



La Suisse et ses secrets bancaires

La place bancaire suisse est une des plus importantes du monde. Comment expliquer cette émergence? Auteur du livre issu de sa thèse *Histoire de la régulation des banques suisses (1914-1972)*, Thibaud Giddey, chercheur en post-doctorat à l'université de Zurich nous apporte ses lumières.

Entretien réalisé par **Joël Depommier**

Les banques cantonales bâloise et vaudoise sont fondées en 1845, le Crédit suisse en 1856, l'UBS en 1862. Comment expliquer ce développement bancaire à la fin du XIX^e siècle?

THIBAUD GIDDEY Les grandes banques mentionnées, comme les banques cantonales, mais aussi toute une série d'autres acteurs comme les banquiers privés, les bourses, les assurances privées, les prestataires de services comme les fiduciaires, les comptables et réviseurs, auxquels on pourrait ajouter les grands palaces de luxe ou les cliniques privées contribuent à l'émergence de la place financière. L'ensemble de ces infrastructures favorise l'essor d'une place financière, en incitant à l'accueil de la richesse dans le pays. En Suisse, cette situation se combine avec une tradition relativement ancienne d'exportation de capitaux, remontant aux temps du mercenariat et du service étranger,

de la proto-industrie. Ces phénomènes favorisant l'accumulation de capitaux ont permis aux banquiers privés d'exporter tôt du capital.

Au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, la construction des chemins de fer et le développement de l'industrie suisse, une des plus précoces en Europe, va impliquer aussi la nécessité d'investissements de capitaux importants et la création des grandes banques commerciales comme le Crédit suisse, UBS ou la SBS. Il ne faudrait cependant pas penser qu'en 1880, ces banques sont les plus éminentes du monde. C'est surtout au cours du XX^e siècle que se produira le développement spectaculaire de la place financière suisse à l'international.

Cet essor est-il lié aux deux conflits mondiaux?

La Première Guerre mondiale est un tournant décisif. Pour financer l'effort

de guerre, les pays belligérants qui entourent la Suisse doivent augmenter la pression fiscale et font face à un endettement massif. Et en retour, cela va provoquer un afflux de capitaux vers la Suisse, qui a pu maintenir une pression fiscale modérée notamment du fait que la Confédération a recouru à des emprunts durant le conflit. A la sortie de la guerre, la Suisse est dans une position relativement favorable pour être une plaque tournante des capitaux, en servant de refuge pour les capitalistes européens – français, anglais allemands, qui cherchent à mettre leur fortune à l'abri du fisc.

Cet afflux de capitaux va permettre l'élaboration du secret bancaire?

Le secret bancaire existe en tant que pratique dans l'activité bancaire dès le XIX^e siècle, mais sa protection juridique et légale est renforcée en plusieurs étapes, dont la plus décisive est

SUISSE

la loi fédérale sur les banques de 1934 (article 47). Avec l'adoption de cette norme, la violation du secret bancaire devient une infraction pénale poursuivie d'office. D'ailleurs, les circonstances de cette inscription dans la loi ont longtemps fait l'objet d'un récit mythifié, qui en légitimait l'existence. Dès les années 1950, les banquiers suisses ont mis en avant une explication erronée, selon laquelle le secret bancaire, avait une visée humanitaire et avait vu le jour pour protéger les victimes du III^e Reich qui cherchaient refuge en Suisse. Or, la première mention de l'article sur le secret bancaire, dans les avant-projets de loi, précède l'arrivée au pouvoir d'Hitler en Allemagne.

Un autre événement va également précipiter le renforcement du secret bancaire. En 1932, la banque commerciale de Bâle fait l'objet d'une perquisition de policiers français à Paris dans un hôtel particulier, où l'institution s'était discrètement installée. S'ensuit un déballage médiatique, avec la révélation des noms des clients, ce qui provoque un gros scandale, augmentant la pression des autorités françaises à l'encontre du système bancaire suisse.

Ces pratiques de démarchage se sont poursuivies comme l'avait dénoncé le lanceur d'alerte, Bradley Birkenfeld, en 2007 au sujet d'UBS aux Etats-Unis.

Un autre cas sur lequel j'ai travaillé a impliqué le fils du principal associé de la maison de banquiers privés genevois Hentsch & Cie, qui est arrêté en Suède en 1972 au moment où il embarque dans son avion et que la police suédoise découvre une somme qui dépasse largement le montant admissible dans le régime de contrôle des devises très strict. Pris la main dans le sac, il passera quelques semaines en prison, mais le cas sera peu médiatisé en Suisse.

A côté de ces grandes banques privées d'affaire, il existe en Suisse un réseau de banques cantonales. Que peut-on en dire?

La première vague de leur fondation vers 1840-1850 apparaît au moment politique où les Radicaux, fondateurs de la Suisse moderne, cherchent à se libérer du pouvoir financier de l'aristocratie de l'Ancien Régime. Le but est de fournir aux Etats cantonaux et aux

nouvelles élites radicales un moyen de financer des projets, des entreprises ou des industries locales. Rapidement, elles fonctionnent comme des banques universelles, finançant notamment des crédits hypothécaire ou foncier pour le monde agricole. Il serait pourtant erroné d'ériger une dichotomie stricte entre grandes banques d'affaires et banques cantonales, souvent présentées comme des «banques locales du peuple». En effet, au sortir de la Première Guerre mondiale, la BCU avait déjà des clients internationaux, notamment français, qui venaient déposer des titres. Même si les statuts de ces établissements imposent des limites et privilégient un rayon d'action local, les plus grandes banques cantonales ont rapidement recherché des activités très lucratives, liées à la gestion de fortune.

Un premier projet de contrôle fédéral des banques est rapidement mis au placard en 1916

Certaines d'entre elles peuvent aussi se targuer d'une garantie de l'Etat en cas de perte, une assurance fort appréciable dans les crises comme celle de 1930. A côté des grandes banques cantonales comme celle de Zurich persistent aussi de petites banques cantonales comme celles d'Appenzell, Soleure ou Schaffhouse, dont la taille ressemble plutôt à une grande banque locale.

A quel moment l'Etat décide-t-il de légiférer sur les banques?

Les premiers projets de contrôle fédéral des banques naissent durant la Première Guerre mondiale. Un projet est présenté en 1916, mais il est rapidement mis au placard, dans un contexte où la BNS et les grandes banques, essaient ensemble de faire passer le message que le moment de légiférer est inadéquat, alors qu'on entrevoit un potentiel dans la place financière suisse à la fin de la guerre. Ces institutions défendent l'idée qu'il n'est pas opportun de laisser entendre, notamment à l'étranger, qu'avec un droit de regard inquisiteur des autorités publiques, on

pourrait nuire au rôle d'accueil des capitaux internationaux. Ce n'est qu'à partir des années 1930 et des difficultés très importantes du secteur financier, que le monde politique accepte, à reculons, de mettre en place une Loi de surveillance du secteur bancaire. Tout en renflouant la Banque Populaire Suisse à hauteur de 200 millions, soit le quart des dépenses fédérales de l'époque, les autorités – et les banquiers – acceptent en contrepartie une loi relativement souple sur les banques avec la mise en place d'une commission de contrôle.

Quelle est la teneur de cette loi et quel rôle joue cette nouvelle commission fédérale des banques?

La loi propose un mécanisme de surveillance indirecte, ainsi que, par exemple, l'obligation de publier des bilans comptables. Elle instaure une Commission fédérale des banques, chargée de l'application de la loi. A l'origine, cette commission est financée essentiellement par la Confédération avant que l'on ne demande des émoluments aux banques. L'office compte un staff fait en tout et pour tout de 5 à 7 personnes pendant ses 40 premières années d'existence, une administration somme toute modeste. Entre cet organe étatique et les banques sont mises en place des sociétés de révision bancaire, chargées de contrôler, une fois par an, la comptabilité et le respect des exigences légales. Ces sociétés envoient ensuite leurs rapports à la commission, qui les ratifie la plupart du temps, en se contentant d'enregistrer les informations. Ce modèle de surveillance va perdurer pendant de longues années. Le problème tient à ces fiduciaires de révision bancaire, des sociétés anonymes souvent fondées par les banques. SBS et Credit suisse créent ainsi la *Gesellschaft für Bankenrevision*, dirigée par des personnalités issues de ces mêmes banques. Même si cette surveillance est censée être externe et indépendante, elle relève surtout de l'auto-contrôle.

Que se passe-t-il pour le secteur bancaire pendant la Deuxième Guerre mondiale?

Contrairement à certains mythes, la Deuxième Guerre mondiale n'est pas vraiment une période de prospérité

ou d'enrichissement pour les banques commerciales, car les possibilités d'investissement dans l'économie privée sont fermées et les flux de capitaux se réduisent. Pendant les deux guerres mondiales, la place financière se tourne alors vers l'Etat, pour financer ses dettes et celle des cantons. C'est un moment de renforcement de l'interdépendance entre banques et Etat. La question d'accueillir l'or de la Reichsbank nazie, qui joue un rôle géostratégique important dans le conflit, concerne essentiellement la BNS. Pour la surveillance des banques, elle continue à se dérouler de toujours de la même manière, selon la surveillance indirecte très peu intrusive.

Une importante révision de la loi sur les banques intervient en 1971. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Ce changement est lié à une conjonction d'événements. Les autorités se rendent compte des problèmes liés à l'insuffisante surveillance des banques, révélée par des scandales, qui affectent la place financière suisse dans les années 1960. Dans le même temps, l'on assiste à une prolifération de banques étrangères, qui cherchent à ouvrir des succursales en Suisse. La révision de 1971, qui aura relativement peu de succès, essaie de mettre en place un système plus restrictif vis-à-vis de ces banques étrangères, avec des critères d'admission plus stricts pour ces instituts.

La révision vise aussi à favoriser l'indépendance des sociétés de révision bancaire. Elle propose aussi de renforcer des réserves minimales et des taux de liquidité pour les banques.

La commission fédérale des banques finira aussi par être remplacée par la Finma.

Cette Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, créée en 2009, est une conséquence de la crise financière mondiale de 2008. Elle regroupe la surveillance des banques et des assurances, autrefois supervisée par le bureau fédéral des assurances privées. La volonté du législateur est d'avoir une agence qui combine les deux secteurs

financiers principaux, sur le modèle d'exemples étrangers, avec la volonté de renforcer la structure des outils de surveillance.

Le PSS abandonne la revendication de son programme d'une étatisation des banques dès l'après-guerre

Peut-on parler d'un lobby des banques en Suisse. Quelle serait son amplitude ?

L'association suisse des banquiers, qui regroupe les intérêts des banquiers privés, des grandes banques et banques cantonales est fondée en 1912. Cet organe et porte-parole du monde bancaire auprès de l'Etat, devenu Swiss Banking, est très puissant. Il dispose de relais importants dans la sphère politique comme le Vorort (devenu Economiesuisse), l'Union suisse des paysans (USP), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) ou à certains égards, l'Union syndicale suisse (USS). Ces organisations sont consultées presque systématiquement dans les grands projets de législation et de façon précoce, intervenant souvent de manière décisive dans les avant-projets de loi, en exprimant leurs préférences avant même que les politiciens élus aient accès aux textes. Pour autant, le terme de lobby n'est pas le meilleur, car il induit l'idée d'une influence externe sur des politiciens purs qui seraient pervertis. Dans le cas de l'ASB et du point de vue historique, les frontières sont plus floues. L'organisation est influente et écoutée, avec des imbrications importantes entre les représentants de banques et les législateurs, entre privé et public.

Aujourd'hui, la financiarisation des banques s'est renforcée. Peut-on alors encore légiférer leurs activités ?

Outre la gestion de fortune pour une riche clientèle privée, les grandes banques ont pu, dès les années 1970 et 1980, occuper une position importante

dans la gestion des fonds d'investissement institutionnels de caisses de pension, qui amènent des sommes considérables sur les marchés de placement. Ce mouvement de financiarisation rend les risques systémiques liés à une éventuelle disparition d'un établissement bancaire encore plus élevés. Le cas d'UBS est révélateur. Cette banque est tellement internationalisée, que les autorités suisses ou une autre banque helvétique ne seraient pas capables de la sauver en cas de faillite. Face à cette situation d'être *too big to fail* (trop grand pour faire faillite), certains ont proposé de séparer l'activité interne à la Suisse de l'activité internationale. Est-ce la bonne solution ? Difficile à dire.

Pourriez-vous succinctement parler des positions de la gauche sur toutes ces questions ?

Durant l'entre-deux-guerres, le PSS est plus combatif et inclut dans son programme des projets d'étatisation bancaire, une revendication qui va disparaître après-guerre. Dans les années 1970, les positions évoluent. Pour schématiser, on trouve, d'un côté, des représentants du PS proches des syndicats. Pour eux, la priorité est de défendre les conditions salariales de l'ouvrier suisse, qui œuvre dans l'industrie. De ce fait, l'accueil de capitaux étrangers dans les banques suisses induit des taux d'intérêt bas, et indirectement un climat de prospérité favorable aux travailleurs.

De l'autre côté, il y a l'émergence du tiers-mondisme avec notamment la figure de Jean Ziegler, qui dénonce la nature parasitaire du système bancaire suisse, qui attire les avoirs des potentats des pays du Sud et pille le substrat fiscal des pays développés. Cette position trouvera son expression dans l'initiative sur les banques qui échouera devant le peuple en 1984, qui demandait un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et une limitation du pouvoir des banques sur l'économie de la Suisse.

Au sein du PSS, ce texte ne faisant pas l'unanimité, notamment en raison des divergences entre les anciens cadres pragmatiques et proches de l'USS, de l'aile modérée, et les représentants de la nouvelle gauche issue des années 1960. ■