

Renforcer la place financière – renforcer la Suisse!



Document de fond de
l'Union démocratique du centre (UDC)
sur la place financière suisse

Septembre 2008

Aperçu

La protection de la sphère et de la propriété privées sont des droits élémentaires ancrés dans notre Constitution. Le secret protégeant les clients des banques est l'expression de cette conception élémentaire de la démocratie et découle de ces principes constitutionnels.

Les attaques répétées de l'UE, des Etats-Unis et de l'OCDE contre la place financière suisse s'en prennent à ce droit fondamental. Nos autorités et nos entreprises doivent se défendre contre ces agissements non-démocratiques et condamner toute ingérence dans ce domaine. Il est inadmissible de voir la protection de la sphère privée et de la propriété assouplie, voire abolie suite à de telles attaques. Pour que notre place financière, et avec elle le secret protégeant les clients des banques, demeure l'expression d'un droit démocratique, celui-ci doit être inscrit dans la Constitution.¹

1. Le secret bancaire

Le secret bancaire en Suisse protège les clients de banques et leurs données d'un accès intempestif par les autorités ou d'autres personnes privées. Il est en cela assimilable au secret médical ou au secret professionnel des avocats et incarne la protection de la sphère privée des citoyens de ce pays. Un bien qui, en Suisse, jouit d'une longue tradition. L'attention portée aux domaines de la vie privée et de la propriété n'est pas unique à notre Constitution; on la retrouve dans toutes les lois des pays démocratiques, et le secret bancaire, tel que nous le connaissons dans notre pays, n'en est que l'évolution logique. Les Etats qui ne veulent ou ne peuvent pas protéger la sphère privée et le droit de la propriété des individus, s'éloignent des principes même de la démocratie pour s'engager dans la voie du totalitarisme. La défense des valeurs de la sphère et de la propriété privées est l'un des piliers des Etats de droit et découle de la tradition démocratique de la responsabilité individuelle et de la maturité des citoyens. Le secret bancaire n'est autre que l'expression de cette conception.

Le secret bancaire de la Suisse résulte de la culture centenaire de discrétion des banques dans leurs affaires. L'origine des dispositions actuelles en la matière remonte à l'entre deux-guerres. Durant la crise économique mondiale l'Allemagne et la France ont pris des mesures pour limiter la fuite des capitaux et découvrir si leurs citoyens détenaient des sommes importantes en Suisse.

Avant l'entrée en vigueur de la loi sur les banques, les instituts financiers se référaient à la protection de la personnalité telle qu'elle est inscrite dans le Code civil, qui protège les indications relatives à la fortune comme une partie de la sphère privée. La "Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne", dans laquelle le secret bancaire est ancré, est entrée en vigueur en 1934, c'est-à-dire l'époque à laquelle les national-socialistes sont arrivés au pouvoir en Allemagne. Le régime nazi punissait sévèrement l'exportation de capitaux. Ces événements ont entre autres amené le gouvernement suisse à vouloir renforcer le secret bancaire. Et pour que le secret

¹ 02.432 Init. parl. du groupe UDC: Défense du secret bancaire. Le Conseil national avait donné suite à l'initiative parlementaire de l'UDC en 2003, pour ensuite l'annuler en 2006 contre l'avis de l'UDC. L'UDC a donc décidé de déposer à nouveau une initiative parlementaire sur le sujet à la session d'automne 2008.

bancaire puisse exister dans sa forme actuelle, les banques ont dû accepter le contrôle de la Commission fédérale des banques.

Des centaines de milliers d'emplois dépendent dans notre pays directement ou indirectement du secteur financier. En 2006 ce secteur a généré à lui seul quelque 14 milliards de recettes fiscales soit 13 pour-cent des recettes fiscales globales de la Suisse.² Les raisons qui poussent des investisseurs à choisir les banques suisses sont nombreuses. On peut citer en vrac: la stabilité et l'indépendance du franc suisse, une infrastructure bancaire de premier ordre, la stabilité politique de notre pays et le savoir-faire et la formation des professionnels de la finance en Suisse. Enfin un des facteurs-clé de la réussite de nos banques réside dans le secret bancaire tant décrié.

Il va de soi que le secret protégeant les clients des banques n'est pas absolu. En cas de soupçons d'activités criminelles telles que le terrorisme, le crime organisé, le blanchiment d'argent ou la fraude fiscale, le secret est levé permettant aux autorités suisses, et aux autorités étrangères par le biais de l'entraide judiciaire, d'accéder aux informations bancaires concernées. De plus la Suisse dispose, par le biais de ses nombreuses conventions de double imposition et de l'impôt anticipé (avec 35% la Suisse applique d'ailleurs le taux le plus élevé au monde!), d'instruments très efficaces pour lutter contre l'évasion fiscale de personnes suisses ou étrangères.

La place financière suisse fait preuve d'une grande transparence et dispose en comparaison internationale des mécanismes les plus stricts et les plus efficaces dans la lutte contre les fonds d'origine criminelle. A la lumière de ces éléments il n'existe aucune raison de modifier et encore moins de faire disparaître le secret protégeant les clients des banques. Le recours à des moyens illégaux³ pour se procurer des données de clients, comme cela a été pratiqué tout récemment par l'Allemagne, constitue une attaque claire contre la souveraineté de l'Etat concerné, la sphère privée individuelle et donc les droits fondamentaux garantis par la Constitution. Tout Etat peut, au moyen d'un impôt anticipé ou d'un impôt à la source, lutter contre le tourisme fiscal de ses propres administrés, sans avoir à recourir à des moyens illégaux ou à une ingérence illicite dans la sphère privée de ses citoyens. Il est à noter que les banques sont elles aussi soumises au droit du pays, où elles sont établies. La transmission frauduleuse de données de clients est contraire au droit suisse et doit donc être réprimée comme un délit.

Pour renforcer notre place financière et le secret bancaire l'UDC estime qu'il faut examiner ou mettre en œuvre des mesures supplémentaires. Il est urgent par exemple de durcir les dispositions punissant les violations du secret bancaire. C'est pourquoi l'UDC a soumis à la session de printemps 2008 une motion parlementaire⁴, qui prévoit de faire passer la peine maximale de 6 mois d'emprisonnement ou 50'000 francs d'amende à 5 ans et 10 millions de francs, la peine pécuniaire devant être expressément exclue.

² En tenant compte des impôts indirects (droit de timbre, impôt anticipé, TVA, etc.)

³ Il est ici principalement question de l'achat par l'Allemagne de données volées à des instituts financiers du Liechtenstein – un procédé inquiétant pour un Etat de droit.

⁴ 08.3095 Motion du groupe UDC: Renforcement des dispositions pénales en cas de violation du secret protégeant les clients des banques.

La protection de la sphère privée revêt en Suisse une importance capitale, reflétée dans la Constitution. Le secret bancaire découle de ces principes jouissant de garanties constitutionnelles.

Pour l'UDC le secret bancaire n'est pas négociable. Les attaques contre notre système financier et fiscal, si elles ne sont étayées par aucun soupçon ou preuve d'activité criminelle, sont dénuées de tout fondement juridique et doivent être considérées comme des attaques contre la souveraineté de notre pays.

Afin que le secret bancaire soit mieux ancré, l'UDC demande un complément à l'article 13 de la Constitution fédérale, qui inscrive cet outil, qu'est le secret bancaire, de façon explicite dans la Constitution.

Mais les banques aussi doivent se plier aux lois de notre pays. L'UDC demande que les peines sanctionnant la transmission de données bancaires de clients, sans leur accord ou en l'absence d'entraide judiciaire, soient sensiblement alourdies. Ces peines doivent être incluses dans le catalogue des actes pénaux constitutifs de blanchiment d'argent.

2. Utilisation et niveau des revenus fiscaux de l'UE

Un autre point critique concerne la convention de double imposition entre la Suisse et l'UE. Pour atténuer les effets de l'évasion fiscale, la Suisse a conclu un accord avec l'Union européenne, qui contraint la Suisse de prélever un impôt sur les intérêts des avoirs déposés dans le pays et appartenant à des personnes physiques imposées dans l'UE et qui ne souhaitent pas que les banques révèlent l'existence de leurs comptes à leur pays de résidence. Cet impôt n'est pas adéquat; de plus il est problématique d'un point de vue juridique puisque l'UE s'était engagée à ne le prélever qu'à partir du moment où elle aurait conclu des conventions similaires avec d'autres pays comme les Etats-Unis, Singapour, Hong-Kong et d'autres places financières offshore. Ce qui n'est toujours pas le cas.

L'UDC demande que la Suisse ne fasse pas de concessions à l'UE en matière de secret bancaire.

Les traités sont conclus pour être honorés. C'est pourquoi la Suisse doit suspendre ses versements provenant de l'impôt anticipé à l'UE jusqu'à ce que celle-ci ait conclu des accords similaires avec les Etats-Unis et les autres places financières concernées.

3. Schengen et le secret bancaire

Depuis la conclusion des Accords bilatéraux II avec l'UE le secret bancaire avait trouvé un ancrage juridique. Il avait ainsi été décidé que l'impôt anticipé pouvait remplacer l'échange d'informations en ce qui concerne la fiscalité de l'épargne. En matière d'entraide judiciaire et administrative dans le cas de délits fiscaux indirects, la Suisse offre déjà à l'UE les mêmes moyens que ceux qu'elle applique aux clients résidant sur son territoire. Si les Accords de Schengen devaient s'étendre aux délits

fiscaux directs, il conviendrait de faire usage de la clause d'exception (opting-out) prévue dans les accords entre la Suisse et l'Union.

L'UDC demande que tout nouveau décret dans le cadre du dossier Schengen soit étudié soigneusement quant à ses répercussions possibles sur le secret bancaire. Le Conseil fédéral a l'obligation de défendre les intérêts de la Suisse sans concession.

Les principes et les règlements négociés dans le cadre des Accords bilatéraux II ne doivent pas être affaiblis.

Dans le cas où l'é développement du droit de de Schengen, ou tout autre législation européenne, mettrait en péril le secret bancaire, l'UDC demande que la Suisse fasse usage de son droit d'opting-out et ne soit plus partie aux développements à venir.

4. OCDE, les demandes d'entraide judiciaire et le secret bancaire

Le Global Forum de l'OCDE sur la transparence et l'échange d'informations en matière fiscale projette la création d'un standard mondial unifié pour les places financières. Le Global Forum est avant tout une plateforme de discussion non contraignante et donc dépourvue de sanctions. La Suisse n'est pas membre du Forum, mais y participe en qualité d'observateur. Il y est question d'entériner un accord général d'échange d'informations entre autorités fiscales. En clair cela signifie qu'à terme il ne faudra, afin de garantir la sécurité du droit, conclure des conventions de double imposition qu'avec les Etats de l'OCDE. Il s'agit à tout prix de s'opposer à la nouvelle pratique du Conseil fédéral qui tend à étendre ce genre de conventions aux pays non membres de l'OCDE comme l'Afrique du Sud ou la Colombie par exemple. D'autre part, il convient aussi dans le cadre d'accords d'entraide judiciaire avec ce type d'Etats de défendre les intérêts de la Suisse et d'examiner en détail les effets de tels accords sur le secret protégeant les clients des banques.

Il est important de souligner que le Forum reconnaît la voie bilatérale choisie par la Suisse pour les questions fiscales, qui prévoit le prélèvement d'un impôt à la source. En raison des bonnes expériences faites avec la voie bilatérale dans le cadre fiscal et étant donné que l'échange d'informations ne correspond pas à la tradition juridique suisse, notre pays n'a aucun intérêt à participer activement au Forum. Il convient toutefois de s'opposer clairement et fermement aux décisions malheureuses de ce Forum.

L'UDC attend du Conseil fédéral qu'il résiste fermement aux pressions exercées par les Etats de l'OCDE sur notre système fiscal.

L'UDC demande que les bilatérales en matière de fiscalité de l'épargne continuent de privilégier l'application d'un impôt à la source.

L'UDC rejette clairement un système introduisant l'échange d'informations. Celui-ci est en effet en contradiction avec la protection de la sphère privée et donc avec les droits fondamentaux contenus dans la Constitution; d'autre part il viderait notre secret bancaire de toute sa substance.

En ce qui concerne la conclusion de conventions de double imposition sur le modèle de l'OCDE, l'UDC demande que celles-ci ne soient conclues qu'avec des Etats membres de l'OCDE. L'UDC rejette clairement toute extension à des pays non-membres de l'organisation.⁵

Il s'agit enfin d'étudier minutieusement les effets des accords d'entraide judiciaire ou administrative sur la Suisse et son secret bancaire.

5. Exigences tirées des dispositions de Bâle II sur les fonds propres

On entend par Bâle II la nouvelle mouture du règlement sur les fonds propres édictée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Basel Committee on Banking Supervision). Bâle II poursuit une stratégie qui s'appuie sur trois piliers:

- pilier 1 : il contient des exigences quantitatives en matière de fonds propres des banques (exigences minimales).
- pilier 2 : il définit les exigences qualitatives en matière de gestion des risques et de surveillance.
- pilier 3 : il vise la discipline et la publication de certaines informations liées à l'adéquation des capitaux d'une banque (transparence).

Dans le cadre du pilier 1 les fonds propres doivent pouvoir couvrir les risques de crédit, les risques de marché ainsi que, et c'est nouveau, les risques opérationnels. Les instituts financiers peuvent choisir entre une notation externe ou une évaluation interne de la solvabilité, pour évaluer les risques de crédit. En tant que "soft law" les directives de Bâle II ne sont pas directement applicables; pour avoir force de loi elles doivent être intégrées dans le droit national.

Dans ce grand débat sur les fonds propres, un point est passé sous silence, et pas des moindres: la crise financière actuelle est due en partie à des hypothèses et des modèles de Bâle II, même si ces dispositions n'ont été introduites que dans certains pays. En effet Bâle II n'a été introduit en Suisse qu'en janvier de cette année, alors qu'aux Etats-Unis ces principes ne s'appliquent pas encore. Toutefois de nombreuses banques ont agi en tenant compte des recommandations de Bâle II à partir de 2006 déjà. Le problème réside dans le fait que les modèles internes, que les grandes banques entre autres ont utilisé dans le calcul de leur capital ajusté au risque, ont été avalisés par la Commission fédérale des banques (CFB). Il s'avère aujourd'hui que ces modèles sont en partie erronés ou lacunaires, en particulier parce qu'ils se basaient sur les performances qu'ont connus les marchés ces cinq dernières années. D'une part les années difficiles résultant du crash de la Nouvelle économie n'étaient pas incluses dans les modèles, d'autre part ces mesures de risque ont tendance à évaluer les risques avant un crash comme étant plus faibles qu'après un crash (les données étant tirées de cycles haussiers).

Si la CFB ou l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) pense qu'il est nécessaire dès le 1.1.2009 d'accroître considérablement les exigen-

⁵ 08.3355 Motion du groupe UDC: Application de la convention de double imposition avec l'OCDE.

ces en matière de fonds propres pour les grandes banques suisses, c'est qu'elle tente de compenser les manquements dans l'évaluation des risques par une surabondance de fonds propres. Ce faisant elle s'ingère dans la politique commerciale des banques, qui, pour maintenir un niveau suffisant de fonds propres, sont contraintes d'abandonner certains types d'activités. D'autre part ces autorités usurpent en partie les attributions de la Banque nationale, dans la mesure où celle-ci dirige la croissance des banques et par là leurs volumes de crédits, en introduisant un nouveau ratio de fonds propres en pourcents de la somme au bilan. L'introduction d'un nouveau leverage ratio aussi contraignant a déjà été étudiée de façon étendue lors de l'élaboration de Bâle II et elle a été très justement rejetée.

L'UDC demande que les fondements de Bâle II soient revus. En ce qui concerne les nouvelles prescriptions sur les fonds propres, la Suisse doit faire cavalier seul et observer les développements internationaux. Les manquements en matière de mesure de risque de la FINMA ne doivent pas être compensés par les exigences en fonds propres irréalistes.

La FINMA n'a pas le droit de s'octroyer des fonctions de politique monétaire; celles-ci sont exclusivement du ressort de la Banque nationale suisse.

Il faut éviter à tout prix les initiatives administratives solitaires, comme l'introduction d'un nouveau leverage ratio. L'introduction d'un tel instrument avait déjà été rejetée par les régulateurs ainsi que par les banques en raison de ses faiblesses inhérentes.

6. Régulation / autorégulation

Il ne fait pas de doute que la crise financière actuelle a mis au jour les faiblesses de certaines réglementations, mais surtout celles de la surveillance. Les modèles américain, allemand et anglais ont tous failli durant cette crise financière. L'Etat a dû intervenir de façon massive dans la plupart des pays. Le problème est donc moins celui de la transparence, qui est aujourd'hui réclamée à corps et à cris, que celui de l'analyse pertinente des chiffres et de l'interventionnisme des autorités. Le modèle suisse n'a pas été pire que les autres, mais des erreurs ont été commises. Dans le cas d'UBS par exemple la compensation des risques de crédit par des montages complexes dans le calcul des fonds propres ajustés n'a pas été contrôlée ou remise en cause par la CFB. Trois éléments doivent toutefois être considérés en vue de l'élaboration de nouvelles réglementations:

- premièrement le secteur financier dans son ensemble mais aussi les organes de surveillance dépendent pour beaucoup des agences de notation, dont les trois principales se partagent 90% du marché.
- le deuxième problème réside dans les marchés non-réglementés, qui ont attirés de nombreux intermédiaires financiers, car leurs exigences en fonds propres sont moindres que celles des marchés réglementés.
- le troisième domaine d'inquiétude est celui de l'échelonnement accru du marché des crédits, qui est l'une des causes principales de la crise, surtout aux Etats-Unis.

La complexité des problèmes a mené à la réglementation frénétique que nous connaissons. Les problèmes que les autorités de surveillance et de régulation nationales ne peuvent ou ne veulent pas régler sont délégués à des organismes internationaux, dont le statut juridique est souvent flou. Ce cas illustre une fois de plus un problème central de la politique: au lieu d'analyser de façon critique une situation et d'en tirer des leçons, on cherche à dissimuler le problème à grand renfort de nouvelles mesures. Cette politique de bout-de-chandelle, à laquelle appartient aussi le projet de la Banque nationale et de la CFB de contraindre les banques à limiter leur endettement, n'apporte rien d'autre qu'un arsenal de lois nouvelles. Elle menace même de provoquer une sur-réglementation, qui finalement pénalisera les consommateurs et mènera peut-être même à une politique de crédit restrictive, avec toutes les conséquences économiques que l'on sait.

Les banques ont pourtant déjà adopté de nombreuses mesures de leur propre chef pour remédier à la situation actuelle, allant de la recapitalisation au changement de dirigeants. La vente à perte d'actifs douteux et d'autres mesures de réduction de dettes vont cependant réduire les bénéfices et par conséquent les recettes fiscales. Si les exigences en matière de fonds propres sont une nouvelle fois relevées, les banques, qui versent une partie importante des dividendes distribués par l'économie suisse, se trouveront contraintes de mener une politique plus restrictive en la matière, afin de renforcer leur base de capital. Ce scénario ne manquera pas d'avoir lui aussi un impact sensible sur les recettes fiscales. La solution aux problèmes actuels ne réside pas dans une réglementation à tous crins, mais bien dans le maintien de conditions cadres, qui prennent en compte les besoins de la place financière suisse dans le contexte international. Il faut absolument éviter que les autorités prennent seules des décisions arbitraires. L'élaboration des conditions cadres doit tenir compte des intérêts légitimes des actionnaires et du marché. Si nous ne réussissons pas à trouver un sain équilibre entre les projets de surveillance et les intérêts du marché et des actionnaires, la Suisse perdra ses avantages au profit de places financières étrangères.

L'UDC demande que l'on se tienne au principe de l'autorégulation. Il est préférable d'engager une analyse sérieuse des problèmes plutôt que d'introduire de nouvelles lois et réglementations.

Dans le cadre des mesures immédiates il est souhaitable de renforcer la formation des autorités de surveillance, afin que celles-ci soient véritablement en mesure d'exercer leur mandat de contrôle.

L'UDC demande que l'on s'abstienne d'adopter à la hâte et de façon sentencieuse les règlements internationaux ("swiss finish"), pour ne pas compromettre la compétitivité de la place financière suisse.

Les problèmes actuels doivent être abordés et réglés de manière pragmatique – il convient de s'abstenir de toute régulation précipitée.