

Le secret bancaire ou la victime d'un mauvais procès

Michel Y. Dérobert
Délégué du Groupement des banquiers privés genevois
Secrétaire général de l'Association des banquiers privés suisses

Jamais le secret bancaire helvétique n'a subi des attaques aussi violentes qu'en ce moment. Jamais non plus ces attaques n'ont donné des signes aussi évidents de la mauvaise foi de ceux qui les lancent. Cette situation n'est pas sans lien avec le fait que diverses négociations fiscales importantes entrent dans une phase décisive. Mais la Suisse aurait tort de céder à l'opportunisme qui a conduit ses voisins à utiliser à des fins fiscales des instruments développés pour lutter contre la grande criminalité.

Le secret bancaire : un atout (important) parmi d'autres

La forte identification de la Suisse à son secret bancaire a amené certains à voir en lui la principale cause du succès de sa place financière. Or celle-ci a bien d'autres atouts à faire valoir : une longue tradition internationale dont seules deux ou trois très grandes places peuvent se targuer, un savoir-faire éprouvé et une monnaie qui inspire la confiance des investisseurs. Sur un plan plus général, la Suisse dispose aussi d'infrastructures de qualité, d'une économie robuste, d'institutions politiques stables, garantes de la sécurité du droit, d'une diversité culturelle pratiquement sans égale et d'une situation géographique privilégiée.

Le « secret bancaire » – autrement dit le respect que l'ordre juridique suisse accorde à la sphère privée des citoyens en matière financière – mérite certainement de figurer lui aussi dans cette longue liste. Il est vrai que l'« exception helvétique » – cette notion qui synthétise les différents atouts cités plus haut – a quelque peu perdu de son lustre ces dernières années, que ce soit grâce aux progrès des autres ou à cause nos propres faiblesses. Ceci explique également que l'attention des observateurs se soit focalisée sur ce particularisme suisse qui veut que la confidentialité des clients des banques soit protégée non seulement à l'égard des personnes privées mais aussi vis-à-vis des services de l'Etat.

Nul n'est à même de dire à quel point le secret bancaire a contribué à la réussite historique des banques suisses, ni dans quelle mesure précise leurs clients y tiennent encore aujourd'hui. Mais face à l'évidence de la première et à l'attachement plus que probable des seconds à une forme de confidentialité financière, la tentation est grande pour les places concurrentes et leurs gouvernements de s'attaquer au symbole mythique qu'est devenu le secret bancaire helvétique, sans trop se soucier de savoir si ces attaques sont ou non matériellement justifiées.

Les signes du succès des banques suisses et de la place financière qui s'est construite autour d'elles sont trop connus pour être longuement détaillés :

- La Suisse occupe la place de leader dans le *private banking* international avec une part de marché de l'ordre d'un tiers¹. Même si l'on tient compte du fait que la majeure partie des patrimoines reste gérée de façon domestique, la part de marché globale de la Suisse dans ce secteur à la fois très disputé et fortement atomisé atteint 5 à 6%, ce qui est considérable pour un aussi petit pays.
- A partir de cette position de force, plusieurs banques suisses ont su développer leurs affaires dans d'autres domaines et, pour les plus grandes d'entre elles, en arriver à compter parmi les instituts financiers les plus importants qui soient.
- Cette situation a profité au pays tout entier et la part des activités financières dans le produit intérieur brut de la Suisse atteint, avec 14%, une importance décisive. Ce secteur, dont la valeur ajoutée est presque trois fois plus élevée que la moyenne, constitue aussi pour l'Etat une source très importante de recettes fiscales (environ un cinquième du total des recettes de la Confédération, des cantons et des communes) et garanti le financement des prestations fournies à l'ensemble de la population.²

Pour certains journalistes financiers anglo-saxons, le doute n'est pas permis : la cause de cette réussite ne peut résider que dans cette « potion magique » dont la place financière helvétique dispose grâce au secret bancaire. De là à déduire que Londres compte sur son abolition pour récupérer la suprématie européenne dans le domaine du *private banking* international, il n'y a qu'un pas que bien des Suisses familiers du dossier ont déjà franchi.

Sans sombrer dans la paranoïa, il est tout de même troublant de constater que jamais ces critiques ne dénoncent le fait que d'autres institutions juridiques propres au droit anglo-saxon – en particulier les trusts – permettent aussi de protéger efficacement les intérêts de clients soucieux de bénéficier d'une certaine confidentialité financière.

Dès lors, savoir s'il faut attribuer à l'existence du secret bancaire 20, 40 ou 60% du succès de la Suisse dans le domaine financier paraît secondaire. Le simple fait qu'il s'agit à l'évidence d'un élément perçu comme important pour un secteur clé de l'économie suisse justifie qu'on le traite avec soin, sans se laisser abuser par des arguments fallacieux.

De bien mauvais arguments

La première critique inacceptable qui circule à propos du secret bancaire consiste à prétendre qu'il offre un paravent recherché par les criminels de tout poil. Cela ne peut être, puisqu'en vertu de la législation suisse, le devoir de discrétion des banquiers n'a jamais existé dans le cadre d'enquêtes criminelles.

De plus, en matière de lutte contre la criminalité, le secret bancaire joue un rôle secondaire à côté l'identification des clients. Il a fallu de longues années aux banquiers suisses pour faire comprendre à leur opinion publique qu'ils appliquent les règles les plus rigoureuses dans ce domaine. Or sans l'existence de telles règles, il est évidemment impossible – avec ou sans secret bancaire – de lutter efficacement contre la criminalité financière puisque l'on n'a aucune assurance de connaître les véritables bénéficiaires économiques des comptes.

Les attentats terroristes qui ont mis l'Amérique en état de choc après le 11 septembre 2001 ont révélé au grand public un fait dont seuls les spécialistes étaient conscients, à savoir que ce pays – qui ne craint pas de faire la morale au monde et qui abrite la première place financière de la planète – ne disposait pas, à cette date, de règles dignes

¹ Les estimations varient entre 27% pour les plus conservatrices (voir graphique) et 35% pour les plus optimistes.

² Il faut relever que ces données globales, qui valent pour le pays en tant que tel, sont encore bien plus significatives dans certaines régions, telles que Zurich, Genève ou le Tessin.

de ce nom pour identifier les clients de ses banques et de ses brokers. C'est ainsi qu'ont dû être adoptées en toute hâte, moins de deux mois après ces attentats meurtriers, des mesures destinées à garantir que les intermédiaires financiers américains s'assurent de l'identité réelle de leurs clients.³

Reconnaissons-le : les plus hauts responsables américains – de l'Ambassadeur des Etats-Unis en Suisse jusqu'au Ministre de la justice en personne, en passant par une série de hauts fonctionnaires des deux dernières administrations – ont publiquement reconnu la valeur de la législation adoptée par la Suisse contre la criminalité financière ainsi que la manière dont ces lois sont appliquées. Mais ces déclarations n'ont pas empêché divers ministres européens de déclarer en public, tout récemment, que le secret bancaire représente une entrave à la lutte anti-terroristes.⁴

Cette agressivité, qui ne craint pas à l'occasion de fouler aux pieds les règles de la plus élémentaire bonne foi, a en réalité fort peu à voir avec des préoccupations liées à la criminalité ou au terrorisme ; elle trouve sa cause dans le second domaine sur lequel se focalisent les critiques contre le secret bancaire : la fiscalité.

La fiscalité : le nerf de la guerre

Avec l'accroissement constant de la quote-part fiscale dans tous les pays industrialisés, la fiscalité pris une importance toujours plus grande. Simultanément, une concurrence, qui est loin de plaire aux fiscs habitués à régner en maître sur leurs sujets, s'est manifestée dans ce domaine. Des programmes ont été développés, notamment au sein de l'OCDE, pour lutter contre la « concurrence fiscale dommageable » ou, comme on le dit depuis peu avec davantage de pudeur, contre les « pratiques fiscales dommageables ».

Au sein de l'Union Européenne (UE), où les appétits de l'Etat sont encore plus développés qu'ailleurs, on est allé jusqu'à faire de l'évasion fiscale un acte préalable au blanchiment de fonds.

Dans un tel contexte international, la Suisse et son système qui cherche à concilier les intérêts a priori divergents du fisc et des contribuables ne peut que faire tache : accusée de faire le lit de l'évasion fiscale, elle ne respecterait pas les standards éthiques élevés des autres pays civilisés.

Ce genre d'affirmation ne peut que surprendre quiconque se donne la peine d'examiner les faits. Il est vrai que le modèle helvétique respecte davantage que d'autres les droits de la personnalité : les autorités administratives ont des pouvoirs d'investigation plus limités que ceux des autorités judiciaires. Contrairement aux règles en vigueur dans plusieurs pays étrangers, les fonctionnaires du fisc n'ont pas accès aux informations bancaires des contribuables. Mais les autorités helvétiques disposent d'autres instruments pour contrer l'évasion fiscale, notamment un impôt anticipé perçu sur tous les revenus de source suisse, qui ne peut être récupéré que moyennant déclaration. C'est un moyen simple, efficace et parfaitement légitime de fiscaliser les revenus de l'épargne.

Le problème est que ce système n'est pas identique à celui prôné par l'UE, dont un membre – la Grande Bretagne – s'est toujours déclaré opposé – en menaçant de faire usage de son droit de veto – à toute retenue à la source. Ce pays n'a jamais fait mystère des raisons qui le poussaient à avoir une telle attitude : une retenue à la source

³ Dans le cadre d'un volumineux paquet législatif intitulée *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism* (en abrégé : « USA Patriot Act »).

⁴ Voir en particulier les déclarations du représentant britannique à la conférence ministérielle de l'OCDE en mai 2002 ainsi que celles du Ministre allemand des finances à l'issue du Sommet de Séville, en juin 2002.

obligerait le marché des *eurobonds* à émigrer hors de l'UE, c'est-à-dire loin de la City londonienne – une impossibilité économique pour le pays.

Ceci a conduit les Quinze, dans le but d'assurer une imposition minimale des revenus de l'épargne, à élaborer un système complexe d'échange automatique d'informations entre les banques et les administrations fiscales. Détail important : sous la pression de divers gouvernements davantage préoccupés par la santé de leur industrie financière que par la logique intrinsèque de la réglementation à venir, quantité d'exceptions ont été prévues qui transforment la Directive de l'UE sur la fiscalité de l'épargne en véritable passoire.

Il n'empêche que cette Directive, qui devrait être adoptée avant la fin 2002, placerait les places financières communautaires dans une situation délicate si leurs principales concurrentes – en particulier américaine et suisse – n'adoptaient pas des mesures sinon identiques du moins équivalentes. C'est pourquoi l'UE a prévu de convaincre ces pays tiers de coopérer avec elle.

Jusqu'ici, les Etats-Unis ont adopté une attitude ambivalente : d'un côté, ils ont pris garde de ne pas heurter Bruxelles et se sont dits en principe prêts à trouver une solution. Mais de l'autre, leurs représentants ne font pas mystère que le modèle prôné par l'UE n'est pas le bon et Washington n'envisage – sous toute réserve – qu'une coopération très limitée avec certains pays de l'UE (mais pas tous).

Du côté suisse, dans la négociation qui a débuté cet été, deux options étaient envisageables (celle qui aurait consisté à refuser toute discussion n'entrant manifestement pas en considération). Soit le pays s'alignait sur le système communautaire : abdiquant toute souveraineté, il renonçait alors à défendre ses intérêts économiques et adoptait un modèle taillé sur mesure pour ses concurrents britanniques. Soit les négociateurs des deux parties cherchaient à jeter un pont entre les deux systèmes en admettant que chacun a sa logique propre. C'est l'option retenue par le Conseil fédéral avec la retenue à la source « eurocompatible », c'est-à-dire perçue au niveau des agents payeurs.

Ainsi, avant même que la négociation ne se fût engagée, la Suisse avait déjà fait une concession majeure : elle seule avait accepté de faire un pas – et un pas important – vers l'autre.

Pour l'heure, il ne semble pas que cette attitude, a priori plus ouverte et conciliante que celle des Etats-Unis, ait été honorée par Bruxelles. Ceci place la Suisse dans une situation délicate, car elle devra expliquer à l'Union qu'il ne faut pas voir dans son offre généreuse une proposition destinée à être améliorée au fil de la négociation, mais plutôt une solution pragmatique, à prendre ou à laisser, destinée à faire cohabiter deux philosophies fondamentalement différentes des rapports entre l'Etat et le citoyen.

Les limites de la coopération du système bancaire

Comme bien d'autres choses, le secret bancaire a évolué au fil des années. De nouveaux types de délits ont été créés pour faire pièce à l'imagination toujours plus fertile de ceux qui cherchent à tester les limites de la légalité. La notion de blanchiment d'argent a été développée pour permettre à la justice de mieux tracer le cheminement du produit des crimes et empêcher que les coupables ne demeurent impunis.

On a vu que, dans son souci d'interdire tout mauvais usage du secret bancaire, la Suisse a pris des mesures sans égales pour assurer l'identification des bénéficiaires économiques des comptes en banque. Il a aussi été exigé des banquiers qu'ils comprennent l'arrière-plan des transactions qu'ils facilitent.

De fait, en vertu des différentes mesures mises en place au fil des années, les banquiers sont devenus des auxiliaires de la justice. Ceci a fait dire à certains que le secret

bancaire helvétique est désormais, à l'image du fromage de Gruyère, plein de trous. Cette raillerie est à la fois justifiée et exagérée : justifiée parce que ce secret ne protège en aucune manière les clients malhonnêtes ; exagérée parce que les banques suisses, une fois qu'elles ont fait preuve de la diligence exigée d'elles, restent soumises au même devoir de discrétion qui est le leur depuis bientôt 70 ans.

Cet arsenal sophistiqué a été élaboré dans un but bien précis : lutter plus efficacement contre le volet financier du crime. Pour parvenir à cette fin et au vu des dangers que les criminels font courir à la société, on a admis que certaines règles fondamentales de protection de la personnalité soient en quelque sorte « mises en veilleuse ». On a aussi demandé aux professionnels de la finance de jouer, dans certains cas bien précis, un rôle contre-nature en violant la confiance de leurs clients.

Il a été jugé que l'Etat est légitimé à poser de telles exigences dans les cas où des intérêts supérieurs sont en jeu : lorsqu'elles luttent contre le trafic de drogue, la criminalité organisée, les organisations terroristes, voire la corruption en politique, les instances judiciaires n'agissent pas pour leur propre compte mais dans l'intérêt de la société au sens large. L'Etat se situe ici, en quelque sorte, au dessus de la mêlée.

Il n'en va pas de même lorsque le fisc prélève des impôts dans les poches des contribuables. Dans ce cas, l'Etat est à la fois juge et partie. Il agit certes dans le cadre de la légalité, mais se comporte de manière essentiellement pragmatique, cherchant à trouver le moyen le plus approprié pour percevoir les sommes qui lui sont nécessaires. Dans ce contexte, il tient compte de la mentalité et de la culture de ses citoyens et doit tabler sur les réalités politiques et économiques du moment. Ceci explique que certaines « recettes » soient valables en Amérique mais pas en Europe, ou que – par exemple - la Suisse soit une fervente adepte de l'impôt anticipé alors que la Grande Bretagne en est l'adversaire farouche.

Une preuve éclatante de ce pragmatisme fiscal a été récemment fournie par l'Italie : en accordant une large et généreuse amnistie aux contribuables qui avaient choisi de placer leur argent à l'étranger et en leur garantissant la protection de leur confidentialité, ce pays – qui pourrait bien être copié par d'autres en Europe – a offert la meilleure démonstration que les délits fiscaux sont d'une nature foncièrement différente de ceux qui justifient la « mise en veilleuse » des droits fondamentaux de protection de la personnalité, dont le secret bancaire fait indiscutablement partie.

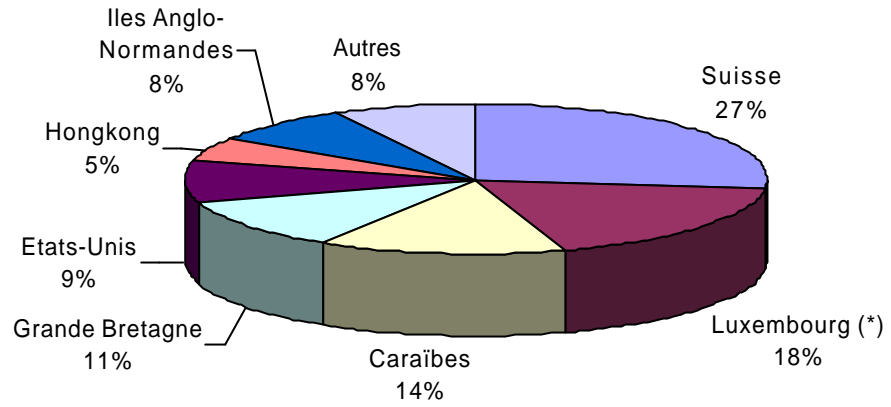
Le mythe et la réalité

Le vrai problème auquel la Suisse doit faire face dans le débat sur le secret bancaire tient plus à sa perception qu'à la réalité. En effet, il a déjà tant évolué que les banquiers suisses de la génération précédente ne le reconnaîtraient sans doute plus aujourd'hui. Mais cette institution reste bien ancrée, aux yeux du public, dans le paysage helvétique. En dépit des annonces répétées de sa mise à mort (par exemple, dans les années 80, à l'occasion de l'introduction du délit d'initié, puis, dans les années 90, lors de l'introduction de la législation anti-blanchiment), le secret bancaire continue de rassurer les clients qui, au demeurant, ne voient pas d'inconvénient à ce que l'on poursuive les délinquants.

Dès lors, c'est au mythe que ses adversaires – en premier lieu les concurrents de la place financière helvétique – ont décidé de s'attaquer, quitte à travestir au besoin la réalité des faits.

En sacrifiant ce mythe, la Suisse se rendrait peut-être plus populaire dans quelques chancelleries occidentales. Elle rendrait à coup sûr un précieux service à ses concurrents. Mais elle perdrait sa réputation aux yeux de ceux qui, pendant des décennies, ont fait confiance à sa capacité de défendre les libertés individuelles contre la toute-puissance de l'Etat.

Parts de marché de la gestion de fortune internationale



(*) y c. fonds de placement

Source : Gimini Consulting

Cet article a été publié le 12.09.2002 dans « *Employeur Suisse* » n° 18.