrictifs. L'adresse et le nom de la banque visée deviennent facultatifs. »

bancaire, l'État fédéral se devait de respecter la confidentialité des usagers bancaires et les autorités fiscales étrangères, comme celle de la France, se voyaient empêchées de poursuivre leurs ressortissants qui trouvaient refuge en Suisse pour leurs avoirs financiers.

La création du secret bancaire suisse n'a donc aucun rapport avec la défense des victimes du nazisme. Elle est une réponse à un enjeu économique, à savoir la défense de l'attractivité de la Place financière suisse, et à des rivalités géopolitiques sur plusieurs niveaux régionaux (canton, fédération, étranger).

Cette représentation d'un secret bancaire bâti sur une volonté « humanitaire » a été bien utile pour faire taire bien des critiques à son égard, jusqu'à la crise des « fonds en déshérence » à la fin des années 1990, crise qui a mis en lumière l'absence de volonté de la part des banques suisses dans l'identification des fonds déposés par les victimes de la Seconde Guerre mondiale. Depuis, la véritable origine du secret bancaire est connue

et sa défense devient de plus en plus difficile. Depuis les années 2000, la publication régulière de listes par les organisations internationales – mettant à l'index le système financier suisse – et les assauts répétés de partenaires importants rappellent l'impasse dans lequel se trouve le secret bancaire et expliquent les inévitables concessions accordées à chaque crise. Les récentes déclarations de la ministre des Finances laissent même donc penser que la Confédération est touchée par un désir de coopération altruiste.

#### LE PROJET RUBIK, PROTECTEUR DE L'IDENTITÉ DES CLIENTS

Mais depuis mai 2011 et la révélation du « projet Rubik » dans la presse suisse, le jeu de dupes est fini. Malgré les accords d'échange d'information, le secret bancaire suisse demeurera. Le pragmatisme helvète met en effet en place des accords bilatéraux qui rendent inutiles tout échange d'information : ce qui intéresse un État qui connaît une évasion fiscale importante, ce n'est pas tant l'identité des fraudeurs que le manque à gagner en recette fiscale. La Suisse propose donc d'instaurer un prélèvement à la source sur les avoirs dissimulés des résidents étrangers, reversé à l'État victime, sans bien sûr révéler les identités des personnes concernées. Ainsi, selon le Secrétariat d'État

aux questions financières internationales, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont donné leur feu vert à un tel accord qui serait paraphé d'ici deux mois. Un taux, oscillant entre 25 et 50 %, serait alors mis en place et le produit de ce prélèvement reversé chaque année. Il serait d'ailleurs appliqué aux avoirs déjà existants, en échange d'une amnistie. L'Allemagne, gros client du système bancaire Suisse, récupérerait ainsi dans un premier temps entre 15 et 30 milliards d'euros. En échange, la Suisse demande l'impossibilité de criminaliser ses banques et ses employés et d'utiliser toute donnée volée. L'Union européenne dénonce ces accords bilatéraux qui vont à l'encontre des objectifs de l'OCDE, mais ces dénonciations semblent vaines : l'Italie, les États-Unis mais aussi la France seraient intéressées par un tel accord...

Bien entendu, ce projet suscite des interrogations :

– comment accepter qu'un État abandonne en partie son droit à fixer son taux d'imposition ?

– Quid de la sincérité des banques suisses à évaluer les avoirs étrangers, avec une tentation à la sous-évaluation ?

En vertu des accords conclus dans le cadre du G20, l'échange d'information reste possible et devrait en théorie soulever cette dernière interrogation. Mais l'échange est limité, notamment à cause de l'interdiction du *fishing* (pêche aux renseignements par *listing*, en grande quantité) : quelques cas à la fois peuvent seulement être étudiés par les fiscaux étrangers. En échange de recettes fiscales additionnelles, les États sont prêts à fermer les yeux, et les fraudeurs fiscaux certainement prêts à s'acquitter d'un prélèvement en échange d'une compétence en gestion financière considérée comme l'une des meilleures au monde. La tranquillité mérite certainement ce prix. ■

#### BIBLIOGRAPHIE

■ S. BESSON (2009), *Le Secret bancaire. La place financière suisse sous pression* (2<sup>e</sup> édition), Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, collection « Le savoir suisse ».

■ S. GUÉX (1999), « Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la Seconde Guerre mondiale », *Genève* n° 34, Paris.

■ A. MONTEBOURG et V. PEILLON (2001), *Mission d'information*

commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe, *La Suisse*, Tome 1, volume 3, Assemblée nationale, Paris.

■ R. PALAN, R. MURPHY et C. CHAVAGNEUX (2010), *Tax Havens. How Globalization Really Works*, Ithaca, Cornell University Press. *La Tribune de Genève*, 15 février 2011, 19 mai 2011.