Zeitschrift: Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire
Herausgeber: [s.n.]
Band: 16 (2009)
Heft: 1

Artikel: Le secret bancaire en cause à la Société des Nations (1922-1925)
Autor: Farquet, Christophe
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-99803

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le secret bancaire en cause à la Société des Nations (1922–1925)[1]

Christophe Farquet

Au sortir de la Première Guerre mondiale, l'évasion fiscale devient un enjeu central des relations financières entre les Etats européens. A l'explosion de la charge d'imposition causée par les coûts de guerre et de reconstruction répond en effet un exode massif de capitaux vers les havres fiscaux garantissant un secret bancaire strict comme la Suisse. L'accueil discret de ces avoirs engendre en conséquence une croissance rapide des bilans des établissements financiers helvétiques et leur confère une solide réputation. Le début des années 1920 représente dès lors un moment décisif de l'élaboration de la politique bancaire des autorités fédérales. Confronté pour la première fois à d'importantes critiques internationales au sujet du secret bancaire, le gouvernement doit défendre sur la scène diplomatique le nouveau statut de la place financière suisse. Les discussions fiscales qui se déroulent à la Société des Nations (SDN) et sur lesquelles porte le présent article sont notamment le cadre d'une attaque à l'encontre du refuge helvétique.

Si un nombre significatif de recherches a rompu ces dernières années le silence historiographique concernant le secret bancaire et son impact sur la politique extérieure suisse, peu d'études se sont attachées précisément à approfondir cette problématique pour la décennie qui suit le premier conflit planétaire. Citons les travaux de Sébastien Guex, de Peter Hug, de Marc Perrenoud, de Malik Mazbouri et d'Yves Sancey qui indiquent le fort attrait fiscal qu'exerce le secret bancaire durant les années 1920 sans toutefois se focaliser spécifiquement sur cette période.[2] En ce qui concerne les négociations à la SDN, l'absence de travaux est encore plus remarquable. Mises à part quelques études sur des problèmes techniques liés à ces discussions,[3] Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes sont les seuls chercheurs à avoir utilisé les Archives de la SDN (ASDN) sur les questions fiscales.[4] Leur analyse ne constitue cependant pour l'ensemble de la période de l'entre-deux-guerres qu'un survol de cinq pages qui vise à replacer les négociations genevoises dans l'histoire générale de la lutte contre la finance *offshore* au 20e siècle. La thèse de Janick Marina Schaufelbuehl y consacre également une partie d'un chapitre ciblé sur les relations fiscales franco-suisses.[5] Abordant surtout les décennies 1930 et 1950, l'historienne lausannoise inscrit les débats à la SDN dans l'échec

répété des gouvernements de l'Hexagone d'associer les autorités helvétiques à des mesures contre l'évasion fiscale en échange de dispositions pour empêcher les cas de double imposition.
Mon article renouvelle ainsi pleinement cette problématique en examinant la stratégie globale élaborée à la SDN par le gouvernement et les banques suisses afin de refuser tout arrangement sur l'évasion fiscale au début des années 1920. Il souligne, en comparaison internationale, la très grande réactivité à ces discussions de la part des élites helvétiques qui se présentent comme les fers de lance de l'opposition à un accord fiscal. Il démontre enfin qu'avec l'échec à la SDN de cette première tentative de régulation multilatérale de l'évasion fiscale, le secret bancaire suisse obtient déjà en 1925 une reconnaissance internationale.

Une levée de boucliers en Suisse contre les négociations sur l'évasion fiscale (avril 1922 à avril 1923)

Depuis la fin de la guerre, les ex-Etats belligérants ne restent pas impassibles face à l'ampleur de l'évasion des capitaux qui les prive d'une part importante de la substance fiscale. Les dirigeants français et belges en particulier multiplient les actions pour tenter de contrôler les avoirs en fuite, non seulement à cause de la forte dépréciation du change qu'ils doivent affronter, mais aussi parce qu'ils tentent d'infliger de lourdes réparations de guerre à l'Allemagne. Dans leur intérêt, il est dès lors nécessaire que les autorités du Reich soient en mesure de combattre l'évasion fiscale si elles entendent conserver une certaine capacité de paiement de ces indemnités.[6] En avril et mai 1922, la Conférence économique de Gênes marque un tournant dans ces démarches. Les négociateurs allemands, français, belges et italiens s'allient pour réclamer la mise en place d'échanges internationaux de renseignements fiscaux.[7] C'est une première: hormis l'Allemagne et l'Italie qui ont conclu des traités bilatéraux avec quelques pays d'Europe centrale, aucun Etat n'utilise un système de ce genre à l'époque.[8]
A cause de l'opposition britannique, la Conférence accouche d'une solution de compromis. La lutte contre l'évasion fiscale est premièrement reliée à une mesure de libéralisation financière, la suppression des doubles impositions. Il s'agit d'une difficulté qui touche essentiellement les multinationales dont la compétitivité est entravée depuis la guerre par la superposition des taxes des différents Etats dans lesquels elles exercent leurs activités. Deuxièmement et surtout, la résolution de Gênes garantit explicitement le secret bancaire dans l'échange d'informations fiscales.[9] L'ensemble de ce projet est ensuite délégué au Comité financier de la SDN qui choisit, lors des sessions de juin et septembre 1922, de mettre sur pied une réunion de hauts fonctionnaires afin d'engager des négociations. La France,

la Grande-Bretagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse et la Tchécoslovaquie sont invités à désigner comme expert à la SDN un représentant de leur administration fiscale.[10] Si la teneur et le but des discussions ne sont pas encore spécifiés, elles pourraient aboutir sur la préparation d'une convention internationale soumise à la ratification ultérieure d'un grand nombre d'Etats.

Contacté à ce sujet par son collègue catholique conservateur et chef du Département politique (DPF), Giuseppe Motta, le conseiller fédéral en charge des finances (DFFD), Jean-Marie Musy, ne semble pas a priori opposé à la lutte internationale contre l'évasion fiscale et accepte, sans même consulter les associations économiques, la participation aux travaux de la SDN. Estimant qu'«une convention internationale pourrait être opportune et utile»,[11] il nomme en effet le 28 octobre 1922 le directeur de l'Administration fédérale des contributions (AFC), Hans Blau, comme représentant de la Suisse au comité sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN.[12] Pour comprendre l'attitude conciliante vis-à-vis de ces démarches de la part de Musy, politicien ultraconservateur et proche de milieux bancaires,[13] il faut se rappeler que celui-ci mène au même instant en Suisse une campagne farouche contre une initiative socialiste en faveur d'un prélèvement sur la fortune qui prévoit une restriction du secret bancaire.[14] Or, afin d'écarter des projets similaires dans des discussions antérieures aux Chambres fédérales sans se présenter comme le défenseur des fraudeurs, le conseiller fédéral fribourgeois a avancé à plusieurs reprises qu'il se joindrait à la lutte contre l'évasion fiscale le jour où elle serait menée multilatéralement. Le 3 février 1920, au Conseil national, il a même désigné explicitement la SDN en espérant qu'elle pourrait «prendre certaines mesures qui rendront l'évasion fiscale très difficile, pour ne pas dire impossible».[15] Dans ces conditions, l'on saisit qu'il aurait été très délicat de refuser l'invitation de la SDN avant une votation populaire cruciale pour la politique financière du pays.

Les réelles motivations du gouvernement suisse sur la lutte contre l'évasion fiscale ressortent dans la préparation aux négociations lorsque des consignes sont élaborées sur l'attitude que Blau doit adopter à Genève. Une procédure de consultation avec la Banque nationale suisse (BNS), l'Association suisse des banquiers (ASB) et l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI) est alors activée. Sans surprise, les réponses du monde bancaire sont tranchées. La BNS estime le 5 décembre 1922 que pour l'évasion fiscale «la Suisse n'a [...] aucune raison de se lier contractuellement sur ce point par une convention particulière».[16] Une semaine plus tard, l'ASB annonce vouloir demander au DFFD qu'«une régulation internationale pour empêcher l'évasion des capitaux soit refusée».[17] Les banquiers adoptent à cette occasion la ligne dure préconisée par le directeur du Crédit suisse, Adolf Jöhr, qui voit un grand danger

dans ces démarches et les relie immédiatement à la question des réparations de guerre: «Quand les Etats alliés parlent d'un accord international, ils partent de la conviction que de grands capitaux allemands sont dissimulés en Suisse et en Hollande».[18]

Les milieux du commerce et de l'industrie sont en grande partie du même avis. Le président de l'USCI, Alfred Frey, répond le 3 janvier 1923 à Musy au sujet de l'évasion fiscale: «Toutes les chambres du commerce […] tiennent une position de refus.»[19] Mais en tant que défenseur de l'intérêt des entreprises suisses d'exportation qui pâtissent lourdement de l'augmentation des impôts sur les marchés extérieurs, l'association voit tout de même des avantages à ces discussions de la SDN puisque, rappelons-le, elles concernent aussi le problème des doubles impôts.[20] Les représentants des grandes industries suisses font montre ici d'une attitude ambiguë qu'ils gardent durant tout l'entre-deux-guerres sur le dossier de la fiscalité internationale: crainte d'une part d'une immixtion de l'Etat dans leurs affaires mais espoir d'autre part de réduire leurs charges d'imposition.[21]

La question de la double imposition n'a pourtant que peu d'influence sur la stratégie suisse pendant la première phase des discussions à la SDN. Ainsi, devant ces réponses catégoriques sur la lutte contre l'évasion fiscale et après une victoire éclatante le 3 décembre contre l'initiative socialiste avec 87 pour cent de votes négatifs,[22] le ton change au DFFD. Un subordonné de Blau écrit le 29 décembre 1922 que «la Suisse devra, à la Conférence de Genève, rester sur sa réserve» parce qu'elle est «le pays […] où, à l'heure actuelle, se trouvent en dépôt ou en garde relativement le plus de capitaux étrangers».[23] Et en avril 1923, quand le Conseil fédéral choisit les instructions définitives à donner à son délégué, il opte pour une position très proche de celle de l'ASB: «Une participation de la Suisse à l'appréciation de mesures internationales pour empêcher l'évasion fiscale est refusée.»[24] Il ne se dit prêt à envisager un échange de renseignements fiscaux que pour résoudre des cas concrets de double imposition. Engagées en raison du contexte politique intérieur à la réalisation d'un projet de convention sur l'évasion fiscale, les autorités fédérales ont donc rapidement retourné leur veste.

Le directeur de l'Administration fédérale des contributions désavoué par le Conseil fédéral (juin 1923–mars 1924)

Les discussions fiscales entre les fonctionnaires des sept Etats invités débutent en juin à la SDN. Les deux sessions de 1923 sont le cadre d'un premier contact qui voit s'affronter deux points de vue inconciliables dans un comité au sein

duquel les décisions sont prises à l'unanimité. D'un côté, le front franco-belge se redessine pour édicter un projet de convention internationale sur l'évasion fiscale qui irait au-delà de la résolution de Gênes en incluant les valeurs mobilières et les dépôts bancaires.[25] Pour le représentant français, Henri Baudouin-Bugnet, «la fausse déclaration n'est en réalité qu'un vol».[26] En pleine occupation de la Ruhr et même si la SDN n'est pas habilitée à en discuter, la question des capitaux allemands évadés échappant au paiement des réparations plane sur les débats: «Ce sont des sommes considérables dont ils ont frustré le Reich et, par incidence, les nations créancières de l'Allemagne»,[27] s'exclame le délégué belge, Charles Clavier. A l'opposé, Blau tente de démontrer son incapacité à s'allier à de telles mesures en invoquant la structure fédéraliste du pays: «[E]n Suisse, chacun des 25 cantons a un service fiscal, mais comme les différents services fiscaux n'échangent même pas d'informations, il serait très difficile d'obtenir leur collaboration pour éviter l'évasion fiscale.»[28]

La situation de Blau est difficile. Aucun des fonctionnaires du comité ne présente une position semblable de refus. Bien que les pratiques du fisc néerlandais contre l'évasion fiscale se distinguent comme celles de la Suisse par leur clémence,[29] le représentant des Pays-Bas, Sinninghe Damsté, se range contre le pronostic de l'ASB dans le camp français. Concernant le fédéralisme fiscal, il va jusqu'à demander «à son collègue suisse s'il ne serait pas d'avis que la Suisse devrait changer sa législation à cet égard».[30] Les délégués italien et tchécoslovaque, tout en faisant preuve de réticences pour la transmission d'informations au sujet des valeurs mobilières, se montrent favorables également à des échanges sur d'autres objets.[31] Ils soutiennent en outre la création d'un organe centralisateur de données fiscales sous le patronage de la SDN. Seul le négociateur britannique, Percy Thompson, exprime des réserves proches de celles de Blau. Sans se montrer aussi catégorique que le délégué suisse, il assure comme à Gênes avec fermeté que dans son pays «l'opinion publique ne consentirait pas à la violation du secret des banques».[32] Malgré une extension considérable des pouvoirs du fisc depuis la guerre, le gouvernement anglais a pu en effet préserver une forte confidentialité sur les avoirs bancaires au profit de la *City* en concentrant l'effort fiscal sur les entreprises industrielles.[33]

L'attaque française et belge déborde parallèlement de ces réunions. Au Comité financier, chargé de superviser les travaux, les négociateurs de ces deux pays parlent d'une seule voix pour appuyer les actions de Clavier et de Baudouin-Bugnet.[34] Toutes ces démarches conduisent dès lors à un léger fléchissement dans l'attitude de Blau. Si, en octobre 1923 à la fin des deux sessions du comité, aucune décision n'est encore arrêtée, le représentant suisse, esseulé, donne son aval provisoirement et sans engagement à une résolution qui reconnaît, pour l'évasion fiscale et la double imposition, «la nécessité de préparer des mesures

reposant sur des accords internationaux».[35] Une assistance judiciaire pour le recouvrement des impôts impayés est par ailleurs envisagée. Toutefois, grâce au soutien anglais, la liste des renseignements transmissibles mentionnée dans le texte ne contient pas pour le moment les avoirs bancaires.

De retour de Genève, Blau se plaint de sa position délicate à l'intérieur du comité et des voix s'élevant à la SDN pour dénoncer le refus suisse de participer à une collaboration contre la fraude fiscale. Le 2 novembre, invité à Bâle dans les locaux de l'ASB, il déplore le «grand bruit» occasionné par l'attitude de la Suisse accusée de «recel fiscal».[36] L'objectif que poursuit Blau est de modifier la stratégie d'opposition adoptée par le Conseil fédéral qui, selon ses dires, pourrait être néfaste pour les relations diplomatiques de la Confédération; il serait préférable dans ce sens d'accepter le principe de la lutte contre l'évasion fiscale et «de ne faire que des réserves qui nous paraissent inconditionnelles dans l'intérêt de notre pays».[37] Mais derrière cette argumentation pragmatique se cache aussi le fait que Blau, en tant que directeur de l'AFC, avoue reconnaître «personnellement l'utilité et la valeur de certaines mesures préconisées en vue de combattre l'évasion fiscale internationale».[38]

Quel que soit son intérêt à chercher un assouplissement, Blau n'est pas entendu. Alertés sur la tournure que prennent les débats à Genève, la réaction des financiers suisses ne se fait pas attendre. Déjà en septembre 1923, l'ASB décide de prendre les choses en main en s'invitant elle-même dans les négociations.[39] Elle veut mettre à profit le fait que, à côté de la SDN, la Chambre de Commerce internationale (CCI) – une organisation qui regroupe des associations économiques du monde entier et dont l'ASB fait partie – discute également des dispositions à prendre contre la superposition d'impôts. Ceci rend probable une collaboration entre les deux institutions. Pour ce faire, le banquier Robert Julliard du Comptoir d'Escompte de Genève, devenu spécialiste de la double imposition depuis que sa banque est touchée par le problème en France,[40] est envoyé à la CCI afin de défendre les intérêts des instituts financiers helvétiques sur les questions fiscales. L'ASB démontre par ce geste de façon percutante l'absence de confiance dont elle témoigne à l'égard du délégué officiel du Conseil fédéral. Le grand banquier privé et président de l'ASB, Alfred Sarasin, le dit sans détours: «Nous savons que Monsieur Julliard représentera notre opinion. Pour Monsieur Blau, c'est moins certain.»[41]

L'association n'en reste pas là. Elle convoque Julliard, Blau et des représentants du DPF à une séance spéciale le 19 novembre 1923 afin d'élaborer une stratégie commune à la CCI et à la SDN. Les banquiers y font une démonstration de force. Appuyé par le délégué du DPF, Georges Sauser-Hall, Jöhr insiste vigoureusement pour que la Suisse maintienne dans les deux organisations son opposition claire à la lutte contre l'évasion fiscale.[42] Et, quelques jours plus tard, au comité chargé

de la double imposition de la CCI, Julliard se met promptement à l'œuvre. En présence d'un parterre d'imminents avocats, professeurs et hommes d'affaires et devant le secrétaire français du Comité financier de la SDN, Benoît Léon-Dufour, il dénonce «l'inanité [des] prétentions»[43] sur l'évasion de capitaux vers la Suisse. Contrairement à Blau dans la commission des fonctionnaires, il reçoit en l'occurrence l'entière approbation des représentants néerlandais. Sarasin peut saluer ce «réjouissant succès»,[44] mais c'est en 1926 que la stratégie de l'ASB atteint véritablement sa cible lorsque Julliard, nommé président de ce comité de la CCI, intègre les discussions à la SDN et défend le secret bancaire au côté de Blau.[45] Pour l'heure, dans les premiers mois de 1924, le Conseil fédéral va s'aligner pour la deuxième fois sur la position des banquiers. Il n'est certes pas insensible aux arguments de Blau au sujet des dommages en termes d'image sur la scène diplomatique que pourrait causer l'opposition exigée par l'ASB. La question des réparations de guerre est en ce début d'année au centre de l'attention internationale et, dans ce cadre, le chef radical du Département de justice et police, Heinrich Häberlin, a mis ses collègues en garde face aux critiques qui ont émané de la presse et des parlements français et belge: «[O]n a nommément prétendu qu'une grande partie de ces capitaux [allemands] a émigré en Suisse.»[46] Ceci ne suffit pas à faire changer Musy d'avis. Le 21 mars 1924, devant les autres conseillers fédéraux, il fait part de sa volonté de refuser à la SDN toute possibilité d'échanges de renseignements fiscaux. Il se dit conscient des conséquences d'un tel positionnement: «On en voudra beaucoup à la Suisse de cette attitude dans de nombreux pays, mais surtout en France et en Belgique.»[47] Le Conseil fédéral est prêt pourtant à y mettre le prix. Pour défendre le secret bancaire, il désavoue son directeur de l'AFC et choisit la confrontation.

Du paroxysme de l'offensive française à un compromis édulcoré (avril 1924 à février 1925)

Bien que la question des réparations de guerre s'achemine progressivement en 1924 vers une détente qui marque la fin des velléités franco-belges de surveiller les capitaux allemands exportés, les divergences ne s'aplanissent pas dans les séances du comité des fonctionnaires fiscaux de la SDN. La dépréciation monétaire s'accélérant en France et en Belgique entre 1924 et 1926, il devient au contraire urgent dans ces deux Etats de lutter contre les fraudes fiscales qui alourdissent le déficit budgétaire. De nouvelles mesures intérieures sont introduites. Après de multiples tergiversations, le parlement français accepte le 22 mars 1924 la mise en place d'un système automatique de transmission du nom des bénéficiaires de revenus mobiliers, le bordereau de coupons.[48]

Comme tous les dispositifs unilatéraux, le bordereau a une limite majeure: il n'atteint pas les avoirs placés à l'étranger et pourrait en conséquence même aggraver la baisse du franc en accroissant l'exode des capitaux hors de France. C'est d'ailleurs cette raison qui a été invoquée en juillet 1923 dans des discussions parlementaires par le chef du cabinet ministériel belge, Georges Theunis, pour écarter son adoption. Celui-ci en est cependant d'autant plus enclin à appeler à cette occasion à «une entente internationale entre les principaux pays d'Europe pour éviter l'évasion fiscale».[49] Pareillement, «le Gouvernement français […] est tout acquis à l'adoption de mesures qui tendraient à réprimer les fraudes internationales».[50] En clair, les Etats français et belge ont plus que jamais besoin de la SDN afin de résoudre le problème multilatéralement. Mais à la réunion d'avril 1924, en dépit de l'intervention du futur ministre des finances de l'Hexagone, Etienne Clémentel, qui a pu s'inviter à la SDN en tant que président-fondateur de la CCI,[51] Blau ne recule pas. En fidèle pion de Musy, il passe sous silence ses convictions profondes et débute un long discours dicté par le Conseil fédéral pour défendre le secret bancaire.[52]

Devant l'impasse manifeste dans laquelle se sont engagées les discussions, la stratégie française va changer en octobre 1924. Délégitimée par une situation financière catastrophique, la coalition radical-socialiste du Cartel des gauches, parvenue au pouvoir en France en mai, doit se confronter très rapidement à des fortes critiques de la part des milieux économiques contre le système des bordereaux.[53] Appuyé toujours par Clavier, le nouveau délégué français, Marcel Borduge, cherche dès lors à obtenir au plus vite un engagement de la SDN en faveur des systèmes de surveillance des avoirs mobiliers et de la possibilité dans l'avenir de les étendre internationalement, même si cette recommandation n'impliquerait que les délégués en tant qu'experts et pas directement les gouvernements qu'ils représentent.[54] Les deux négociateurs jouent de cette façon sur le statut ambigu et non défini d' «experts gouvernementaux» qu'on leur a attribué à la SDN afin de débloquer les discussions. Ils rencontrent dans leur action un écho favorable auprès du camp des modérés italien, tchécoslovaque et néerlandais.[55]

Blau prévient: «[L]es banques doivent leur existence à la confiance que leur accordent leurs clients. Si l'on vient porter atteinte [à leur] secret, on risque de leur porter un coup mortel.»[56] Toutefois, cette fois-ci, il cède devant le comité. Après une séance à huis clos avec ses collègues français et anglais, il se rallie à un texte de compromis qui mentionne l'échange d'informations fiscales sur les valeurs mobilières et les comptes courants. En contrepartie, l'application de cette résolution est fortement restreinte puisqu'elle dépend de son adoption par «un nombre considérable d'Etats», de la «préparation de l'opinion publique» et des «nécessités [du] système de perception des impôts» des futurs pays signataires.[57]

Le directeur de l'AFC demande de plus la convocation d'une nouvelle réunion afin de consulter le Conseil fédéral avant de donner son accord définitif.

Les autorités fédérales ne sont pas prêtes à accepter sans assurances la concession de Blau. En mettant à contribution les ambassades suisses, Musy et Motta entreprennent en fin d'année 1924 un sondage auprès des élites politiques et économiques belges, néerlandaises et britanniques pour évaluer l'influence des discussions de la SDN et la probabilité qu'elles débouchent sur des résultats concrets.[58] Les réponses qu'ils reçoivent vont les tranquilliser. Aussi bien aux Pays-Bas qu'en Belgique, les délégués à la SDN sont considérés comme des experts techniques qui ne représentent pas officiellement leurs gouvernements.[59] En outre, «jamais en Hollande on ne tolérera la levée du secret des banques […]. Une telle chose n'est pas dans le caractère hollandais».[60] Peu après, la réponse de Londres minimise encore l'impact des travaux à la SDN: «[T]rois des plus grands banquiers de Londres […] n'ont pas attaché beaucoup d'importance à ce mouvement […]. S'il s'agit d'abandonner le secret des banques […] la chance d'arriver à ce but en Angleterre est extrêmement faible encore pour une longue période.»[61]

Que le choix de laisser libres les représentants belge et néerlandais à la SDN soit en réalité une manœuvre politique, ni le Conseil fédéral ni l'ASB n'en sont dupes.[62] Il permet du côté du gouvernement hollandais, sans s'engager officiellement dans la lutte contre l'évasion fiscale, de ne pas s'exposer aux critiques internationales comme la Suisse. Pour les autorités belges, plus intéressées par ces débats, il faut veiller à faire progresser de telles mesures sans trop inquiéter les puissantes banques du pays. Il n'empêche que la netteté des réponses reçues a de quoi satisfaire le Conseil fédéral. Ainsi, le 23 janvier 1925, il modifie ses instructions: «[C]omme il doit être évité que l'attitude de l'expert suisse à la Conférence alimente trop l'opinion déjà largement assez répandue que la Suisse ne vivrait essentiellement que de l'évasion de capitaux des autres pays il apparaît indiqué […] de lui laisser les mains libres.»[63] Blau peut accepter à titre personnel la résolution. La liberté du fonctionnaire est néanmoins toute conditionnelle puisque l'exécutif exige simultanément une correction de la résolution de la SDN dans le sens d'une garantie plus explicite du secret bancaire: les renseignements fiscaux transmissibles doivent se limiter aux seules informations à disposition des administrations.

La semaine suivante, à la réunion de ratification des résolutions sur l'évasion fiscale et la double imposition du comité de la SDN, ce changement entraîne la dernière grande passe d'arme avec le délégué français. Refusant d'adhérer au nouveau texte, Borduge estime que la position réticente de la Suisse doit être mentionnée dans le rapport: «Ne conviendrait-il pas mieux de présenter les faits sous leur vrai jour?»[64] In extremis, une conciliation est à nouveau trouvée entre

les délégués suisse, belge, français et anglais. La résolution va un peu plus loin que la proposition du Conseil fédéral en encourageant la transmission de renseignements «que ces Etats sont à même de se procurer dans le cadre de leurs pratiques fiscales».[65]

Le secret bancaire acquiert une première légitimité internationale à la SDN

En février 1925, au terme de trois années de négociations tumultueuses, les délégués se sont finalement mis d'accord sur un rapport sur l'évasion fiscale et la double imposition publié au nom de la SDN.[66] Tandis que la Confédération a évité que sa politique soit dénoncée ouvertement, le gouvernement français a réussi pour sa part à joindre le délégué suisse à une résolution d'une organisation internationale qui encourage la lutte contre l'évasion fiscale. Mais à quel prix? Le rapport est un outil tout sauf contraignant pour inciter un Etat réfractaire à s'engager dans la lutte contre l'évasion fiscale. Les négociateurs sont désignés comme experts techniques et indépendants de leur gouvernement; l'idée d'un organe centralisateur d'informations d'imposition passe à la trappe; enfin – c'est le point essentiel – le texte garantit les pratiques fiscales existantes. Il ne menace pas en définitive le secret bancaire.

Obligés de se présenter comme des experts autonomes dans un comité qui se prononce à l'unanimité, les alliés belge et néerlandais n'ont dès lors pas fait pencher la balance du côté français face à un délégué suisse dont la voix est celle de son gouvernement et qui est soutenu par l'envoyé de la première puissance financière européenne, la Grande-Bretagne. Pour le dire rapidement, le combat est inégal. D'autant plus que la position française sur l'évasion fiscale en février 1925 est elle-même très instable en raison des rapports de force à l'intérieur du pays. Se heurtant au «mur de l'argent»[67] depuis la fin de l'année 1924, le Cartel des gauches est sur le point d'abandonner le bordereau de coupons. Il l'abolit quelques jours après que les négociations à la SDN ont démontré l'impossibilité de diffuser ce système en Europe.[68] Nous touchons ici au point nodal des limites des attaques fiscales françaises en direction de la Suisse: le gouvernement n'a pas l'appui des grandes fortunes et des groupes économiques influents de l'Hexagone sur le problème des fraudes d'impôts.

A l'heure du bilan, le Conseil fédéral ne se trompe pas sur la valeur du rapport de la SDN: «Toutes les réserves que le texte contient permettront à la Suisse de rester éloignée le cas échéant des arrangements internationaux sur la lutte contre l'évasion fiscale.»[69] Pour enfoncer le clou, lors des discussions sur ce texte des fonctionnaires au Comité financier, le président du conseil d'administration de

la Société de banque suisse, Léopold Dubois,[70] fraîchement inclus à la SDN, critique les mesures contre l'évasion fiscale et parvient à faire passer une réserve officielle du comité qui porte l'attention sur «les inconvénients qu'il y aurait à porter obstacle à la circulation internationale des capitaux».[71] Au sujet des accords sur l'évasion, il écrit ensuite à Motta: «[I]l faudra beaucoup de temps jusqu'à ce qu'on arrive à un type de conventions pouvant être soumis à la généralité des Etats».[72] Le premier acte de ces négociations fiscales s'achève sur cette prédiction confiante.

Elle va s'avérer exacte. Les discussions à la SDN se poursuivent durant tout l'entre-deux-guerres, d'abord par l'élaboration de modèles de conventions bilatérales sur l'évasion fiscale et la double imposition puis par la création d'un comité fiscal permanent. Le fonctionnaire Blau et le banquier Julliard y collaborent jusqu'à la fin des années 1930. L'arrivée de l'Allemagne à la SDN en 1926 renforce momentanément les partisans des mesures contre l'évasion fiscale. Mais, la même année, le tournant à droite de la France et de la Belgique et leur stabilisation monétaire – dans laquelle des financiers suisses à l'instar de Dubois jouent un rôle significatif – atténue très rapidement les ambitions en la matière. La lutte multilatérale contre l'évasion fiscale est alors enterrée pour près de dix ans: il faut attendre l'arrivée du Front populaire en France pour que les débats sur l'évasion fiscale soient relancés au comité fiscal de la SDN. Entre-temps, les accords bilatéraux de double imposition prolifèrent.[73]

Conclusion

Force de la coalition libérale et faiblesse de l'alliance interventionniste: c'est de cette manière que le secret bancaire suisse acquiert à la SDN une première reconnaissance internationale. Si de nombreuses administrations fiscales respectent une forme plus ou moins hermétique de confidentialité sur les avoirs bancaires, aucun Etat ne montre à la SDN une telle susceptibilité et une telle unité sur cette question que celles présentées en Suisse par le gouvernement et les banques. Conscientes de la nouvelle position acquise depuis la guerre par leur place financière, les élites helvétiques ont été indéniablement des leaders dans l'opposition à un accord contre l'évasion fiscale. Le secret bancaire suisse tient de ce fait une responsabilité importante dans ce premier échec de généralisation de mesures multilatérales sur la finance *offshore*. Pour preuve, c'est un constat identique que le DPF a entendu pendant son enquête dans les cercles financiers à Bruxelles: «[Ils] comprennent très bien l'attitude de la Suisse […] tout en ne cachant pas – non peut-être sans une certaine amertume – que les dépôts considérables de valeurs étrangères qui prennent le chemin des banques suisses

constituent le motif essentiel d'opposition à tout arrangement international qui porterait atteinte au secret des banques.»[74]

Les milieux dirigeants helvétiques vont donc au-delà d'une simple stratégie d'accommodation aux contraintes de la concurrence financière internationale. Le multilatéralisme envisagé à la SDN est en effet, à bien des égards, la solution la plus satisfaisante contre l'évasion fiscale puisqu'il résout l'objection usuelle à la signature de conventions bilatérales: le danger de la fuite des capitaux dans un pays tiers. En obstruant tout rapprochement, même minimal, en direction d'un consensus indispensable à ce type d'arrangement, le gouvernement suisse dessine ainsi les prémisses de sa politique d'attraction fiscale menée jusqu'à aujourd'hui.

Notes

1 Cet article se base sur des recherches effectuées dans le cadre de ma thèse en cours à l'Université de Lausanne sous la direction du Prof. Sébastien Guex. Mon mémoire de licence porte déjà sur la question: Christophe Farquet, *Aux sources de la défense du secret bancaire suisse. Les débats sur l'évasion fiscale et la double imposition à la Société des Nations (1922–1928),* mémoire de licence, Université de Lausanne 2007.

2 Malik Mazbouri, Marc Perrenoud, «Banques suisses et guerres mondiales», in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Économie de guerre et guerres économiques* (Société suisse d'histoire économique et sociale, vol. 23), Zurich 2008, 233–253; Yves Sancey, *Un capitalisme de «Gentlemen»: émergence et consolidation de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre (1914–1940),* thèse, Université de Lausanne 2004, 31–60; Marc Perrenoud, «Secret bancaire et politique étrangère de la Suisse (1932–1962)», *Relations internationales* 113 (2003), 27–40; Peter Hug, «Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnis Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz», in Jakob Tanner, Sigrid Weigel (éd.), *Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges,* Zurich 2002, 269–321; Sébastien Guex, «Le secret bancaire suisse: une perspective historique», *Revue économique et sociale* 60 (2002), 9–19.

3 Par exemple, Sol Picciotto, *International Business Taxation: A Study in the Internationalization of Business Regulation,* London 1992, 1–37.

4 Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes, *Le capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places offshore,* Paris 2004, 134–138.

5 Janick Marina Schaufelbuehl, *La France et la Suisse: relations économiques, financières et politiques (1940–1954),* thèse, Université de Lausanne 2007, 362–374.

6 ASDN, F7/session/PV1, Procès-verbal (PV) du Comité financier de la SDN, le 6 juin 1922. Le délégué français au Comité financier de la SDN, Joseph Avenol, explique ce lien. Sur les démarches de la Commission des réparations contre l'évasion des capitaux allemands: Etienne Weill-Raynal, *Les réparations allemandes et la France,* Paris 1947, vol. 2.

7 ASDN, R1610, Conférence de Gênes. Memorandum confidential by Nixon, observateur de la SDN, mai 1922.

8 ASDN, F39, Mémorandum du Secrétariat sur les Conventions bilatérales existant ou ayant existé en matière de double imposition et d'évasion fiscale, le 29 mai 1923.

9 ASDN, R1610. Conférence de Gênes. PV de la réunion conjointe des sous-commissions des devises et des échanges, le 19 avril 1922.

10 ASDN, F8/session/PV5, PV du Comité financier, le 6 septembre 1922.
11 Archives fédérales (AF), E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de Musy au DPF, le 16 octobre 1922.
12 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de Musy à Motta, le 28 octobre 1922.
13 Sur Musy: Daniel Sebastiani, *Jean-Marie Musy (1876–1952), un ancien conseiller fédéral entre rénovation nationale et régimes autoritaires,* thèse, Université de Fribourg 2004.
14 Sébastien Guex, «L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920–1922)», *Regards sociologiques* 8 (1994), 101–116.
15 Cité dans Sébastien Guex, *La politique financière et monétaire de la Confédération (1900–1920),* Lausanne 1993, 414.
16 Archives de la BNS, 6034, 671.1, Lettre de la BNS au DFFD, le 5 décembre 1922.
17 Archives de l'ASB (AASB), PV du Conseil, le 13 décembre 1922.
18 *Ibid.*
19 Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), 1.6.6.3, Lettre de Frey et de Hulftegger, premier secrétaire, pour l'USCI à Musy, le 3 janvier 1923.
20 AfZ, 1.6.6.3, Lettre de Frey et de Hulftegger pour l'USCI à Musy, le 10 avril 1923.
21 Schaufelbuehl (cf. note 5), 362–379.
22 *Feuille Fédérale,* 1923, vol. 1, 225–227. Message du Conseil fédéral du 9 janvier 1923 à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation du 3 décembre 1922.
23 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de Ruof, remplaçant de Blau à l'AFC, à Motta, le 29 décembre 1922.
24 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral (CF), le 23 avril 1923.
25 ASDN, EFS/DT/session1/PV1, PV du Comité d'Experts sur la double imposition et l'évasion fiscale (CE), le 4 juin 1923.
26 ASDN, EFS/DT/session2/PV10, PV du CE, le 13 octobre 1923.
27 ASDN, F47, Mémorandum du représentant du gouvernement belge, Clavier, le 4 juin 1923.
28 ASDN, EFS/DT/session1/PV10, PV du CE, le 8 juin 1923.
29 ASDN, F123, Mémorandum de Sinninghe Damsté sur les mesures prises ou à prendre en Hollande contre l'évasion fiscale, le 8 janvier 1924.
30 ASDN, EFS/DT/session2/PV10, PV du CE, le 13 octobre 1923.
31 ASDN, F41, Mémorandum du représentant du gouvernement tchécoslovaque, Valnicek, le 31 mai 1923; ASDN, F46, Mémorandum du gouvernement italien, le 2 juin 1923.
32 ASDN, EFS/DT/session2/PV10, PV du CE, le 13 octobre 1923.
33 ASDN, F130, Mémorandum de Sir Percy Thompson sur les mesures contre l'évasion fiscale dans le Royaume-Uni, le 29 janvier 1924. Sur la politique fiscale britannique durant les années 1920: Martin Daunton, *Just Taxes. The Politics of Taxation in Britain, 1914–1979,* Cambridge 2002, 103–141.
34 ASDN, F/session10/PV1, PV du Comité financier, le 21 juin 1923.
35 ASDN, F80, Rapport au Comité financier par le CE sur la deuxième session, le 13 octobre 1923.
36 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de Vischer, premier secrétaire de l'ASB, au membre du Comité de l'ASB, le 6 novembre 1923. Vischer fait un résumé de cette entrevue dans cette lettre.
37 *Ibid.*
38 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de l'AFC à Dinichert, chef de la division des Affaires étrangères, le 6 mai 1924.
39 AASB, PV du Conseil, le 7 septembre 1923.
40 AF, E 2001 (B), 1000/1509, vol. 7, Lettre de Julliard pour le Comptoir d'Escompte et de Künzli et de Stadlin pour la Banque populaire suisse à l'ASB, le 7 août 1922.
41 AASB, PV du Conseil, le 7 septembre 1923.
42 AASB, PV du Comité, le 19 novembre 1923.

43 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre confidentielle de Julliard à Sarasin, le 26 novembre 1923.
44 AASB, PV du Conseil, le 19 décembre 1923.
45 ASDN, EFS/DT/session6/PV, PV du CE, du 17 mai au 22 mai 1926.
46 AF, E 1005 2/2, PV secret du CF, le 15 janvier 1924. Cité dans *Documents diplomatiques suisses,* Berne 1988, vol. 8, 828–829.
47 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, PV du CF, le 21 mars 1924.
48 ASDN, F167, Mémorandum de M. Baudouin-Bugnet, le 17 juin 1924.
49 Discours de Theunis à la Chambre des Représentants, le 25 juillet 1923. Cité dans ASDN, F192, Mémorandum de Clavier, le 20 octobre 1924.
50 ASDN, F141, Mémorandum de M. Baudouin-Bugnet, le 22 mars 1924.
51 ASDN, EFS/DT/session3/PV8, PV du CE, le 3 avril 1924.
52 ASDN, EFS/DT/session3/PV14, PV du CE, le 6 avril 1924.
53 Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres,* Paris 1965, vol. 1, 383–385.
54 ASDN, EFS/DT/session4/PV3, PV du CE, le 21 octobre 1924.
55 ASDN, EFS/DT/session4/PV4, PV du CE, le 22 octobre 1924.
56 ASDN, EFS/DT/session4/PV3, PV du CE, le 21 octobre 1924.
57 ASDN, EFS/DT19, Évasion fiscale. Texte provisoirement adopté par le CE, le 22 octobre 1924.
58 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de Musy à Motta, le 19 décembre 1924.
59 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de Barbey, ministre suisse à Bruxelles, à Motta, le 8 janvier 1925; AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de de Pury, ministre suisse à La Haye, à Motta, le 20 janvier 1925.
60 *Ibid.*
61 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de Paravicini, ministre suisse à Londres, à Dinichert, le 26 mars 1925.
62 Depuis 1923, l'ASB estime que l'attitude du représentant des Pays-Bas est tactique. AASB, PV du Comité, le 19 novembre 1923. Motta est au courant dès 1924 des critiques sur Clavier en Belgique. AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de Barbey à Motta, le 22 avril 1924.
63 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, PV du CF, le 23 janvier 1925.
64 ASDN, EFS/DT/session5/PV4, PV du CE, le 3 février 1925.
65 ASDN, EFS/DT/session5/PV5 et 6, PV du CE, le 4 février 1925.
66 ASDN, F212, Double imposition et évasion fiscale. Rapport et résolutions présentés par les experts techniques au Comité financier de la Société des Nations, février 1925.
67 Sauvy (cf. note 53), 384.
68 AF, E 2001 (B), 1000/1509, vol. 7, Lettre de Dunant, ministre suisse à Paris, à Motta, le 18 février 1925.
69 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, PV du CF, le 19 mars 1925.
70 Sur Dubois: Malik Mazbouri, *L'émergence de la place financière suisse (1890–1913). Itinéraire d'un grand banquier,* Lausanne 2005.
71 ASDN, F/session18/PV7, PV du Comité financier, le 7 juin 1925.
72 ASDN, E 2001 (C), 1000/1535, vol. 4, Extrait du rapport confidentiel de M. Léopold Dubois, le 11 juin 1925.
73 Pour tous ces éléments: Farquet (cf. note 1).
74 AF, E 2001 (B), 1000/1508, vol. 34, Lettre de Barbey à Motta, le 8 janvier 1925.