

René Schwok
(textes réunis par)

Place financière suisse, évasion
fiscale et intégration européenne

euryopa

Institut européen de l'Université de Genève

Table des matières

Auteurs des contributions	9
----------------------------------	---

René Schwok	
<i>Introduction générale et principales problématiques</i>	11

Première partie Mise en perspective historique

Sébastien Guex	
<i>Quelques réflexions historiques</i>	21

Caroline Eggli	
<i>Le secret bancaire suisse face aux pressions internationales</i>	31

René Schwok	
<i>Comparaison entre les premiers Accords bilatéraux (AB1) et les seconds Accords bilatéraux (AB2)</i>	43

Christophe Bonte	
<i>Comprendre la logique politique de l'UE pour comprendre les négociations actuelles</i>	47

Henri Schwamm	
<i>Pourquoi l'Union européenne mise-t-elle sur l'échange automatique d'informations ?</i>	69

Deuxième partie Dimension économique

Sylvain Besson	
<i>Estimation du secteur financier suisse et contexte économique international</i>	81

Max Zumstein	
<i>Importance du secteur financier suisse et position de négociation du Conseil fédéral</i>	85

Jacques Rossier	
<i>Le véritable débat sur l'évasion fiscale</i>	91

Victoria Curzon Price <i>Harmonisation ou concurrence fiscale ? L'UE face à l'érosion de la base d'imposition en matière de revenus de l'épargne</i>	95
---	----

Jean-Christian Lambelet <i>Secret bancaire : quelle importance pour la Suisse et pour le monde ?</i>	111
---	-----

Troisième partie Aspects éthiques

Franz Blankart <i>Le secret bancaire comme éthique</i>	119
---	-----

François Dermange <i>L'"éthique" de l'abolition du secret bancaire</i>	123
---	-----

Bernard Bertossa <i>De l'éthique de combattre l'évasion fiscale</i>	131
--	-----

Beat Bürgenmeier <i>Quel libéralisme pour quelle intégration européenne ?</i>	135
--	-----

Quatrième partie Apports, limites et avenir de la Directive

Michel Vanden Abeele <i>Pourquoi l'UE veut abolir le secret bancaire en matière fiscale ?</i>	145
--	-----

Michel Dérobert <i>Fiscalité de l'épargne : un enjeu de politique étrangère suisse</i>	151
---	-----

Claude-Alain Margelisch <i>Imposition des revenus de l'épargne au sein de l'UE, un cheminement difficile</i>	159
---	-----

Xavier Oberson <i>Coordination entre l'Union européenne et la Suisse de l'imposition des revenus de l'épargne</i>	163
--	-----

Marc Dasse	
<i>Echange d'informations, ou désinformation ? Y a t'il un agenda caché ?</i>	179

René Schwok	
<i>Typologie de différents scénarios et leurs impacts sur l'avenir de l'intégration européenne de la Suisse</i>	185

Cinquième partie

Annexes

<i>Chronologie</i>	195
<i>La position du Conseil fédéral</i>	199

Le catalogue général
des publications est disponible
sur le site de l'Institut européen :

www.unige.ch/ieug

Publications **eurypa**

Institut européen de l'Université de Genève
2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève

télécopie/fax +41 22-705 78 52
e-mail : **Marie-Helene.Houze@ieug.unige.ch**

eurypa vol.16-2002

ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève
Septembre 2002

Auteurs des contributions

Sauf indication contraire, les auteurs travaillent à l'Université de Genève

Bernard BERTOSSA, procureur général du Canton de Genève

Sylvain BESSON, journaliste au Temps

Franz BLANKART, professeur IUHEI, anc. Secrétaire d'État, associé commanditaire Banque Mirabaud

Christophe BONTE, doctorant/assistant IDHEAP, Renens

Beat BÜRGENMEIER, professeur d'économie

Victoria CURZON PRICE, professeur d'économie

Marc DASSESSE, professeur de droit, Université Libre de Bruxelles

François DERMANGE, professeur d'éthique

Michel DEROBERT, délégué du Groupement des banquiers privés genevois

Caroline EGGLI, doctorant/assistante, Département de science politique

Sébastien GUERX, professeur d'histoire, Université de Lausanne

Jean-Christian LAMBELET, professeur d'économie, Université de Lausanne

Claude-Alain MARGELISCH, membre du Comité exécutif de l'Association suisse des banquiers

Xavier OBERSON, avocat, professeur de droit

Jacques ROSSIER, associé-gérant Darier Hentsch & Cie

Henri SCHWAMM, professeur honoraire d'économie

René SCHWOK, maître d'enseignement et de recherche, science politique et Institut européen

Michel VANDEN ABEELE, directeur général DG Fiscalité et Union douanière,
Commission européenne, professeur à l'Université Libre de Bruxelles

Max ZUMSTEIN, Chef du Secteur politique conjoncturelle, Secrétariat d'État à l'économie, Berne.

Introduction générale et principales problématiques

René Schwok

L'Union européenne (UE) a élaboré un projet de directive visant à garantir une imposition des revenus de l'épargne. Celle-ci couvre les intérêts versés par un agent payeur établi dans un État de l'UE à une personne domiciliée dans un autre État de l'UE. A cette fin, l'UE veut instaurer un système d'échange automatique d'informations entre ses États-membres. Une période de transition de sept ans est toutefois prévue pendant laquelle certains États de l'UE pourront opter, à la place de cet échange d'informations, pour un système d'imposition à la source. Au terme de cette période de transition, tous les États de l'UE auront l'obligation d'appliquer le système de l'échange automatique d'informations entre eux.

Puisque l'agent payeur peut facilement être transféré dans un État non soumis à la législation communautaire, l'UE a ouvert des négociations avec certains États tiers dont la Suisse, en vue de l'adoption de mesures équivalentes (et non identiques). Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à chercher des moyens de rendre ce genre de transactions passant les moins attrayantes possible. Il exclut cependant que l'échange d'informations automatique (qui implique la levée du secret bancaire) puisse constituer une solution, ni pendant la période transitoire, ni au terme de celle-ci. Il n'envisage actuellement qu'un système d'imposition à la source.

Ce dossier apparemment technique et rébarbatif pose en fait de nombreuses questions fondamentales, aussi bien économiques que politiques, juridiques et éthiques. Certains prédisent une catastrophe économique pour la Suisse si elle devait lever son secret en matière de fiscalité de l'épargne. D'autres prévoient d'intenses pressions politiques sur la Confédération si elle n'obtempère pas. Des juristes soulignent des difficultés légales considérables. Le tout étant sous-tendu par un débat éthique sur la moralité du secret bancaire et la justification de pressions étrangères sur un pays indépendant.

Pour tenter de se faire une opinion la plus objective possible, l'Institut européen de l'Université de Genève avait organisé un colloque au mois d'avril 2002. Celui-ci avait bénéficié des soutiens du Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures du Canton de Genève, du Forum suisse de politique internationale et du quotidien *Le Temps*. Nos remerciements vont également à la direction de l'Institut européen, ainsi qu'à M. Laurent Dutoit et Mme Sandrine Bionda, pour leurs soutiens actifs

lors de l'organisation de cette manifestation. Quant au professeur Henri Schwamm, nous lui devons toute notre gratitude pour avoir relu le texte de ce manuscrit.

Au cours des entretiens, l'ensemble des approches a été présenté. Aussi bien celle des banquiers, que de leurs opposants, celle du Conseil fédéral que celle de l'Union européenne. Un autre souci des organisateurs a été de procéder à une approche multidisciplinaire entre académiques et praticiens. Il nous a paru en effet indispensable de confronter les points de vue d'universitaires avec ceux des représentants des milieux bancaires et gouvernementaux, des approches de juristes avec celles d'historiens, de politologues, de sociologues et d'économistes. L'ouvrage qui suit est le résultat des réflexions qui avaient été exposées lors de ce colloque.

Mise en perspective historique

Pour l'historien Sébastien Guex, il faut dédramatiser la crise actuelle. Il rappelle que les milieux dirigeants suisses avaient été soumis à des attaques bien plus violentes au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, dans un contexte beaucoup plus délicat. Pourtant, les autorités helvétiques avaient su utiliser les contradictions internes de leurs adversaires pour tirer leur épingle du jeu. L'auteur se demande s'il n'en est pas encore de même aujourd'hui. Il insiste également sur la puissance de la place financière et économique suisse. Celle-ci lui paraît être en mesure de résister aux pressions qui s'exercent sur elle.

Pour la politologue Caroline Eggli, l'originalité de la situation actuelle réside dans l'intensité et la multiplication des sources de critiques, et surtout dans la concentration des attaques sur l'aspect "évasion fiscale" du secret bancaire. Les pressions sur la Suisse lui paraissent particulièrement menaçantes et inquiétantes. L'isolement politique de la Suisse, en particulier sa non-participation au processus décisionnel communautaire, affaiblit sa position. D'autant que ses capacités politiques et économiques lui paraissent limitées.

Le politologue René Schwok insiste également sur les particularités de ce dossier. En procédant à une comparaison avec les premiers accords bilatéraux, il montre combien la conclusion du deuxième cycle d'accords bilatéraux, dont fait partie le dossier de la fiscalité de l'épargne, se révèle plus difficile.

Le politologue Christophe Bonte discerne aussi plus de rupture que de continuité. L'UE lui paraît déterminée dans sa volonté ferme d'aboutir. Cela traduit une tentative de re-régulation dans un contexte de mondialisation internationale caractérisée par, entre

autres, l'accroissement vertigineux des mouvements de capitaux. Cependant, il souligne bien que l'inclusion des pays tiers dans le processus communautaire est à double tranchant : d'un côté, elle est indispensable à l'efficacité de l'initiative communautaire, d'un autre côté, elle donne un droit de veto de fait aux pays tiers.

Discutant la contribution de Christophe Bonte, l'économiste Henri Schwamm insiste sur l'unité de façade des pays de l'UE, une unanimité par défaut. Il ne lui apparaît pas que l'Union avance rapidement sur ce dossier. Il rappelle que l'essentiel reste à faire. De plus, la Suisse ne lui semble pas marginalisée. Au contraire, ce qui le frappe, c'est le pouvoir disproportionné qui a été conféré à la Suisse en lui laissant une sorte de droit de veto sur toute conclusion du dossier de la fiscalité de l'épargne.

Le juriste belge Marc Dasselès partage l'opinion d'Henri Schwamm. Il pense également que les difficultés dans les négociations entre la Suisse et l'UE constituent un alibi facile pour ne pas reconnaître que le projet de l'UE présente de graves inconvénients. Cela l'amène à douter que l'objectif affiché par les États-membres corresponde bien aux objectifs réellement poursuivis.

Dimension économique

Sylvain Besson, journaliste au Temps, essaye de quantifier l'enjeu des négociations entre la Suisse et l'UE. Il s'agit en effet d'une des principales questions. Pourtant, la réponse est très difficile à donner. Selon des estimations grossières, qui ne sont que des ordres de grandeur, sur les environ 4000 milliards de francs gérés en Suisse, plus de la moitié provient de clients étrangers, et la moitié au moins de cette somme, soit 1000 milliards de francs, n'aurait pas été déclarée.

Max Zumstein, chef du Secteur politique conjoncturelle au Secrétariat d'État suisse à l'économie, insiste également sur l'importance du secteur financier pour l'économie suisse. Parmi les domaines d'activité de cette place financière, la gestion de fortune joue un rôle dominant, créant environ 60 % de la plus-value créée dans l'ensemble de ce secteur. Et la part des montants placés par des clients étrangers représentait environ 57 % du montant total des placements.

Jacques Rossier, banquier privé à Genève, rappelle que la Suisse est le premier centre international de gestion de fortune. Que la place financière représente environ 14 % du PIB suisse, 3 % des emplois et 21 % des recettes fiscales du pays. A Genève, ce sont même 25,7 % de la valeur ajoutée de l'économie qui provient de la place financière.

L'économiste Victoria Curzon Price doute pour sa part que la Suisse ait attiré une grande part de la nouvelle épargne délocalisée par les citoyens de l'UE au cours de ces dix dernières années. Elle avance même la thèse provocatrice que la Suisse n'a pas été un havre pour capitaux en détresse. Sa part dans les sorties de l'Euroland est même passée de 8,7 % en 1990 à seulement 2,2 % en 2000. Donc, la Suisse n'a pas joué le rôle si redouté de "braconnier" de l'assiette fiscale. Rien de comparable avec un État dont on parle peu dans ce domaine comme la Belgique.

L'économiste Jean-Christian Lambelet rappelle pour sa part que le secteur bancaire contribue à 13,5 % de l'ensemble des recettes fiscales suisses et crée un peu plus de 25 % de la valeur ajoutée produite par l'économie genevoise. Le seul secteur bancaire genevois assure plus d'un quart de la gestion de fortune en Suisse, sa part à la gestion de fortune privée dans le pays étant d'environ 40 %, ce qui représente quelque 10 % du total mondial.

D'une manière plus générale, l'existence de quelques "sanctuaires" comme la Suisse lui paraissent constituer un frein très efficace à ce que les États ne se montrent pas trop gourmands, car ils savent que la sanction sera la "fuite de capitaux qui est une façon de voter avec ses pieds". C'est pour cela que le monde a besoin de "Suisse".

Aspects éthiques

Pour le professeur Franz Blankart, banquier privé et ancien Secrétaire d'État, la position suisse répond parfaitement aux exigences de l'éthique. Car le secret bancaire ne protège que le secret du client. Il est aussi légitime que le secret professionnel de l'ecclésiastique, de l'avocat et du médecin. La soustraction fiscale ne doit pas être confondue avec l'évasion issue du crime organisé, du blanchiment d'argent et de la véritable fraude fiscale. Alors que le blanchiment a pour objet de cacher de l'argent d'origine criminelle, l'évasion fiscale tend à ne pas divulguer au fisc de l'argent légalement gagné. Pour Franz Blankart, les propositions de l'UE en matière de fiscalité de l'épargne sont assimilables au "meilleur des mondes", à une société totalitaire qui viole la sphère individuelle.

Tel n'est pas l'avis du professeur d'éthique François Dermange. Celui-ci conteste l'amalgame de Franz Blankart selon lequel le secret garanti par le banquier serait comparable au secret du pasteur, de l'avocat et du docteur. En effet, le secret du pasteur protège la conscience de l'ecclésiastique ; le secret de l'avocat protège la défense de l'individu dans une situation de conflit ; le

secret médical protège des informations sur la santé du patient qu'il n'a pas choisies et qui pourraient s'avérer préjudiciables si elles étaient connues par des tiers. Par contre, le secret bancaire porte gravement atteinte aux intérêts de l'État volé. Il lèse les citoyens tiers "honnêtes" pour qui la pression fiscale augmentera et les prestations sociales diminueront du fait de la diminution des rentrées fiscales. Selon François Dermange, dans la mesure où les États européens qui entourent la Suisse sont démocratiques, il n'appartient pas à la Suisse d'aider des citoyens qui chercheraient à se soustraire à l'impôt.

Cette approche est également partagée par Bernard Bertossa. Pour l'ancien Procureur général du Canton de Genève, le secret bancaire suisse favorise les "tricheurs" et appauvrit les pays voisins. Encourager la soustraction de l'impôt revient à affaiblir les mécanismes redistributeurs indispensables au maintien du lien social dans les pays européens. De plus, les "tricheurs", (ceux qui se soustraient à l'impôt en le plaçant en Suisse), accroissent la charge fiscale pesant sur les contribuables "honnêtes", en règle générale, les couches sociales les moins favorisées.

Cette dernière thèse de François Dermange et de Bernard Bertossa est rejetée aussi bien par Franz Blankart, que par Michel Dérobert, Jacques Rossier, Victoria Curzon Price et Henri Schwamm. De leur point de vue, la fiscalité des pays européens est injuste, particulièrement pour ceux qui ne peuvent pas s'établir ailleurs (Monaco, Suisse) et qui ne peuvent pas pratiquer le travail au noir. Par conséquent, il ne leur reste plus que l'évasion fiscale pour compenser les "fiscalités spoliatrices". Le secret bancaire agit en fait comme une sorte de concurrence fiscale totalement démocratique qui permet de rétablir les équilibres menacés par les tendances naturellement gloutonnes des "enfes fiscaux" européens.

L'économiste Beat Bürgenmeier conteste cependant l'argument selon lequel le secret bancaire serait comparable à une concurrence fiscale vertueuse telle qu'elle existe par exemple entre les cantons suisses. Pour cet intervenant, le secret bancaire suisse n'est en fait qu'une forme de "protection déguisée" qui réduit la concurrence internationale dans les transactions financières.

Apports, limites et avenir de la Directive

Michel Vanden Abeele, Directeur général à la Commission européenne, rappelle la fermeté de la position de l'Union européenne. Fruit d'un long processus et de différents compromis, il la qualifie de "définitive". Il ne peut envisager qu'une seule solution : la position du Conseil fédéral doit être "réexaminée au cours des négociations" afin que l'on parvienne à ce que la Suisse

adopte le système d'échange d'informations de l'UE après la période transitoire.

L'économiste Beat Bürgenmeier considère également que la position suisse est intenable et anachronique. Il la qualifie d'individualiste et de passéiste. Sous prétexte de défendre le libéralisme, la Suisse ne pratique qu'une forme de protectionnisme. La Suisse aurait intérêt à rapidement s'adapter aux nouvelles formes de libéralisme, "ordo-libérales" qui se développent aux États-Unis et dans l'Union européenne, sous peine de grave revers économiques.

Telle n'est pas la position de Max Zumstein, chef du Secteur politique conjoncturelle au Secrétariat d'État à l'économie, qui rappelle que la position de la Suisse est définitive. A savoir que la Suisse accepte d'introduire un système de retenue à la source comme mesure équivalente à celles adoptées par l'UE. Il rappelle que la Suisse n'envisage pas, même au-delà de la mesure transitoire, de passer à un système d'échange d'informations qui abolirait le secret bancaire.

La position ferme du représentant du Conseil fédéral est approuvée par Michel Dérobert du Groupement des banquiers privés genevois et par Claude-Alain Margelisch de l'Association suisse des banquiers. Ceux-ci rappellent également que, pour l'introduction d'un système de retenue à la source, il faudra au préalable que l'UE impose des solutions équivalentes avec tous les autres États tiers qui ont des places financières importantes (Amérique du Nord, Singapour, Hong Kong ou Tokyo).

Les juristes Xavier Oberson et Marc Dassetse détaillent toutes les lacunes du système d'échange d'informations proposé par l'Union européenne. Ils en perçoivent tellement de défauts qu'ils n'arrivent pas à comprendre comment une telle directive a pu être envisagée. Devant tant d'incohérences et de faiblesses, ils ne peuvent pas imaginer qu'elle puisse être un jour introduite.

Xavier Oberson compare aussi avec précision le système suisse interne d'imposition (dit de l'agent débiteur) avec celui envisagé par l'UE (agent payeur). Il montre comment le système actuellement utilisé en Suisse est un moyen efficace pour lutter contre l'évasion fiscale. Il souligne ainsi qu'il repose sur une conception fondamentalement différente de celle du modèle de l'agent payeur. En particulier, la lacune principalement visée par l'UE, à savoir celle des intérêts de source étrangère versés par des agents payeurs sis en Suisse à des résidents UE, ne tombe pas dans le champ d'application de l'impôt anticipé. Sans se faire trop d'illusions du fait de la faiblesse politique de la Suisse, il souhaiterait néanmoins que le système suisse de retenue à la source puisse être appliqué avec l'UE.

Face à tant de complexité, le politologue René Schwok dresse une typologie des différents scénarios possibles en essayant de mesurer leur degré de probabilité, ainsi que leurs impacts respectifs sur le deuxième cycle d'Accords bilatéraux (AB2) et sur l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Il avance l'hypothèse que ni la position de la Suisse ni celle de l'Union européenne ne prévaudra. Peut-être que la solution viendra du modèle qui sera adopté dans la relation entre les États-Unis et l'UE, à savoir une forme d'échange non-automatique d'informations. Peut-être même que ce scénario sera couplé avec un autre scénario comme la retenue à la source. Une telle combinaison faciliterait la conclusion des Accords bilatéraux II en levant la question du secret bancaire. Par contre, l'adhésion de la Suisse à l'UE serait entravée car la Suisse devrait passer à l'échange automatique d'informations en devenant membre de l'Union.

Première partie

Mise en perspective historique

Quelques réflexions historiques

Sébastien Guex

Depuis plusieurs années, le processus d'intégration européenne, en particulier les démarches visant à harmoniser quelque peu la fiscalité au sein des pays membres de l'Union européenne et, dans ce cadre, à entraver l'évasion ou la fraude fiscales, suscitent des tensions et des controverses de plus en plus vives autour de la place financière suisse et surtout de l'un de ses piliers, le secret bancaire. Cet article a pour objectif de présenter quelques perspectives historiques de longue durée qui permettent de mieux comprendre le conflit en cours et ses enjeux.

Une stratégie couronnée de succès

Il est tout d'abord utile de rappeler que la stratégie mise en place par les cercles bancaires helvétiques afin d'attirer vers les établissements suisses les capitaux étrangers cherchant à échapper à leur fisc national est très ancienne. Elle date de la fin du XIX^e siècle, lorsque les grandes puissances européennes, en raison notamment des dépenses entraînées par la course aux armements qui débouchera sur la Première Guerre mondiale, ont accentué la pression fiscale sur les couches possédantes.

En France, par exemple, l'impôt sur les successions a été introduit en 1895 et augmenté, en 1901, par l'introduction de la progressivité. Les milieux financiers suisses n'ont pas tardé à comprendre tout l'avantage qu'ils pourraient tirer de cette hausse de la fiscalité aux frontières helvétiques. Ils ont aussitôt développé une intense campagne de démarchage en direction de l'Hexagone, vantant les mérites du procédé du compte joint qui, couplé à leur pratique basée sur le secret, permettait d'échapper facilement à l'imposition des successions. Ce démarchage a d'ailleurs pris une telle ampleur qu'en 1906 déjà, les autorités françaises envisageaient des mesures de rétorsion, par exemple la saisie des avoirs détenus en France par les banques envoyant des démarcheurs à Paris ou à Lyon pour y solliciter la bonne société locale¹.

¹ Cf. le rapport adressé à son Ministre des Finances ou des Affaires étrangères par un haut fonctionnaire français, daté du 14 décembre 1906, Archives du Ministère français des Finances, B 34003.

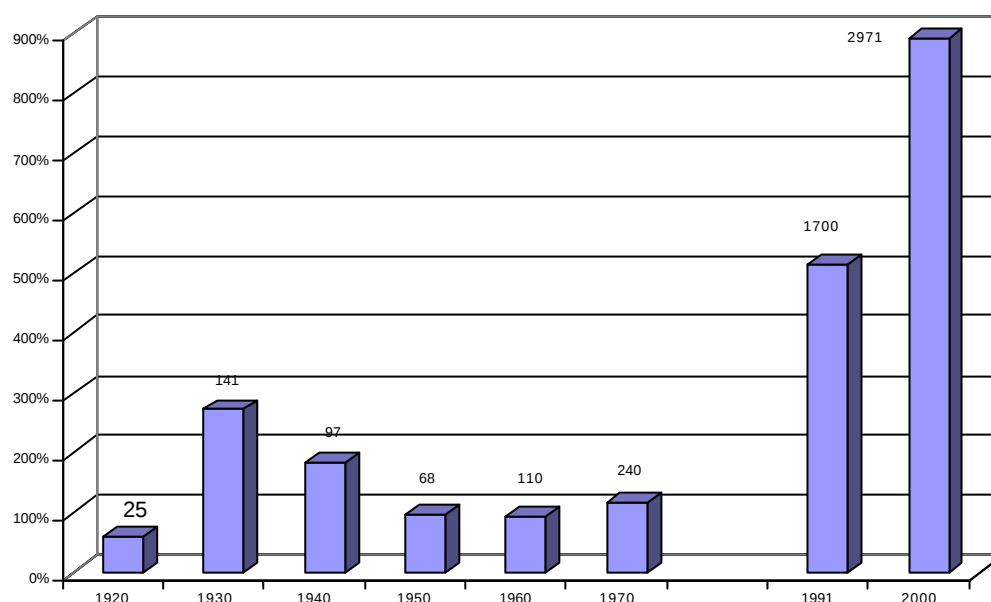
Le premier conflit mondial a donné une formidable impulsion à la stratégie visant à faire de la Suisse un refuge pour les capitaux étrangers. Poussés par la guerre elle-même ainsi que par ses nombreuses conséquences durables - graves troubles socio-politiques, déstabilisation monétaire, doublement ou triplement du poids de la fiscalité, etc. - des fonds gigantesques se sont réfugiés dans le havre helvétique et y sont restés. Ainsi, en une petite quinzaine d'années, la Suisse s'est transformée en place financière internationale. Un seul chiffre illustre l'ampleur du changement : en 1913, les fonds propres cumulés (capital versé et réserves déclarées) des sept grandes banques suisses de l'époque atteignent un montant qui représente 13 % de celui des dix grandes banques françaises ; en 1929, ce montant dépasse de 26 % celui atteint par les rivales françaises². Aussi n'est-il guère étonnant qu'un des observateurs les plus perspicaces de la finance mondiale, Félix Somary, lui-même grand banquier, écrit en 1929 que "[...] *la Suisse occup[e] aujourd'hui une tout autre place, dans le marché international des capitaux, qu'avant la guerre*" et affirme que la place de Zurich *'devrait être considérée comme le plus puissant gérant de fortune du continent'*³.

L'observation de Somary n'est pas seulement intéressante parce qu'elle attire l'attention sur le décollage de la place financière suisse mais aussi parce qu'elle met le doigt sur la source clé de ce succès. En effet, si les banques helvétiques ont réussi à se hisser dans le peloton de tête au niveau mondial, c'est effectivement en réussissant à occuper une niche au sein de la division internationale du travail sur le plan bancaire : celle de gérante de la fortune internationale. Jusqu'à aujourd'hui, les banques suisses ont réussi à maintenir et même, très vraisemblablement, à améliorer leur position dans ce domaine. Grâce aux travaux produits dans le cadre de la "Commission Bergier" et tout récemment publiés, il est désormais possible de suivre l'évolution des fonds confiés à la gestion des établissements helvétiques depuis l'immédiat après-Première Guerre mondiale, même s'il ne s'agit, il faut le souligner, que d'estimations.

² Les données concernant les banques suisses sont tirées du *Manuel statistique du marché financier suisse*, Zurich, 1944 p. 178 ; celles concernant les banques françaises sont tirées de Société des nations, *Mémoire sur les banques commerciales 1913-1929*, Genève, 1931, pp. 144-145 et 152.

³ Felix SOMARY, *Wandlungen der Weltwirtschaft seit dem Kriege*, Tübingen, 1929, p. 99.

Rapport (en%) entre le montant de la fortune gérée par les banques suisses et le Produit intérieur brut (et montants, exprimés en milliards de francs de 1990, de cette fortune), 1920-2000⁴



Comme le graphique le montre, on assiste déjà à une progression fulgurante des fonds gérés par les établissements suisses durant la décennie qui suit la Grande Guerre. Exprimés en francs de 1990, ils ont été multipliés plus de cinq fois, passant de 25 à 141 milliards entre 1920 et 1930. A cette dernière date, ils représentaient déjà

⁴ Les montants totaux de la fortune gérée par les banques suisses ont été estimés par moi à partir des données suivantes : pour les années 1920-1960 : montants gérés par la Société de Banque Suisse et le Crédit Suisse, fournis par Marc PERRENOUD et al., *La place financière et les banques suisses à l'époque du national-socialisme*, Zurich, 2002, pp. 620-623 ; pour l'année 1970, montant géré par le Crédit Suisse en 1970 fourni par Joseph JUNG, *Von der Schweizerischen Kreditanstalt zur Credit Suisse Group. Eine Bankgeschichte*, Zürich, 2000, p. 93 ; pour l'année 1991, moyenne des montants fournis pour l'ensemble des banques suisses dans Niklaus BLATTNER et al., *Das Vermögensverwaltungsgeschäft der Banken in der Schweiz*, Bern, Stuttgart, Wien, 1996, p. 88 ; Harald PECHLANER, *Private Banking. Eine Wettbewerbsanalyse des Vermögensverwaltungs- und Anlageberatungsmarktes in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Chur, Zürich, 1993, pp. 78-79 ; pour l'année 2000, montant pour l'ensemble des banques suisses fourni par la Banque nationale suisse, *Les Banques en Suisse 2000*, Zurich, 2001, p. A153.

plus de deux fois et demie le Produit intérieur brut (PIB) de la Suisse, ce qui constitue une proportion extrêmement élevée. La crise économique des années 1930, puis la Deuxième Guerre mondiale ont entraîné un recul sensible. Ce n'est qu'à partir de 1950 environ que la progression a repris, mais à une allure assez lente. En 1970, la somme des capitaux sous gestion des banques suisses était, certes, quatre fois plus élevée qu'en 1950, en termes absolus, mais rapportée au PIB, elle était encore très loin de retrouver son niveau de 1930. En revanche, la période ultérieure, surtout, sans doute, les années postérieures à 1980⁵, rappelle les années 1920 : les montants en jeu ont connu une croissance impétueuse, sans commune mesure avec celle du PIB. Ils ont été multipliés par douze, en termes absolus, entre 1970 et 2000 et s'ils équivalaient au PIB en 1970, ils sont maintenant près de neuf fois supérieurs à celui d'aujourd'hui.

Ces chiffres indiquent que la place financière suisse est depuis longtemps la principale gestionnaire de la fortune privée mondiale *off-shore*, c'est-à-dire de la fortune des riches particuliers étrangers qui ne la font pas gérer dans leur pays de résidence. Les évaluations les plus courantes lui attribuent actuellement une part de ce marché mondial de l'ordre de 30 % à 40%. Les autres places importantes - la Grande-Bretagne, les États-Unis, le Luxembourg Hong Kong, les Caraïbes - viendraient loin derrière, avec des parts s'élevant, selon les estimations, entre 5 % et 20 %⁶. Or, si cette sorte de fortune a déjà fortement crû durant les deux dernières décennies, favorisée par la vague néo-libérale, tout indique que la croissance du nombre de riches et de super riches va se poursuivre et peut-être même s'accélérer pendant les années à venir⁷. D'où la formidable bataille engagée par les principales places financières internationales pour s'arracher la part la plus élevée de cette source de profit.

⁵ Si l'on examine, dans les comptes de pertes et profits des banques suisses, le produit net des commissions bancaires, dont une part très importante provient des activités liées à la gestion de fortune, on constate en effet qu'à partir des années 1980, la progression de ce produit a connu une très forte accélération ; cf. Banque nationale suisse, *Les banques suisses 1999*, Zürich, 2000, pp. A178-A179.

⁶ Sur ces différentes évaluations, cf. notamment Fondation Genève Place Financière, *Tout savoir sur la Place Financière de Genève*, Genève, 1998, p. 26 ; *Référence*, juin 1999, p. 57 ; *Référence*, avril 2001, p. 16 ; *Neue Zürcher Zeitung*, 19 février 2002.

⁷ Cf. par exemple ANDERSEN, "High net worth asset management : a new model ?", *Financial Services Research Papers*, No 7, hiver 2001-2002, p. 7.

Le secret bancaire comme Réduit national

Dès le moment où la place financière suisse a réussi à occuper cette position spécifique de plaque tournante des capitaux internationaux, c'est-à-dire dès la première Guerre mondiale, la défense du secret bancaire est devenue l'un des soucis majeurs de la politique extérieure et intérieure des autorités helvétiques. En 1924, par exemple, face à d'insistantes démarches des Gouvernements belges et français lui demandant de lever le secret bancaire afin d'entraver la fuite massive de capitaux en provenance des pays limitrophes vers la Suisse, le Conseil fédéral a campé sur une attitude de non recevoir. Lors d'une de ses discussions internes consacrées à la question, il se montrait parfaitement conscient des enjeux et de la portée de son refus intransigeant. En effet, tout en affirmant qu'"[...] on en voudra beaucoup à la Suisse pour cette attitude", il précisait que "*l'importance de l'activité bancaire dans notre économie incite à la plus grande retenue dans la lutte contre l'évasion fiscale*"⁸.

C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre le renforcement du secret bancaire entraîné par l'adoption de la Loi sur les banques en 1934. Jusqu'à cette date, le devoir de discrétion du banquier relevait du droit civil et non du droit pénal. Sa violation ne pouvait être sanctionnée que sur plainte de la partie lésée et seulement par des dommages et intérêts. Avec la Loi de 1934 et son célèbre article 47, le non-respect de ce devoir relevait désormais du droit pénal, c'est-à-dire qu'il devait, en principe, être poursuivi d'office par la justice, y compris en cas d'absence de plainte de la partie lésée, et il était même passible de la prison. L'adoption de la Loi sur les banques ne faisait donc pas qu'asseoir légalement le secret bancaire. Elle conférait à ce dernier le statut de bien public, protégé par l'État, ce qui impliquait une légitimation puissante et une extension considérable de la pratique traditionnelle de discrétion des cercles financiers helvétiques.

Dès 1934, la Suisse est donc devenue pour de nombreuses années, parmi les pays industrialisés, celui où ce secret dressait autour des activités bancaires la muraille la plus hermétique. D'autant plus hermétique qu'à cette première particularité s'en ajoutait une seconde, qui perdure aujourd'hui encore et qui constitue un complément ou, mieux, une composante dérivée du secret bancaire : une définition particulièrement étroite de la fraude fiscale. En Suisse, la simple dissimulation de matières imposables, appelée soustraction fiscale, n'a pas été et n'est toujours pas considérée comme un délit, susceptible de poursuites pénales. Seule

⁸ Cité dans Sébastien GUÉX, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne, 1993, p. 415.

l'escroquerie fiscale, c'est-à-dire la fraude qui s'accompagne, par exemple, de la falsification de documents, est rangée parmi les délits. Cette définition restrictive implique qu'il est très difficile à des autorités étrangères d'obtenir de la part de la Suisse l'entraide internationale en matière fiscale. Rien n'éclaire mieux les enjeux en cause que la réponse faite par le Conseil fédéral, en mars 1998, pour combattre une motion du Parti socialiste exigeant un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale : "[...] *les autorités fiscales ne peuvent exiger des banques, en cas de soustraction d'impôt, qu'elles leur fournissent des renseignements sur leurs clients : le secret bancaire interdit en effet de fournir des renseignements à des tiers. Il en va tout autrement dans le cadre d'une procédure pénale : en effet, le banquier ne peut alors refuser de fournir les renseignements demandés (art. 47, ch. 4 de la loi sur les banques). Par conséquent, si le jugement des cas de soustraction d'impôt relevait des tribunaux pénaux ordinaires, le secret bancaire serait entièrement levé, ce qui aurait des répercussions sur le plan de l'entraide juridique internationale en matière pénale : la Suisse se trouverait en effet tôt ou tard dans l'obligation de garantir aux autres pays une assistance juridique et administrative pleine et entière en matière fiscale. Il n'est dès lors pas à exclure que la levée systématique du secret bancaire qui en découlerait ait des effets négatifs sur l'attrait de la place financière suisse, en particulier pour ce qui est de la gestion des fortunes privées*"⁹.

Mais il est important de souligner que, contrairement à une légende encore presque unanimement acceptée au milieu des années 1990, ce renforcement spectaculaire du secret bancaire n'avait rien à voir avec la volonté de protéger les biens des Juifs persécutés par les autorités de l'Allemagne nazie¹⁰. Il répondait premièrement au souci de calmer les craintes que suscitait, au sein des milieux d'affaires, la perspective de voir des informations sur la clientèle des établissements financiers parvenir, par l'intermédiaire de la surveillance des banques introduite par la Loi sur les banques elle-même, aux autorités fiscales suisses ou, pire encore, étrangères. Il s'agissait, deuxièmement, de répondre, une fois de plus, à des menaces venant de l'extérieur. En effet, en octobre 1932, le Gouvernement français a pris une mesure retentissante contre la

⁹ Prise de position du Conseil fédéral, du 16 mars 1998 (Internet : <http://www.parlament.ch/afs/data>).

¹⁰ Sur ce qui suit, cf. notamment Sébastien GUÉX, "Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la Seconde Guerre mondiale", *Genèses. Sciences sociales et histoire*, No 34, 1999, pp. 427 ; "The Origins of the Swiss Banking secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy", *Harvard Business History Review*, vol. 74, Summer 2000, pp. 237-266.

fraude fiscale en direction de la Suisse. Il a fait perquisitionner les locaux occupés à Paris par trois établissements helvétiques, dévoilant une gigantesque opération de fraude impliquant plus de 1 000 personnes de nationalité française. La plupart étaient issues de la très haute société et ont été inculpées. Le scandale a été énorme. En Suisse, il a suscité une grande effervescence. Le Conseil fédéral s'est réuni à plusieurs reprises pour débattre de la riposte appropriée. L'émoi a été d'autant plus intense que les autorités françaises ont poursuivi l'offensive, en tout cas pendant quelques mois. Ainsi, elles ont tenté d'obtenir de la principale banque suisse concernée la mise à disposition de contrôleurs fiscaux français de ses livres de comptes. Et pour faire pression dans ce sens, elles ont saisi les volumineux avoirs détenus par cet établissement dans l'Hexagone et ont fait emprisonner trois de ses dirigeants. Dans ce contexte, la Loi de 1934 avait pour fonction de rassurer la clientèle étrangère des banques helvétiques échaudée par cette affaire en érigeant autour de ces dernières une sorte de Réduit national avant la lettre.

Certes, le secret bancaire n'a pas été l'unique facteur du succès de la place financière suisse. Plusieurs autres atouts ont joué un rôle : la très longue tradition commerciale et bancaire des milieux d'affaires helvétiques, la neutralité, la force de la monnaie suisse ou encore la remarquable stabilité politique intérieure. Aussi se pose-t-il un problème : comment peut-on estimer le poids de ces différents atouts ? A ce propos, il ne faut pas oublier que les établissements suisses ne se sont pas développés dans le vide, mais dans un monde peuplé de concurrents. Durant de longues phases, à partir du premier conflit mondial, d'autres places financières ont également disposé des atouts mentionnés ci-dessus, ou au moins de la plupart d'entre eux. En outre, certaines, parmi elles (en particulier Londres, New York et Paris), ont pu s'appuyer sur une puissance économique et politique très largement supérieure à celle de la Suisse. C'est seulement si l'on prend en compte ce contexte concurrentiel que l'on peut évaluer l'importance relative des différents avantages évoqués.

Sous cet angle, il ne fait pas de doute que les deux singularités relevées plus haut - un secret bancaire particulièrement hermétique couplé à une définition très restrictive de la fraude fiscale - ont représenté et représentent encore un atout *spécifique*, et donc particulièrement important, de la place financière suisse. Le fait qu'une proportion très élevée - les estimations la situent généralement entre 50 % et 80 %¹¹ - des fonds en provenance de

¹¹ Cf. par exemple *Entreprise* du 24 septembre 1999, *Le Temps* du 24 février 2001 et Jean ZIEGLER, "Mort programmée du secret bancaire suisse", *Le Monde Diplomatique* de février 2001, p. 12.

l'étranger gérés par les établissements helvétiques provient de la fraude fiscale en témoigne directement.

Le passé et le présent

Les charges lancées actuellement contre le secret bancaire suisse, au premier rang desquelles figure celle menée par l'Union européenne dans le cadre de sa tentative d'harmoniser la fiscalité de l'épargne, ne surviennent pas comme un coup de tonnerre dans un ciel bleu. En fait, l'histoire même de la place financière suisse au XX^e siècle est inséparable de celle des incessantes attaques conduites contre le secret bancaire, qu'elles soient venues de l'intérieur ou de l'extérieur du pays. Les pages précédentes en ont mentionné quelques exemples. Ce simple fait devrait inciter à relativiser quelque peu le présent.

Du dehors des frontières, la remise en cause la plus sérieuse s'est produite au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, lorsque les puissances alliées, Américains en tête, ont exigé des autorités helvétiques la levée du secret bancaire afin d'identifier les avoirs étrangers, en particulier ceux provenant de l'Allemagne nazie, gérés par les établissements suisses. Le conflit s'est prolongé sur plusieurs années et s'est terminé à l'avantage des milieux financiers helvétiques qui se sont tirés d'affaire sans atteinte majeure au secret¹². Il n'est peut-être pas inutile d'esquisser, en guise de conclusion, un très bref rapprochement entre cet épisode et la situation actuelle, même si, bien évidemment, comparaison n'est pas raison.

Premier constat, les milieux dirigeants suisses, passablement discrédités sur le plan politique et moral par l'ampleur de leur collaboration économique avec le Troisième Reich, se sont retrouvés dans un isolement assez profond à la fin du second conflit mondial, ce qui n'est pas du tout le cas aujourd'hui.

Ensuite, ils ont pu et su utiliser les contradictions internes qui traversaient alors leurs adversaires pour tirer leur épingle du jeu. Or, il est loin d'être évident que les conflits ont été suffisamment aplanis au sein même de l'Union européenne pour empêcher les autorités helvétiques d'en tirer profit et celles-ci peuvent également

¹² Sur cet épisode, cf. notamment Marco DURRER, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben über die "Safehaven"-Politik zum Washingtoner Abkommen 1941-1946*, Bern/Stuttgart, 1984, et Linus VON CASTELMUR, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952)*, Zürich, 1992.

jouer sur les multiples antagonismes ou divergences existant entre l'Union et les États-Unis, y compris sur la question du secret bancaire.

Enfin, contrairement à une imagerie complaisamment véhiculée depuis très longtemps, la Confédération n'est pas ce David disposant de sa seule petite fronde face à de multiples Goliath. La Suisse est aussi, depuis longtemps, une importante puissance industrielle et commerciale, et il s'agit d'une des caractéristiques qui la distinguent de places financières "artificielles" comme les Bahamas ou autres îles Caïman. Après les États-Unis, elle constitue le deuxième débouché pour les produits de l'Union européenne et ses investissements figurent parmi les plus élevés au niveau mondial. Ce poids économique substantiel a donné et donne toujours une marge de manœuvre supplémentaire aux cercles dirigeants helvétiques. Ce facteur a déjà fortement contribué au succès remporté à l'issue du dernier conflit mondial. Pour le moment, rien n'indique qu'il devrait en aller autrement aujourd'hui.

Le secret bancaire suisse face aux pressions internationales

Caroline Eggli

Des pressions internationales sans précédent

Depuis le milieu des années 90, la thématique de la concurrence fiscale dommageable, dont l'évasion fiscale est une des manifestations¹³, attire l'attention comme probablement jamais auparavant et s'est imposée sur l'agenda international. Les initiatives internationales, régionales, bilatérales, voire unilatérales, se multiplient. L'OCDE a entamé ses travaux sur la concurrence fiscale dommageable et sur l'amélioration de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales. L'Union européenne a repris ceux sur la fiscalité de l'épargne. Le fisc américain (l'IRS) a imposé avec succès le système dit de l'intermédiaire qualifié. Enfin, certains gouvernements adoptent des mesures unilatérales telle la récente amnistie fiscale proposée par le gouvernement Berlusconi en Italie.

La place financière suisse est directement concernée par ces développements et représente une cible privilégiée des pressions internationales. La place financière suisse s'est en effet spécialisée dans le secteur de la gestion de fortune avec un succès certain. On évalue ainsi à environ 4000 milliards de francs les actifs sous gestion dans les banques en Suisse - dont plus de la moitié provient de la clientèle étrangère (institutionnelle et privée) et le tiers de la clientèle étrangère privée - ce qui représente entre 25 et 35 % de la fortune privée mondiale offshore¹⁴ et assure à la Suisse la première place mondiale dans ce segment¹⁵. On comprend dès lors que lorsqu'il s'agit de lutter contre l'évasion fiscale, la place financière suisse est incontournable.

¹³ Le concept de concurrence fiscale dommageable est un concept large et flou pour lequel il n'existe pas de définition faisant l'objet d'un consensus. La définition qu'en donne l'OCDE renvoie à une forme de "braconnage" sur la base d'imposition d'autres pays, incluant l'ensemble des pratiques "conçues pour attirer des investissements ou de l'épargne d'autre origine ou pour permettre d'échapper aux impôts d'autres pays" (OCDE :1998 :16).

¹⁴ Fortune de particuliers étrangers non gérée dans le pays d'origine du propriétaire.

¹⁵ UBS. *Bankenplatz Schweiz. Research zur wirtschaftlichen Bedeutung*, UBS Group Policy & Research, 2001.

Si de nombreux motifs sont souvent invoqués pour expliquer cette réussite - entre autres la stabilité politique, l'état de droit et la sécurité juridique, la stabilité d'une monnaie forte, la qualité des services offerts par les établissements financiers suisses et les compétences de leur personnel - la législation suisse sur le secret bancaire joue dans cette panoplie un rôle essentiel : le secret bancaire est au moins une condition nécessaire, mais probablement pas suffisante.

Le secret bancaire suisse et l'évasion fiscale

Le regain d'intérêt porté à la thématique de l'évasion fiscale n'est pas une bonne nouvelle pour l'industrie financière suisse en particulier et pour la Suisse en général¹⁶. Le secret bancaire suisse a certes toujours subi des pressions. Mais l'originalité de la situation actuelle réside dans l'intensité et la multiplication des sources de pressions, et surtout dans la concentration des critiques et des attaques sur l'aspect 'évasion fiscale' du secret bancaire. Les études historiques sur les origines du secret bancaire suisse et juridiques sur les limites de son application, montrent en effet que la véritable raison d'être du secret bancaire est l'évasion fiscale.

Le débat sur les origines du secret bancaire

Le devoir de discrétion que les représentants et les employés des banques sont tenus d'observer sur les affaires économiques de leurs clients, trouve sa source dans diverses bases légales¹⁷. Mais c'est

¹⁶ La place financière suisse serait, selon les estimations, à l'origine - directe ou indirecte - d'environ 17 % du PIB suisse, emploierait 6 % de la population active et contribuerait à raison de 14 % aux recettes fiscales de l'ensemble des collectivités publiques en Suisse (UBS 2001). On comprend dès lors que les intérêts et les revendications des milieux de la finance soient relayés par les autorités politiques. Ces données expliquent aussi le fort soutien populaire dont bénéficie le secret bancaire auprès de la population suisse qui a rejeté sèchement par 73 % des votants une initiative socialiste contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques en 1984. Et plus récemment, les divers sondages effectués sur ce thème attestent de l'attachement encore bien réel du peuple suisse à la notion de secret bancaire.

¹⁷ L'article 98, al. 2 du code des obligations qui garantit qu'en cas de rupture du devoir de secret découlant d'une relation contractuelle, le client peut intenter une procédure civile en dommages et intérêts contre la banque. Et les articles 162 et 320 du code pénal qui, respectivement, répriment la révélation d'un secret de fabrication ou d'un secret

sans conteste la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne de 1934 - plus précisément son article 47 - qui confère toute sa portée au secret bancaire, car elle introduit une disposition pénale punissant sa violation¹⁸. Auparavant, la discrétion du banquier n'était protégée que par le droit civil, qui n'offrait qu'une protection limitée, notamment à l'égard du fisc.

La question des motivations à l'origine de l'introduction d'une sanction pénale de la violation du secret bancaire, fait l'objet d'un débat. Jusqu'à encore récemment, la version officielle selon laquelle le secret bancaire suisse aurait été renforcé dans les années 30 pour se prémunir de l'espionnage économique mené par la Gestapo et protéger les avoirs des individus persécutés par le régime nazi, n'était remise en cause ni par les partisans du secret bancaire, ni par ses adversaires. Or, ce mythe bien ancré est sérieusement ébranlé par une étude récente de l'historien Peter Hug, basée sur les archives fédérales et celles de l'ASB, qui révèle une histoire radicalement différente et confirme qu'à son origine déjà, le secret bancaire était conçu dans la perspective de faciliter l'évasion fiscale¹⁹. Cette étude apporte plusieurs éclairages intéressants.

Premièrement, l'étude analyse le contexte des années 20 et 30 dans lequel le législateur suisse décida de renforcer la législation sur le secret bancaire : il est marqué par la multiplication des enquêtes d'agents fiscaux allemands et français et l'éclatement d'un certain nombre de grandes affaires aux effets dévastateurs. Une illustration exemplaire du climat de l'époque est un cas datant de 1932 et impliquant la Banque commerciale de Bâle dont les directeurs et sous-directeur ont été surpris par la police française en compagnie de certains de leurs plus prestigieux clients en flagrant délit d'organisation d'évasion fiscale. La banque fera faillite à la suite de cette affaire. Ce cas au retentissement considérable a incité les titulaires de comptes en Suisse à retirer en masse leurs avoirs des banques suisses qui ont vu leurs coffres se vider progressivement et les investisseurs fuir vers des cieux plus cléments. Peter Hug souligne également l'efficacité de cette mesure : durant les trois années suivant l'introduction de la loi de 1934, le volume des sommes gérées par les banques suisses a progressé de 28 %.

Deuxièmement, l'étude retrace la naissance du mythe d'un secret bancaire destiné à protéger les personnes persécutées par le

commercial et garantit le secret de fonction.

¹⁸ Les sanctions envisagées en cas de violation du secret bancaire sont particulièrement sévères : elles vont d'une amende à hauteur de 50 000 francs à une peine d'emprisonnement de 6 mois au maximum.

¹⁹ Peter HUG, "Les vraies origines du secret bancaire : démontage d'un mythe", *Le Temps* 27 avril 2000, p. 12.

régime nazi, qui est en fait né seulement en 1966 dans un article anonyme du *Bulletin du Crédit suisse*. A cette époque, le Congrès américain avait inscrit à son ordre du jour un projet législatif contre la fuite des capitaux et se montrait particulièrement critique à l'égard des législations sur le secret bancaire.

Enfin, l'étude révèle l'incroyable et inespéré succès que cette nouvelle version de l'histoire a connu. Le mythe a contribué à immuniser le secret bancaire contre les attaques dont il faisait l'objet. Au Congrès américain, les critiques contre un secret bancaire suisse auréolé d'une caution morale²⁰ ont été modérées et revues à la baisse. Mêmes des adversaires notoires du secret bancaire, tels Jean Ziegler ou Theodore Reed Fehrenbach, ont repris la nouvelle version de l'histoire.

Ce "démontage du mythe" montre que le secret bancaire suisse n'était pas destiné à protéger les titulaires de comptes en Suisse persécutés par le régime nazi, même s'il a certainement contribué à le faire. L'intention des décideurs politiques avait davantage à voir avec le projet moins altruiste de faciliter l'évasion fiscale et de sauvegarder les intérêts de la place financière suisse.

L'indice juridique d'un secret bancaire intimement lié à la problématique de l'évasion fiscale

Le secret bancaire suisse n'est pas absolu et l'est de moins en moins. Durant les trente dernières années, la législation suisse sur le secret bancaire a connu toute une série d'adaptations afin de limiter les possibilités d'abus. Et ces changements ont réduit progressivement la portée du secret bancaire suisse à son noyau dur : l'évasion fiscale.

Dans le domaine de l'entraide internationale, le régime mis en place à partir des années 70, basé sur les principes de double incrimination²¹ et de spécialité²², permet la levée du secret bancaire et la transmission d'informations aux autorités étrangères pour les délits relevant du droit pénal suisse²³. Cependant, dans la mesure où

²⁰ Et eu égard également à l'influent électorat juif américain.

²¹ Le principe de double incrimination signifie qu'un pays n'accorde l'entraide que pour un acte qui est punissable également selon son propre droit pénal.

²² Le principe de la spécialité implique que les renseignements obtenus par voie de l'entraide ne peuvent dans l'État requérant ni être utilisés aux fins d'investigations, ni être produits comme moyens de preuve dans une procédure pénale visant une infraction pour laquelle l'entraide est exclue.

²³ Voir en particulier la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (CEEJ) conclue par le Conseil de l'Europe en 1959 et entrée en vigueur pour la Suisse en 1967, le traité d'entraide judiciaire en

l'évasion fiscale, en tant que simple soustraction fiscale - par opposition à la fraude fiscale²⁴ - est un délit administratif en droit suisse, les demandes d'entraide en la matière sont considérées comme irrecevables.

En matière d'obligations de diligence et de communication des informations bancaires, la réglementation a également évolué ces dernières années. Depuis 1977, la Convention de diligence des banques impose la vérification de l'identité du véritable ayant droit économique d'un compte²⁵. Et depuis le milieu des années 90, les cas où les banques ont l'obligation de communiquer aux autorités les soupçons de malversations se sont multipliés, en particulier en matière de blanchiment d'argent²⁶. Par conséquent, il n'y a pour ainsi dire plus que l'évasion fiscale qui est encore protégée par le droit suisse.

La question des effets du dispositif réglementaire adopté par la Suisse ne concerne pas directement notre propos. Notons cependant que si certains doutent de son efficacité²⁷ - en particulier du fait des crises traversées par les organismes chargés de la régulation de la place financière suisse (Autorité de contrôle en matière de blanchiment et Bureau de communication), des procédures lourdes et des nombreuses voies de recours qui freinent l'efficacité du dispositif et de l'éclatement de certaines "affaires" qui n'épargnent

matière pénale entre la Suisse et les États-Unis, signé en 1973 et entré en vigueur en 1977, ainsi que loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, entrée en vigueur en 1983 (AUBERT 1996, 1997; BERNASCONI 1996).

²⁴ La fraude fiscale implique la falsification de documents ou la tromperie astucieuse, tandis que la soustraction fiscale renvoie à l'omission de déclarer certains revenus.

²⁵ Par conséquent, il n'existe pas en Suisse de comptes anonymes (l'identité de la personne qui ouvre le compte n'est pas connue de l'établissement bancaire), mais uniquement des comptes numérotés (le nom du créancier ou du déposant est remplacé par un numéro, mais la banque connaît le titulaire du compte).

²⁶ Depuis 1998, les banquiers ont l'obligation d'avertir les autorités (le Bureau de communication) dès qu'ils soupçonnent un cas de blanchiment (LBA, loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier). Et depuis avril 2000, ces dispositions ont été étendues à l'ensemble des intermédiaires financiers, dont la définition est très large.

²⁷ Voir par exemple un très controversé rapport de 2001 de l'Assemblée française (le rapport Montebourg) qui doute de l'efficacité du dispositif légal adopté par la Suisse en matière de blanchiment qui ne serait que de la poudre aux yeux dans la mesure où les institutions politiques et judiciaires manqueraient de volonté et de moyens pour les implémenter.

toujours pas la Suisse, à l'instar de la récente affaire Abacha²⁸ - la législation suisse jouit d'une reconnaissance internationale certaine. Les organismes internationaux, tels le Groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux (GAFI), le Forum pour la stabilité financière (FSF) chargé d'évaluer les pays selon la qualité de leur surveillance bancaire et le degré de coopération avec les instances internationales ou le FMI, reconnaissent tous les adaptations entreprises par la Suisse, qui passe, en matière de lutte contre le blanchiment, pour l'un des meilleurs élèves de la classe.

Ce bref récapitulatif historique et juridique montre que le cœur du secret bancaire suisse, sa raison d'être, est l'évasion fiscale et que par conséquent les développements actuels sont particulièrement inquiétants. Pour mieux appréhender les conséquences probables des pressions actuelles, il est utile de s'interroger sur les motifs du nouvel intérêt porté à la thématique de l'évasion fiscale, sur les problèmes de régulation que rencontrent des projets de coopération en la matière, ainsi que sur les résolutions possibles de ces difficultés.

La mise sur agenda de la thématique de l'évasion fiscale

La mobilité des capitaux et la globalisation des marchés financiers sont des phénomènes relativement récents. Les Accords de *Bretton Woods* de 1944 instaurent en effet un régime résolument non libéral en matière de circulation des capitaux. Puis, à la faveur de développements technologiques, de la dynamique du marché, et surtout des décisions prises par les principales nations industrialisées, le volume des transactions financières s'est accru de manière drastique, en particulier durant les années 90.

Ces développements, synonymes de nouvelles opportunités, s'accompagnent aussi de nouveaux défis et de nouveaux risques. Le phénomène de l'évasion fiscale en particulier prend une ampleur inédite. Dans ce contexte, trois catégories de motivations sont à l'origine du nouvel agenda international sur la concurrence fiscale dommageable.

Le premier motif, de nature fiscale, est lié aux pertes de revenus des États et à la mise à mal des équilibres sociaux traditionnels. Les pays moins bien préparés à la compétition fiscale souffrent de la concurrence de pays plus attractifs pour les capitaux²⁹. Les recettes

²⁸ L'enquête de la Commission fédérale des banques montre néanmoins que les fonds Abacha seraient entrés dans le système par d'autres places financières, notamment Londres et New York.

²⁹ Relevons qu'il n'existe pas de consensus dans la littérature scientifique existante sur les effets réels de la compétition fiscale sur les

fiscales en pâtissent et une pression croissante s'exerce sur les facteurs de production moins mobiles, en particulier le travail. Les statistiques de l'OCDE confirment que durant les années 90, le poids de la fiscalité sur les acteurs et facteurs de production mobiles ou nomades s'est progressivement déplacé au détriment des acteurs et des facteurs de production moins mobiles ou sédentaires³⁰. Cette évolution se traduit politiquement par un mécontentement croissant des perdants de la mondialisation, qui, s'ils ne bénéficient certes pas de l'opportunité d'*exit* des régulations étatiques peu favorables, usent d'autant plus de leurs possibilités de *voice* pour exprimer leurs revendications. Les manifestations anti-mondialisation devenues incontournables à l'occasion de toutes les rencontres associées au processus de globalisation (OMC, FMI, G7, Conseil européen, WEF de Davos, etc.), de même que les succès électoraux remportés par les partis politiques organisant ce mécontentement (à l'instar de l'UDC en Suisse), témoignent de cette évolution. Ce phénomène est une réalité politique dont les décideurs politiques doivent tenir compte : la mise sur agenda de la concurrence fiscale dommageable est à la fois un moyen de garantir les recettes fiscales indispensables pour assurer les prestations sociales et une compensation offerte aux perdants de la mondialisation.

Le second motif est un motif de compétition entre places financières. La mobilité croissante des capitaux s'accompagne d'un regain de concurrence entre places financières pour l'acquisition de parts d'un marché de plus en plus volatil. Et cette compétition est particulièrement féroce dans le secteur de la gestion de fortune qui est devenu l'un des plus lucratifs de l'industrie bancaire. L'impressionnante création de fortune durant les années 90, due notamment aux nouvelles technologies et aux gains boursiers faramineux réalisés, a en effet créé de nouvelles perspectives très prometteuses pour ce secteur d'activité. Dans ce contexte de concurrence, toutes mesures susceptibles de désavantager un concurrent et d'accroître ses atouts relatifs, sont bonnes à prendre. Et les places financières exercent un lobbying sur leur

capacités d'action des États. Certains pronostiquent une spirale de dérégulation et l'effritement progressif de l'assiette d'imposition (*race to the bottom*). D'autres constatent que la part de l'État dans l'économie n'a cessé de croître malgré la concurrence fiscale. Enfin, un dernier courant de recherche nuance ces conclusions et montre d'une part que c'est le calcul coûts-bénéfices associé à la poursuite de certains objectifs politiques qui est altéré mais que la plupart des options restent ouvertes, d'autre part que ce calcul coûts-bénéfices varie selon les États.

³⁰ Fritz W. SCHARPE, "Globalization : The Limitations on State Capacity", *Swiss Political Science Review*, 1998, 4(1) : 92-8.

gouvernement pour les encourager à imposer des standards moins favorables à leurs concurrents.

Enfin une dernière catégorie de motivations renvoie à une dynamique propre aux institutions internationales. Au sein de l'UE, le projet de directive sur la fiscalité de l'épargne est un produit à la fois de l'effet de *spill-over* du marché unique et de la libre circulation des capitaux et d'une quête de légitimité des institutions communautaires auxquelles on reproche leur déficit démocratique. Le fossé grandissant se creusant entre élites européennes et citoyens européens devient un enjeu prioritaire et l'agenda communautaire tend à se rapprocher des préoccupations des citoyens. La mise sur l'agenda de l'OCDE de la concurrence fiscale dommageable et de l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales renvoie aussi à une dynamique propre à l'organisation. Avec la fin de la guerre froide, l'OCDE voit en effet triompher les politiques qu'elle se chargeait de promouvoir, ce qui lui fait perdre un peu de sa raison d'être. L'agenda de l'OCDE est dès lors de moins en moins exclusivement occupé à la promotion de la mondialisation et de plus en plus consacré aussi à la question des coûts qu'elle engendre. Soulignons enfin le rôle décisif joué par certains entrepreneurs politiques, à l'instar du rôle joué par le Commissaire européen Mario Monti au sein de l'UE ou du secrétariat de l'OCDE et du chef des affaires fiscales, Jeffrey Owens, dans le cadre de l'OCDE.

Évaluation des incidences de ces développements sur le secret bancaire suisse

Les défis de régulation

Si les motivations de s'attaquer à la concurrence fiscale dommageable et à l'évasion fiscale sont nombreuses et ont de quoi inquiéter la place financière suisse, certains éléments doivent cependant apaiser ces craintes. La bonne nouvelle pour la Suisse réside dans l'extraordinaire difficulté de réguler un objet aussi volatil que les capitaux. Plus précisément, trois défis de régulation importants, mais non insurmontables, se posent aux diverses tentatives de coopération dans ce domaine.

Le premier problème rencontré est un désaccord *ex ante*, en amont de la coopération : l'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération. La littérature existante a souvent tendance à considérer la compétition fiscale comme un unique problème d'action collective. Or, la coopération dans le domaine fiscal engendre aussi un conflit distributionnel. Et si certains sont perdants de la compétition, d'autres y gagnent et n'ont pas intérêt à coopérer.

Le second problème est la crainte ex post d'être doublé : un problème typique d'action collective. Quand bien même la coopération serait une stratégie rationnelle du point de vue individuel, c'est-à-dire quand bien même il n'y aurait pas de conflits d'intérêts, la structure interactive produirait un résultat collectif qui n'est dans l'intérêt de personne. Ce résultat sub-optimal est formalisé par le dilemme du prisonnier : le résultat collectif optimal est la situation où tous coopèrent, mais celle-ci est difficile à obtenir du fait des craintes des parties à la négociation de coopérer tandis que les autres s'abstiennent, situation la pire du point de vue individuel.

Le troisième problème est la problématique des pays tiers. La coopération dans le domaine fiscal est hautement sensible à la non-participation (ou *free riding*) des États tiers car, théoriquement du moins, les bénéfices d'un accord peuvent être ruinés par une seule juridiction non-coopérative, les capitaux fuyant la zone de coopération pour des législations plus attractives.

Toute tentative de coopérer dans le domaine de la lutte contre l'évasion fiscale est ainsi confrontée à un *trade off* sérieux entre : extension géographique de la coopération qui augmente la diversité des intérêts en présence et les problèmes d'action collective, et facilitation de la résolution des problèmes d'absence d'intérêts mutuels et d'action collective par la réduction du nombre d'acteurs qui diminue, voire au pire annihile les bénéfices potentiels de la coopération.

Les possibles résolutions des défis de régulation

Ces difficultés ne garantissent cependant pas un avenir sans ombre pour le secret bancaire. Les sources d'inquiétudes doivent au contraire être doubles : d'autre part, du fait de la constellation des intérêts et des préférences ainsi que de la distribution du pouvoir au niveau international, car elles créent de possibles coalitions gagnantes sur l'option la pire du point de vue du secret bancaire : l'échange d'informations ; d'autre part, du fait des faibles ressources institutionnelles - canaux d'expression et de défense des intérêts privilégiés pour les petits pays - dont bénéficie la Suisse.

La logique des intérêts

Les intérêts et les préférences des pays sur l'enjeu de la lutte contre l'évasion fiscale peuvent être regroupés en trois catégories. Il y a d'abord les perdants de la compétition : les pays victimes d'exode fiscal, peu attractifs pour les capitaux. Le motif fiscal est la

raison principale de l'intérêt qu'ils portent aux travaux sur la concurrence fiscale dommageable. Et pour ce groupe de pays, toute mesure luttant contre l'évasion fiscale est bonne à prendre : impôt à la source ou échange d'informations.

Il y a ensuite les gagnants de la compétition aux places financières d'envergure. On retrouve dans cette catégorie les places financières incontournables de Londres ou de New York. Leur soutien éventuel à un projet de lutte contre l'évasion fiscale est motivé par un souci de compétitivité et l'option de l'échange d'informations est la seule acceptable de leur point de vue.

Enfin, il y a les gagnants de la compétition qui doivent leur succès à leur législation sur le secret bancaire ; souvent des petits pays ayant développé des niches spécifiques. La Suisse appartient à ce groupe d'acteurs, pour lequel un système d'échange d'informations n'est pas envisageable et préférerait consentir à une imposition à la source.

La première source d'inquiétude pour les législations sur le secret bancaire est la rencontre inattendue des intérêts des deux premiers groupes d'acteurs : les perdants de la compétition et les grandes places financières gagnantes. Ils s'accordent, pour des raisons certes diamétralement opposées, sur l'option de l'échange d'informations, mesure incompatible avec les législations sur le secret bancaire. La solution de l'échange d'informations parvient ainsi à réunir deux projets *a priori* incompatibles : compétition fiscale versus coopération fiscale. Le compromis obtenu à Feira sur la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne, ainsi que la non-prise en compte dans les travaux de l'OCDE de l'option d'une imposition à la source, offrent des exemples de telles coalitions.

La logique du pouvoir

La deuxième source d'inquiétude pour les législations sur le secret bancaire est que la distribution de ces intérêts et préférences ne suit pas une logique aléatoire : les grands pays se recrutent dans les deux premières catégories ; les petits pays dans la troisième. Les modèles économiques montrent en effet que toute chose égale par ailleurs, la taille du pays est déterminante pour expliquer les dynamiques fiscales : les petits pays sont les gagnants de la compétition fiscale car les pertes de revenu induites par la diminution de la taxation de leurs concitoyens sont largement compensées par les gains de revenus provenant des ressortissants d'autres États. Dans le troisième groupe d'acteurs se trouvent donc surtout des petits États, dont le poids politique est faible. Par conséquent, la coalition formée autour de l'échange d'informations

dispose d'un poids politique nettement supérieur au groupe d'acteurs regroupés dans la troisième catégorie.

La logique institutionnelle

La constellation des intérêts et des préférences des acteurs ainsi que la distribution du pouvoir ne représentent cependant pas les seules variables à prendre en compte. Les institutions internationales interfèrent également avec ces facteurs. Les développements récents au sein de l'UE et de l'OCDE illustrent la manière dont les variables institutionnelles affectent les logiques des intérêts et du pouvoir.

Une première illustration est fournie par la situation inconfortable dans laquelle se trouve la Suisse suite à l'accord sur la fiscalité de l'épargne obtenu en juin 2000 au sommet de Feira. Le compromis de Feira consacre la solution de l'échange d'informations, au détriment du système dit de coexistence qui laissait libres les États-membres de l'UE de choisir entre un système d'échange d'informations ou une retenue à la source. Ce compromis sur l'unique option de l'échange d'informations est le résultat de la stratégie intransigeante poursuivie par la Grande-Bretagne et de l'alignement progressif du groupe des États perdants de la compétition fiscale sur cette position – alignement qui s'explique par le fait que pour ces États, toute option autre que le statu quo est bonne à prendre. Le soutien à contrecœur du troisième groupe d'acteurs, dans ce cas précis le Luxembourg et l'Autriche³¹, a été obtenu en échange d'un certain nombre de contreparties, dont la plus importante est la pré-condition de l'adoption de mesures équivalentes par les États tiers. Ces petits pays membres de l'UE n'ont certes pas été en mesure d'imposer leur veto au projet de directive sur la fiscalité de l'épargne. Mais grâce à leur appartenance aux institutions de l'UE, ils sont cependant parvenus d'une part à s'assurer que leurs principaux concurrents ne pouvaient bénéficier de l'adoption de cette directive pour s'assurer un avantage concurrentiel et attirer des capitaux à leurs dépens, d'autre part à détourner la pression et l'attention sur les pays tiers, en tête la Suisse, et à leur faire assumer la responsabilité d'un éventuel échec.

L'évolution des travaux de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable fournit une illustration supplémentaire de la manière

³¹ Le soutien de l'Autriche à la proposition de Feira est aussi le fruit d'un concours de circonstances : il a été marchandé en contrepartie d'une promesse des autres États-membres de reconsidérer le blocus diplomatique dont l'Autriche faisait l'objet depuis l'entrée au gouvernement en février 2000 du parti d'extrême droite de Jörg Haider, le FPÖ.

dont les variables institutionnelles affectent le processus de coopération. La liste des pays répondant aux critères des paradis fiscaux établie par l'OCDE n'inclut que des juridictions hors de la zone OCDE et épargne ainsi l'ensemble des États-membres de l'organisation. Plusieurs représentants des pays désignés sur cette liste se plaignent des inégalités de traitement entre pays membres de l'OCDE et pays tiers et reprochent à l'OCDE de chercher à leur imposer des standards que certains de ses États-membres n'atteignent pas. Le caractère intergouvernemental des institutions de l'OCDE et la prise de décision à l'unanimité, expliquent l'incapacité de l'organisation à adopter des recommandations contraires aux intérêts de ses États membres. Car si un tel design institutionnel est adapté à la résolution des problèmes d'action collective, il ne contribue pas à résoudre - voire pire contribuerait à les exacerber - les difficultés liées à l'absence d'intérêts mutuels en faveur de la coopération.

Conclusion

Nous avons cherché à montrer que les pressions actuelles sur le secret bancaire sont particulièrement menaçantes et inquiétantes pour la Suisse, car le gros de la fortune placée en Suisse l'est pour des motifs d'évasion fiscale. Du fait du manque d'informations chiffrées pour soutenir cette thèse, nous avons proposé des éléments de confirmation historiques et juridiques.

Nous avons ensuite adopté une analyse politologique pour évaluer les conséquences éventuelles de ces développements. La littérature scientifique existante a mis en avant les difficultés structurelles inhérentes à tout projet de coopération dans un domaine caractérisé par une grande mobilité, à l'instar des capitaux. Les issues possibles à ces problèmes de coopération sont fonction d'une interaction complexe entre les logiques des intérêts, du pouvoir, et institutionnelle. Dans le cas concret des projets de lutte contre la concurrence fiscale dommageable, la combinaison entre la constellation des intérêts et la distribution du pouvoir tend à privilégier les solutions basées sur le système de l'échange d'informations.

Dans ce contexte, les principales ressources restant à disposition des petits pays du troisième groupe d'acteurs (pays à secret bancaire) sont les ressources institutionnelles. En conséquence, l'on ne peut que regretter l'isolement politique de la Suisse, en particulier sa non-participation au processus décisionnel communautaire.

Comparaison entre les premiers Accords bilatéraux (AB1) et les seconds Accords bilatéraux (AB2)

René Schwok

Nous comparons les premiers accords bilatéraux (AB1) avec la nouvelle série d'accords (AB2) dont fait partie la fiscalité de l'épargne. Une telle comparaison devrait permettre de mieux répondre à la question : "continuité ou rupture" de la politique européenne de la Suisse ? Assiste-t-on en effet à un deuxième paquet de négociations bilatérales, au fond similaire au premier ? Ou au contraire, est-on entré dans une logique radicalement différente ?

Les premiers Accords bilatéraux (AB1) entre l'UE et la Suisse sont entrés en vigueur le premier juin 2002. Au nombre de sept, ils concernent la libre circulation des personnes, ainsi que des transports terrestres et aériens. Ils facilitent les échanges de certains produits agricoles, l'accès à certains marchés publics, ainsi que la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité. Enfin, ils garantissent la participation des chercheurs suisses aux programmes communautaires.

Les négociations sur ces accords ont été longues et laborieuses. Au sens large, le processus a duré près de dix ans (de la phase d'approche à l'entrée en vigueur). Cela est d'autant plus étonnant que l'ensemble de la matière avait déjà été couvert par l'Espace économique européen³².

La thèse que nous défendons ci-dessous est que le second Round d'Accords bilatéraux risque d'être encore plus problématique. Surtout en ce qui concerne la fiscalité de l'épargne, la fraude dite douanière, l'accès à Schengen et à Dublin, ainsi que la libre circulation de tous les services. Étant entendu que les autres domaines (comme les produits agricoles transformés, les statistiques etc.) ne devraient pas poser de problèmes particuliers.

Nous relevons ci-dessous six différences principales entre les AB1 et les AB2 :

³² René SCHWOK & Nicolas LEVRAT, "Switzerland's Relations with the EU after the Adoption of the Seven Bilateral Agreements", *European Foreign Affairs Review*, London, 6, 2001 ; pp. 335-354.

L'ensemble de la Suisse soutenait les AB1, alors qu'elle est ambiguë par rapport aux AB2

Les principaux partis politiques, ainsi que les milieux économiques, syndicaux et intellectuels suisses étaient déterminés dans leur soutien aux AB1. Ceux-ci devaient permettre à la Suisse de compenser l'échec de l'EEE, de ne pas être marginalisée, de rendre l'économie plus compétitive, de faciliter la vie des travailleurs communautaires et d'aider la recherche universitaire.

Par contre les AB2 n'entraînent aucun enthousiasme à l'intérieur de la Suisse. L'Union Démocratique du Centre (UDC) propose même de les différer jusqu'en 2009. Les milieux économiques n'appuient ces AB2 que du bout des lèvres. Ils y voient quelques avantages mais aussi beaucoup d'inconvénients. Ils ne se lassent pas de souligner les risques d'atteintes au secret bancaire, non seulement en matière de fiscalité de l'épargne, mais aussi dans les dossiers de Schengen, de la fraude douanière et de la libre circulation des services. Quant aux milieux syndicaux et intellectuels, généralement europhiles, ils se manifestent surtout par leur relative indifférence aux AB2.

L'opposition intérieure à certains aspects des AB2 est beaucoup plus forte que dans les AB1

Dans les AB1, le Conseil fédéral a dû trouver un accord avec l'UE qui puisse satisfaire les réticences des milieux xénophobes et opposés aux poids lourds de 40 tonnes. Même si le poids d'une partie de l'UDC et de milieux écologistes était important, il n'était en rien comparable à une opposition entraînée par tous les milieux bancaires et patronaux, appuyée par leurs relais politiques et intellectuels. On n'est plus dans le même cas de figure. La marge de manœuvre du CF est ici incomparablement plus étroite.

La position de négociation du Conseil fédéral est plus intransigeante dans les AB2 que dans les AB1

Le Conseil fédéral est intransigeant dans son refus de l'échange automatique d'informations avec l'UE (la levée du secret bancaire). Alors que dans les AB1, il laissait entendre dès le début de la négociation que des compromis étaient possibles sur la libre circulation des personnes et des camions. On savait que son objectif était d'obtenir uniquement des périodes transitoires, assorties de solides garanties, surtout symboliques, pour apaiser les contraintes de politique intérieure.

Les AB2 offrent moins de compensations intérieures que les AB1

Dans les AB1, certaines concessions ont été possibles car des "trade offs" étaient offerts à Swissair, aux entreprises qui pourraient engager davantage de travailleurs qualifiés, aux chercheurs universitaires, etc.

Par contre dans les AB2, les "trade offs" sont plus difficiles à identifier. L'accès à "Schengen" et "Dublin" n'apparaît déjà plus comme un avantage digne de compenser des concessions en matière de secret bancaire. Au contraire, une coalition pas banale de xénophobes (UDC, ASIN), de cantons fédéralistes, de "gauchistes" opposés à l'Europe "forteresse" et de banquiers s'est formée contre Schengen-Dublin. Les autres "trade offs" possibles (services, produits agricoles transformés, statistiques, environnement) semblent bien peu attrayants.

Le jeu implique beaucoup plus d'acteurs dans les AB2 que dans les AB1

Dans les AB1, les négociations étaient déjà compliquées par le fait que l'Union européenne n'était pas un acteur unique et qu'il y avait des tensions mineures à l'intérieur des pays membres, entre les Quinze et entre ces derniers et la Commission européenne. En Suisse également, il y avait des tensions entre certains milieux et le Conseil fédéral.

Dans les AB2, on retrouve évidemment les mêmes jeux de négociations que dans les AB1. Mais à ceux-ci s'ajoutent deux nouveautés considérables. Premièrement, les positions de certains États-membres de l'UE sont franchement divergentes (Autriche, Belgique, Luxembourg contre les 12 autres États). Deuxièmement, la difficulté supplémentaire est que les Quinze ont conditionné l'adoption de leur Directive par un accord avec des pays tiers dont le principal n'est rien de moins que les États-Unis. La négociation acquiert ainsi un degré de complexité supplémentaire du fait de la multiplication des jeux et des acteurs.

Les AB2 constituent une question majeure et urgente pour l'UE

L'UE n'a jamais attribué une grande importance aux AB1. Son exigence d'y inclure la libre circulation des personnes constituait surtout une question de principe. La libre circulation des camions de 40 tonnes répondait certes à des besoins objectifs mais pas majeurs.

La situation est tout autre dans le cas des AB2. Pour l'UE, un accord concernant l'échange automatique d'informations sur l'évasion fiscale, ainsi que sur la fraude douanière constitue une priorité de politique interne. Sans accord avec la Suisse et avec d'autres pays tiers, ce sont ses propres objectifs qui sont remis en cause. Il s'agit donc d'une question qui est majeure et urgente.

En conclusion, il est très difficile de tirer des enseignements des AB1 pour les AB2. Certes, des comparaisons peuvent être dégagées : on a affaire dans les deux cas à des accords bilatéraux entre l'UE et la Suisse. Certes, le Conseil fédéral doit dans les deux cas concilier les contraintes internes avec les contraintes internationales afin de conclure un accord avec l'UE. Mais on est confronté dans les AB2 à des défis d'une toute autre ampleur.

Comprendre la logique politique de l'UE pour comprendre les négociations actuelles

Christophe Bonte

Six postulats pour mieux appréhender l'initiative de l'UE dans le domaine de la fiscalité de l'épargne³³

Cette contribution a pour objectif de replacer dans son contexte historique la politique que l'Union européenne (UE) entend mener dans le domaine de la fiscalité de l'épargne. Quel est le problème à la base de l'action communautaire ? Quels sont les facteurs qui ont poussé l'UE et ses États-membres à définir une politique dans ce domaine ? Quels sont les principaux acteurs du processus ? Quelles en ont été les étapes décisives ? Que dire du résultat obtenu ? Quels enseignements peut-on tirer pour l'analyse du fonctionnement de l'UE et notamment des relations qu'elle entretient avec des pays tiers, dont la Suisse en premier lieu ? Vaste programme, d'autant plus que le débat sur la fiscalité de l'épargne dure depuis plus de dix ans et qu'il est souvent apparenté à un véritable "serpent de mer".

Aussi, nous posons ici quelques postulats de base (la liste n'est pas exhaustive) que nous discutons brièvement. Ce faisant, nous voulons souligner deux choses. La première est que, derrière un discours parfois juridico-technique, il nous faut constater que le projet de fiscalité de l'épargne est d'abord un enjeu politique. La seconde est que le processus politique qui sous-tend ce projet est caractérisé par un enchevêtrement entre une dynamique interne (propre à l'UE) et une dynamique externe (liée au rôle et à l'importance des pays tiers et des organisations internationales dans ce processus). Si l'objectif de cette contribution consiste à retracer les principaux développements historiques du sujet en y ajoutant quelques réflexions prospectives, nous évitons cependant de structurer l'analyse de manière strictement chronologique. Nous préférons procéder de manière thématique en problématisant le

³³ Le langage courant préfère le terme "UE" à "CE". D'un point de vue juridique cependant, le terme approprié est celui de "Communauté européenne" dans la mesure où la fiscalité relève du premier pilier, à savoir le pilier communautaire.

sujet plutôt que de le narrer. Une brève conclusion esquisse les scénarios possibles en l'état actuel des discussions.

L'UE veut lutter contre l'évasion fiscale, mais l'évasion fiscale reste mal définie

Si la fiscalité de l'épargne individuelle est le moyen et l'échange automatique d'informations la méthode qui a été choisie, la lutte contre l'évasion fiscale des personnes physiques (par opposition à morales) est l'objectif initial de la directive communautaire au centre de ce colloque. L'épargne privée est considérée comme le moyen privilégié pour délocaliser tout ou partie de sa fortune dans le but d'échapper à l'impôt. Au sein de l'UE, la délocalisation est légitimée par le fait que les capitaux peuvent circuler librement. Qui plus est, elle est rendue attractive par la tendance généralisée (à travers tout l'espace OCDE d'ailleurs) à l'exonération d'impôts dont bénéficient les revenus sous forme d'intérêts du capital mobilier versés à des "non-résidents"³⁴. Le problème réside dans la dissimulation intentionnelle du montant de ces intérêts aux autorités fiscales du pays de résidence du bénéficiaire effectif. Cette dissimulation est d'autant plus facile qu'il n'existe pas de système efficace d'échange de renseignements bancaires à des fins fiscales. Les dispositions générales existantes en la matière (généralement basées sur l'article 26 du Modèle de Convention de l'OCDE de 1977) ne permettent pas de lutter efficacement contre l'évasion fiscale des particuliers. La directive 77/799/CEE ou le dense réseau de conventions bilatérales de double imposition sont notamment limités par des restrictions de droit interne ou par l'application du principe de réciprocité³⁵. De plus, certains pays disposent d'une législation "stricte" en matière de secret bancaire (Luxembourg, Autriche)³⁶. En tout état de cause, force est de constater que, en l'absence de déclaration volontaire faite par le contribuable, les revenus ainsi perçus à l'étranger sont, de manière générale, complètement défiscalisés. Pour prévenir ce phénomène d'évasion fiscale et résoudre le conflit entre le lieu où réside le bénéficiaire

³⁴ L'affirmation largement répandue selon laquelle chaque État fait figure de "paradis fiscal" pour son voisin prend alors toute sa signification puisque chaque État taxe ses résidents mais n'impose pas les non-résidents dans un contexte où chacun peut aller chez le voisin.

³⁵ Directive 77/799/CEE relative à l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États-membres dans le domaine des impôts directs et indirects, publiée dans le *Journal officiel des CE (JOCE)* L 366 du 27 décembre 1977.

³⁶ Par "strict", nous entendons que le secret bancaire est fortement ancré dans une loi nationale.

effectif des revenus et celui où il les perçoit, la proposition de directive communautaire porte précisément sur un minimum d'imposition effective des revenus transfrontaliers de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts³⁷, l'objectif étant que ces derniers soient imposés au moins une fois³⁸.

Il est donc relativement simple de qualifier, à défaut de pouvoir véritablement le quantifier, le problème économique à la source de l'action communautaire. Mais sur le plan juridique, c'est une autre affaire puisque la notion d'évasion fiscale reste, volontairement ou non, mal définie. Elle est en tout cas sujette à interprétation multiple. Les Anglo-saxons utilisent habituellement le terme de "*tax evasion*" (même si le terme de "*tax avoidance*" existe), qu'ils considèrent comme un délit relevant du droit pénal. Ce terme est devenu d'un usage courant. En Suisse par contre, l'évasion fiscale n'est pas considérée comme un comportement criminel au regard de la loi. On lui oppose alors le terme de fraude fiscale, au sens d'une violation directe de la législation fiscale. Tant dans les documents de l'UE que dans ceux de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), cette distinction entre le soi-disant légal (l'évasion fiscale) et l'illégal (la fraude fiscale) reste souvent trouble. Les deux termes sont d'ailleurs souvent cités côte à côte, si ce n'est utilisés de manière indifférente. Or, cette controverse sémantique quant à la portée juridique des différents comportements fiscaux donne lieu à des malentendus et pose un premier problème, notamment dans la perspective d'un échange de renseignements avec les pays tiers. En effet, les pays à secret bancaire strict, comme la Suisse, différencient clairement la fraude de l'évasion fiscale et, ne considérant pas cette dernière comme une infraction de droit pénal, ils ne lèvent pas le secret bancaire pour ce qu'ils estiment n'être qu'une simple soustraction d'impôt.

*La logique expansive de l'intégration permet d'expliquer
l'initiative communautaire dans le domaine de la fiscalité de
l'épargne*

La fiscalité de l'épargne est d'abord un enjeu de politique interne à l'UE, avant de s'inscrire dans un contexte plus général. En effet, la proposition de directive communautaire est étroitement liée

³⁷ Pour simplifier, nous parlons de fiscalité de l'épargne dans la suite du texte.

³⁸ Le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 a d'ailleurs arrêté le principe selon lequel tous les citoyens résidant dans un État-membre de l'UE devaient payer *tous* les impôts exigibles sur la *totalité* des revenus de leur épargne. Avec le système de l'échange automatique d'informations, cela se fera dans le pays de résidence du bénéficiaire.

à l'évolution interne de la Communauté européenne (CE). Elle procède d'une certaine logique expansive de l'intégration qui se traduit, conformément à l'approche néo-fonctionnaliste, par des débordements ("*spill-over*") techniques ou fonctionnels (autrement dit "naturels") issus (a) de l'achèvement et du fonctionnement du marché intérieur et (b) de l'Union économique et monétaire (UEM) et surtout du passage à la monnaie unique. L'intégration dans un domaine nécessite ou provoque l'intégration dans un autre secteur qui lui est apparenté. Si le Traité sur la CE (TCE) ne comporte aucune disposition spécifique en vue d'instaurer un régime commun en matière de fiscalité directe, on reconnaît cependant qu'un certain degré de coordination, notamment dans le domaine de la fiscalité de l'épargne, s'impose. C'est ainsi que la proposition de directive communautaire repose sur l'article 94 TCE qui prévoit un rapprochement des législations des États-membres, y compris en matière fiscale, lorsque celles-ci ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur³⁹.

À l'origine, il fallait éviter que la libéralisation *erga omnes* des capitaux, programmée dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, ne facilite une liberté non prévue, celle de l'évasion fiscale. Par crainte de cette perspective, certains États-membres (France, Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas) firent inscrire dans la directive de 1988 consacrant la libre circulation des capitaux une clause demandant à ce que des mesures spécifiques soient prises afin de lutter contre les risques d'évasion et de fraude fiscale des personnes physiques⁴⁰, sans pour autant exiger que leur adoption représente un préalable à l'application de la directive. Désireuse de montrer l'exemple, et ne cachant pas ses intentions d'avancer dans le sens de l'harmonisation fiscale en Europe, la République fédérale allemande introduisit unilatéralement, en janvier 1989, une retenue à la source de 10 % sur les intérêts des obligations allemandes détenues aussi bien par les résidents que les non-résidents. Dans la foulée, en juin 1989, la première Commissaire en charge de la fiscalité, Christiane Scrivener, présenta au Conseil un premier projet de directive sur la fiscalité de l'épargne allant à peu de choses près dans le même sens⁴¹. À ce moment-là déjà, le

³⁹ Si une directive ne lie les États membres qu'en ce qui concerne le résultat à atteindre, en laissant à ces derniers le choix de la forme et des moyens qu'ils adopteront pour réaliser les objectifs communautaires dans le cadre de leur ordre juridique interne, les institutions communautaires peuvent parfois définir ce résultat de manière si précise qu'il ne reste plus beaucoup de marge de manœuvre aux États-membres pour apporter des adaptations sur le fond. En tout état de cause, cela semble être le cas pour la proposition de directive qui nous occupe.

⁴⁰ Article 6, alinéa 5 de la directive 88/361/CEE du 24 juin 1988.

⁴¹ COM(1989) 60 final du 12 mai 1989, publiée au *JOCE C 141* du 7

Luxembourg et le Royaume-Uni manifestèrent leur opposition, arguant notamment du fait que le projet ne résolvait en rien le problème de la fuite des capitaux vers des places financières situées en dehors de la CE, à moins de l'assortir d'un contrôle des changes aux frontières communautaires, ce à quoi s'opposaient nombre d'États-membres⁴². La décision du gouvernement allemand de supprimer la retenue à la source qu'il avait introduite six mois auparavant, en raison de la fuite massive de capitaux vers le Luxembourg voisin, sonna le glas de la première proposition de directive communautaire. L'unanimité étant la règle en matière fiscale, la Commission décida finalement de retirer son texte sans pour autant en abandonner définitivement l'idée.

Du coup, la libre circulation des capitaux devint effective au 1^{er} juillet 1990, avec pour corollaire l'intégration des marchés financiers à travers la création d'un "espace financier européen", sans qu'une solution ne fut trouvée pour prévenir l'évasion fiscale des particuliers. C'est à cette date également que fut lancée la première étape de l'UEM dont l'aboutissement, avec l'introduction de la monnaie unique, devait rendre l'évasion fiscale beaucoup plus visible, en fluidifiant notamment le marché. De plus, les modifications proposées pour renforcer la coopération fiscale administrative dans le cadre de la directive 77/799/CEE furent refusées, en même temps que le premier projet de directive de 1989. En conclusion, rien n'avait été entrepris pour colmater les brèches. L'Allemagne en fit à nouveau l'amère expérience lorsque, suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale, elle dut réintroduire au plan national une retenue à la source en janvier 1993. La conséquence fut identique à celle de 1989 : une fuite massive de capitaux vers le Grand-Duché voisin du Luxembourg. C'est sans aucun doute la convergence de ces développements liés au processus d'intégration communautaire, en plus de la modification de la politique allemande, qui empêcha la problématique de disparaître définitivement de l'agenda et favorisa, au contraire, la relance du projet dans la seconde partie des années quatre-vingt dix.

juin 1989. Qualifié aujourd'hui encore de très ambitieux par les commentateurs, le projet prévoyait un régime uniforme de retenue à la source de 15 % sur les revenus de l'épargne versés aux non-résidents comme aux résidents. Pour ne pas entrer en conflit avec les pays à secret bancaire, la Commission décida alors de ne pas proposer d'alternative sous la forme d'un échange d'informations.

⁴² Henri STERDYNIAK, Marie-Hélène BLONDE, Gérard CORNILLEAU, Jacques LE CACHEUX, Jean LEDEM, *Vers une fiscalité européenne*, Paris, Economica, 1991 ; Loukas TSOUKALIS, *The New European Economy. The Politics and Economics of Integration*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 1993.

Sous l'impulsion du nouveau Commissaire en charge de la fiscalité, Mario Monti, l'UE et ses États-membres convinrent cette fois-ci d'une approche globale en matière de fiscalité directe. On considéra que c'était la seule manière d'obtenir un accord unanime sur la taxation de l'épargne. Pour satisfaire les intérêts de chacun, la nouvelle proposition de directive sur la fiscalité de l'épargne fut donc assortie d'un Code de conduite sur la fiscalité des sociétés (à moindre valeur juridique, sans pour autant être exempt de problèmes quant à sa mise en œuvre) et d'une directive sur la taxation des intérêts et redevances perçues entre entreprises associées (qui est aujourd'hui prête à être adoptée). La stratégie et la volonté politique qui accompagnaient ce "paquet fiscal" étaient claires : une certaine coordination fiscale est indispensable afin de lutter contre les risques que la "concurrence fiscale dommageable" car celle-ci pourrait éroder les bases nationales d'imposition avec des conséquences négatives, notamment pour l'emploi⁴³. En mettant la problématique fiscale à l'ordre du jour, le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg en novembre 1997 s'inscrivait d'ailleurs dans cette logique intégrationniste⁴⁴, qui fut soutenue par un changement de climat politique en Europe avec l'arrivée au pouvoir de nombreux gouvernements socialistes (dans les grands États notamment : Royaume-Uni, France, Allemagne)⁴⁵. Dans le droit fil de l'accord unanime du 1^{er} décembre 1997 (sous Présidence luxembourgeoise faut-il le rappeler) entre les Ministres de l'Economie et des Finances (Ecofin) sur le paquet fiscal⁴⁶, la

⁴³ Dans le discours de l'UE, la lutte contre le chômage constitue l'une de ses priorités absolues. Aussi, l'UE estime-t-elle légitime et nécessaire de prendre des mesures non seulement au niveau des politiques de l'emploi mais également des politiques en matière fiscale (plus concrètement, il s'agit avant tout de diminuer la pression fiscale trop élevée sur les bases d'imposition les moins mobiles comme le travail, par opposition au capital). Il faut aussi prendre en considération que le Pacte de stabilité et de croissance impose aux États-membres participants à l'UEM d'éviter les déficits budgétaires excessifs, en prévoyant des sanctions contre les contrevenants.

⁴⁴ Le Conseil européen de Luxembourg a eu pour conséquence l'inclusion d'un nouveau titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam.

⁴⁵ Voir aussi note 21. Le facteur lié à l'arrivée au pouvoir de gouvernements socialistes doit néanmoins être relativisé par le fait que Tony Blair a toujours soutenu, contre vents et marées, les intérêts des milieux bancaires britanniques opposés à toute forme d'harmonisation dans ce domaine. De manière plus anecdotique, le Parti socialiste luxembourgeois a défendu, pour sa part, l'existence du secret bancaire au Grand-Duché.

⁴⁶ L'adoption du paquet fiscal au 1^{er} décembre 1997 a été précédée par plusieurs Communications de la Commission sur la "concurrence fiscale dommageable" dans l'UE ainsi que par les travaux, au sein du Conseil,

Commission européenne présenta une seconde proposition de directive en mai 1998, basée cette fois-ci sur le principe dit de la "coexistence"⁴⁷.

La proposition de directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne traduit une certaine tension au sein de l'UE entre une tentative de re-régulation supranationale et un contexte général de mondialisation

La libéralisation des mouvements de capitaux est généralement associée, comme le reste du programme du marché intérieur, à une politique de dérégulation, du fait de l'abolition des contrôles de change aux frontières nationales (intégration dite négative). Par opposition et en réaction, le fait que certains États-membres demandèrent à la CE de prendre des mesures au niveau communautaire afin d'empêcher que la libre circulation des capitaux ne provoque une fuite massive de capitaux (voir postulat précédent), peut être considéré comme une tentative de re-régulation (intégration dite positive)⁴⁸. On notera que dans les deux cas, ce sont les États-membres qui en sont les principaux demandeurs. Cette politique de re-régulation doit néanmoins tenir compte du contexte général de mondialisation plutôt marqué par une intégration négative au niveau international.

D'une part, cette tentative de re-régulation au niveau supranational est fortement liée au problème d'action collective qui caractérise la lutte contre l'évasion fiscale. Les expériences

d'un Groupe de politique fiscale institué au Conseil Ecofin informel de Vérone en avril 1996. Pour un bref rappel historique, lire l'exposé des motifs qui précède la proposition de directive. L'accord de principe obtenu le 1^{er} décembre 1997 ne devait cependant pas cacher les divergences de vue entre certains États-membres : le Luxembourg acceptait de négocier sur la fiscalité de l'épargne pour autant qu'une directive sur la fiscalité des sociétés soit adoptée ; le Royaume-Uni menaçait déjà de s'opposer à une directive qui s'appliquerait aux euro-obligations ; la Belgique et le Portugal conditionnaient leur accord à la directive sur le paiement d'intérêts et de redevances entre entreprises associées à un accord sur la fiscalité de l'épargne.

⁴⁷ COM(1998) 295 final du 20 mai 1998, publiée au JOCE C 212 du 8 juillet 1998. Selon le système de la "coexistence", chaque État membre avait le choix entre appliquer une retenue à la source d'au moins 20 % ou pratiquer l'échange de renseignements avec ses homologues étrangers.

⁴⁸ Pour un résumé des théories de la régulation dans le contexte de l'intégration européenne, voir Giandomenico MAJONE, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien, Politiques Clefs, 1996.

allemandes (1989, 1993) sont là pour en témoigner. Ainsi, la tendance est forte, dans un domaine où chaque État-membre ou presque semble craindre le pire au niveau national, de faire appel à la CE, ou pour certains à la "puissance publique européenne", comme on fait appel à l'intervention de l'État pour qu'il régule les excès de la mondialisation⁴⁹. L'UE est alors utilisée comme un levier politique (et parfois idéologique) par les États-membres pour transposer une problématique du niveau national vers le niveau communautaire. Ce furent en effet les États-membres qui interpellèrent la CE (à travers le monopole de l'initiative détenu par la Commission) afin qu'elle instaure, conformément au principe de subsidiarité⁵⁰, une politique de re-régulation au niveau supranational. Mais paradoxalement, ce sont encore les États-membres qui firent ensuite obstacle à cette demande "pour plus d'Europe". Du moins imposèrent-ils leurs vues, conformément à la prédominance du "mode intergouvernemental"⁵¹, alors même qu'on se trouve dans le premier pilier. En effet, la fiscalité demeure l'un des derniers domaines du pilier communautaire qui requiert encore l'unanimité⁵². La conséquence en a été que la Commission s'est

⁴⁹ Cette vision de l'Europe régulatrice comme rempart à la mondialisation et protectrice de l'État(-nation) est notamment défendue par certains socialistes français, comme le montre la lecture de l'ouvrage de Gérard FUCHS, *L'Europe contre la mondialisation. Changer l'avenir*, Paris, L'Harmattan, 1996. Député, Gérard Fuchs a aussi été Secrétaire national du Parti socialiste français et rapporteur à l'Assemblée nationale pour ce qui est de la proposition de directive de mai 1998. Cela ne signifie pas pour autant que la proposition de directive reflète un discours plutôt de "gauche" que de "droite". Les gouvernements de droite sont tout aussi intéressés à lutter contre l'évasion fiscale. Même un ministre des Finances libéral doit tout faire pour garantir une rentrée effective des impôts.

⁵⁰ Considérant n° 12 COM(2001) 400 final.

⁵¹ Pour résumer, le "mode intergouvernemental" signifie que les institutions, les acteurs et le processus sont dominés par les gouvernements des États-membres qui cherchent, par la négociation, à défendre leurs intérêts nationaux. Dans ce mode, les décisions sont prises à l'unanimité et ce sont avant tout le Conseil et le Conseil européen qui détiennent le *leadership*. A l'opposé, le "mode communautaire", ou "méthode supranationale", implique l'existence d'un degré de pouvoir autonome au-dessus des États-membres. Cette méthode se caractérise par le fait que la Commission représente l'intérêt commun et est donc la seule à pouvoir formuler des propositions législatives qui sont adoptées par le Conseil, en général à la majorité qualifiée, et le Parlement européen, selon la procédure de codécision. La Cour de justice des CE est alors également compétente. On peut affirmer que la proposition de directive sur la fiscalité de l'épargne est caractérisée par une sorte d'enchevêtrement ou de balancement entre ces deux modes.

⁵² Au sommet de Nice en décembre 2000, les modifications apportées

retrouvée quelque peu marginalisée comme en témoigne l'échec du second projet de directive : alors même que la Commission proposa une solution la plus consensuelle possible qui prenait en compte l'intérêt commun (à l'image du modèle de la "coexistence" qui respectait le secret bancaire), les États-membres ne purent se mettre d'accord au niveau du Conseil lorsqu'il fallut arrêter une décision politique (à l'échéance, fixée en décembre 1997, du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999). A Feira en juin 2000, il a finalement été fait appel au rôle d'arbitre joué par le Conseil européen, conclave qui regroupe les chefs d'État et de gouvernement mais qui n'est pas une institution au sens des Traités. Suite au changement de la position britannique et au ralliement (forcé ou non) des autres États-membres autour du seul et unique principe de l'échange automatique d'informations⁵³, la Commission n'eut finalement d'autre choix que de retirer sa proposition de 1998 devenue obsolète et d'en soumettre une nouvelle en juillet 2001 intégrant ce changement fondamental⁵⁴.

D'autre part, en même temps qu'elle veut légiférer afin de prévenir l'évasion fiscale de ses ressortissants à l'intérieur de ses frontières, l'UE ne peut ignorer le contexte international caractérisé par un phénomène de mondialisation, sur le plan financier avant tout. Ses États-membres lui demandent donc aussi de tout faire pour préserver la compétitivité des marchés financiers européens dans un contexte où la concurrence au niveau mondial est particulièrement acharnée. Le spectre de l'expérience américaine est à ce titre encore bien présent. Les États-Unis avaient instauré en 1963 une taxe d'égalisation des taux d'intérêt ("*Interest Equalization Tax*"), qui n'était rien d'autre qu'une retenue à la source sur les intérêts des emprunts de capitaux souscrits par des non-résidents. La principale conséquence de cette politique fiscale autonome fut de déplacer de New York vers Londres le juteux marché des obligations européennes ("*eurobonds*")⁵⁵. Du coup, on comprend mieux l'opposition souvent véhémente du Royaume-Uni à toute tentative

dans la rédaction des traités n'ont pas abouti à l'abandon de la règle de l'unanimité en matière fiscale. Qui plus est, dans ses "Priorités pour les prochaines années en matière de politique fiscale", la Commission européenne a confirmé que l'unanimité serait maintenue (COM(2001) 260 final du 23 mai 2001).

⁵³ Si l'on ne soulignait pas assez combien le Royaume-Uni a bloqué durant des mois le processus politique communautaire, on pourrait être amené à penser qu'elle a au contraire sauvé la directive de l'échec en permettant, grâce au revirement subit de sa position de négociation, un accord politique de principe au Conseil européen de Feira.

⁵⁴ COM(2001) 400 final du 18 juillet 2001.

⁵⁵ EMONNOT, 1998.

de retenue à la source sur ce type d'instrument financier. Le système de l'échange d'informations qui lui a été finalement préféré ou imposé par les Britanniques diront certains, ne fait d'ailleurs que refléter la tendance actuelle au niveau international (voir à ce sujet le cinquième postulat). Quoi qu'il en soit, cette tentative de re-régulation supranationale liée à cette nécessité de garantir vis-à-vis du reste du monde la compétitivité de la place financière européenne s'est traduite par l'inclusion d'une forte dimension externe dans l'élaboration de la politique communautaire en matière de fiscalité de l'épargne.

L'inclusion des pays tiers dans le processus communautaire est à double tranchant : elle est indispensable à l'efficacité de l'initiative communautaire en même temps qu'elle donne un droit de veto de fait aux pays tiers

Pour justifier leur refus à la proposition Scrivener en 1989, les Luxembourgeois et les Britanniques avaient notamment souligné l'absence de mesures claires afin d'empêcher la fuite de capitaux vers des places financières situées en dehors de la CE (voir second postulat). La Commission européenne en prit bonne note et fit inscrire, dans sa seconde proposition de directive datant de mai 1998, un article spécifique consacrant la nécessaire coopération des pays tiers⁵⁶. Depuis lors, cette dimension externe n'a cessé de gagner en importance dans le processus politique communautaire. Elle a culminé au Conseil européen de Feira en juin 2000 quand les États-membres en firent un élément clé du compromis autour de la solution de l'échange automatique d'informations. Une liste de pays tiers et de territoires dépendants et associés avec qui des négociations devaient être engagées a même été publiée. Les premiers (Suisse, États-Unis, Liechtenstein, Monaco, Andorre et Saint-Marin) sont invités à prendre des mesures dites "équivalentes" au contenu de la directive, tandis que les seconds (îles anglo-normandes de Jersey et Guernesey, île de Man, Antilles néerlandaises) doivent adopter des mesures "identiques"⁵⁷, en

⁵⁶ Article 11 et annexe de la proposition de directive COM(1998) 295 final. Contrairement à la première proposition de directive de 1989 qui stipulait que la "Communauté devrait engager des négociations avec les principaux pays tiers", la seconde proposition de directive de 1998 obligeait la CE à engager de telles négociations. Cette démarche fut d'ailleurs largement soutenue par les groupements privés défendant les intérêts des milieux bancaires dans l'UE (tels que la Fédération bancaire de l'UE, le Groupement européen des caisses d'épargne, la Fédération européenne des fonds et sociétés d'investissement).

⁵⁷ Le Royaume-Uni affirme ne pas avoir de pouvoir constitutionnel

d'autres termes reprendre à leur compte la directive⁵⁸. Les pays candidats à l'adhésion doivent considérer la proposition de directive comme faisant partie de l'acquis communautaire en devenir. Ils ne pourront négocier aucune mesure transitoire⁵⁹. Quant aux autres pays de l'EEE (Norvège, Islande), ils ne sont pas concernés puisque l'Espace économique européen (EEE) ne reprend pas à son compte les questions fiscales.

L'importance de sa place financière (la première au niveau mondial en matière de gestion de fortune privée off-shore), son enclavement au sein de l'UE et son secret bancaire font de la Suisse la cible principale des pays tiers concernés par l'initiative communautaire. L'inclusion des micro-États tiers européens est avant tout symbolique, la plupart étant sous la sphère d'influence des États-membres⁶⁰. L'inclusion des États-Unis peut s'expliquer de deux manières. Premièrement, sur le plan économique, les États-Unis sont une grosse place financière vers laquelle les capitaux

pour forcer ses dépendances à adopter le contenu de la directive. Dans le même temps, les îles anglo-normandes et l'île de Man semblent s'être partiellement rangées, suite notamment à des pressions britanniques, derrière le principe général de l'échange d'informations dans le cadre de la lutte engagée au sein de l'OCDE contre la "concurrence fiscale dommageable" (voir postulat suivant).

⁵⁸ D'un point de vue juridique, l'utilisation par la CE du terme "équivalent" découle du fait qu'elle ne peut pas obliger formellement des États tiers à reprendre une directive communautaire en dehors de toute forme d'intégration (du type EEE ou accords bilatéraux Suisse-CE) ou d'un processus d'adhésion.

⁵⁹ Ceci aurait pu avoir son importance si Malte et Chypre n'avaient pas pris les mesures nécessaires afin de ne pas figurer sur la première version de la "liste noire" de l'OCDE des pays non-coopératifs en matière d'échange d'informations (voir postulat 5).

⁶⁰ A ce propos, il est symptomatique de noter que l'OCDE parle à leur égard de "juridictions" et n'utilise pas le qualificatif d'État souverain (voir aussi note 44). *A priori*, la coopération avec ces micro-États non membres de l'UE devrait poser beaucoup moins de problème qu'avec la Suisse et ce pour plusieurs raisons : premièrement, leur poids politique est très faible ; deuxièmement, leur marge de manœuvre dans la négociation est fortement limitée par le fait que la plupart d'entre eux entretiennent des relations privilégiées avec les États-membres voisins (Monaco avec la France ; Andorre avec la France et l'Espagne ; Saint-Marin avec l'Italie) ou au sein de l'EEE (Liechtenstein) ; troisièmement, ils ont repris l'euro (sauf le Liechtenstein) et seront donc beaucoup plus dépendants de l'UE que ne le sera la Suisse ; quatrièmement, en plus de leur reprise de la monnaie unique, ils disposent d'une union douanière avec la CE (sauf pour le Liechtenstein, mais celui-ci est membre de l'EEE) ; finalement, ils ne représentent pas grand chose en termes de volume de gestion de fortune, comparé à la Suisse.

européens risquent de converger si la CE adopte sa directive. Ce sont donc concrètement des concurrents. Deuxièmement, sur le plan politique, les Américains (et surtout la puissante administration fiscale fédérale, l'IRS) restent des partisans ferme de l'échange de renseignements en cas d'évasion fiscale de leurs ressortissants. Preuve en est par exemple le système de l'Intermédiaire Qualifié, qu'ils ont plus ou moins imposé au reste du monde. Ce sont donc théoriquement des alliés de l'UE dans sa lutte contre l'évasion fiscale des personnes physiques. Cette ambivalence, qui n'existe pas avec la Suisse, risque de poser problème lorsque des négociations seront engagées avec les États-Unis. Elle se reflète déjà dans les premières prises de position peu enthousiastes du Congrès américain⁶¹. La liste établie à Feira est pour l'heure exhaustive. Dans un deuxième temps, et une fois la directive en vigueur, il n'est pas exclu que l'UE engage des discussions avec les autres places financières internationales, asiatiques notamment⁶².

Selon la rhétorique officielle, l'inclusion de pays tiers clés dans la politique que l'UE entend mener en matière de fiscalité de l'épargne a pour objectif d'éviter une fuite de capitaux hors du territoire communautaire une fois la directive en vigueur. Cette crainte paraît justifiée. En effet, tous les commentateurs s'accordent pour affirmer que la coopération des pays tiers, et de la Suisse en particulier, est indispensable à la légitimité politique et à l'efficacité

⁶¹ La position américaine n'est pas facile à décrypter. L'administration est en faveur d'un échange de renseignements mais sur une base non-automatique, comme le prévoit l'initiative de l'OCDE. Le Secrétaire d'État au Trésor Paul O'Neill avait d'ailleurs réaffirmé au printemps 2001, en même temps qu'il prêchait pour le principe de la préservation de la souveraineté fiscale au sein de l'OCDE, que les États-Unis privilégiaient une plus grande transparence à travers le système de l'échange d'informations en cas d'évasion fiscale des particuliers, surtout s'ils sont de nationalité américaine (pour les autres c'est moins clair, d'où l'importance de la position américaine comme le souligne la conclusion de cet article). Depuis les attentats du 11 septembre 2001, l'administration Bush insiste sur une amélioration de la transparence financière, en demandant un accès rapide et facilité aux informations bancaires, y compris à l'étranger, en vue de s'attaquer au financement du terrorisme. Le dépôt subit et massif, fin février 2002, de lettres d'intention en provenance des îles des Caraïbes et du Pacifique, qualifiées de "paradis fiscaux" par les États-Unis et figurant sur la "liste noire" de l'OCDE concernant la "concurrence fiscale dommageable", va d'ailleurs dans ce sens (voir aussi note 44).

⁶² Le rattachement de Hong Kong à la Chine et le fait que Singapour ne soit pas membre à part entière de l'OCDE pourraient être des éléments permettant d'expliquer leur absence de la liste établie à Feira. Ces raisons devraient d'ailleurs rendre plus difficile pour l'UE toute négociation avec ces deux places financières d'importance.

matérielle du projet communautaire⁶³. La problématique de la lutte contre l'évasion fiscale illustre combien le système de l'UE peut s'étendre avec force aux pays non-membres. On retrouve ici ce phénomène de débordement de l'intégration communautaire (voir postulat 2), mais cette fois-ci vers l'extérieur (on parle alors de "spill-over" géographique). Après avoir actionné le levier communautaire (voir postulat 3), les États-membres n'hésitent pas à extrapoler la problématique de la lutte contre l'évasion fiscale vers le niveau extra-communautaire, mais néanmoins toujours européen (on retrouve ces agissements plus tard avec une transposition du niveau extra-communautaire vers le niveau international)⁶⁴. Quoi qu'il en soit, en créant ainsi une sorte de "level playing field" au niveau européen et transatlantique, la CE veut aussi empêcher que la compétitivité des marchés financiers européens ne pâtisse de son effort de re-régulation au niveau interne. C'est cette tension à laquelle nous faisons référence dans le postulat précédent. Ainsi, les pressions que l'UE exerce sur son environnement extérieur proche (pays tiers, territoires dépendants et associés) résultent aussi de pressions subies dans le contexte plus général de la mondialisation.

On peut aussi émettre l'hypothèse (que certains milieux bancaires helvétiques, totalement opposés à la levée du secret bancaire, aimeraient certainement voir se vérifier) que la dimension externe a été instrumentalisée par certains États-membres opposés au développement d'une législation communautaire dans ce domaine, et jouant sur le refus de la Suisse d'entrer en matière sur un quelconque échange d'informations, afin de faire échouer le projet communautaire. On pense d'abord au Royaume-Uni, par principe opposé à toute intervention de la CE dans un domaine aussi fortement lié à la souveraineté nationale, comme la fiscalité directe. C'est le Royaume-Uni qui, rappelons-le, a poussé à l'abandon du modèle de la "coexistence" en faveur du seul et unique système d'échange de renseignements⁶⁵. Mais les raisons qui

⁶³ Ne désirant pas servir de refuge aux capitaux des contribuables européens qui chercheraient à contourner la réglementation communautaire si celle-ci est adoptée, le gouvernement helvétique se déclare d'ailleurs prêt à collaborer avec l'UE, excluant cependant toute négociation visant à remettre en question le secret bancaire à travers l'instauration d'un système d'échange d'informations.

⁶⁴ Lorsque la Suisse "conditionne" par exemple sa participation à l'initiative communautaire à l'adoption, par les principaux centres financiers internationaux hors UE (États-Unis, Hong Kong, Singapour), de mesures identiques à celles qui lui sont demandées.

⁶⁵ D'où la question : pour autant qu'ils l'appliquent, le système de l'échange d'informations ne permet-il pas de mieux maintenir la souveraineté nationale en matière fiscale, chère aux Britanniques, en

expliquent la volte-face britannique au lendemain de l'échec du Conseil européen d'Helsinki et en marge de celui de Feira sont d'abord liées (1) au refus britannique de toute retenue à la source afin de protéger le marché des "eurobonds" de la City et (2) à une modification de la législation britannique abolissant la retenue à la source sur les revenus de l'épargne des non-résidents et offrant, en lieu et place, d'échanger des informations avec les autorités fiscales étrangères mais sur une base de réciprocité uniquement⁶⁶. On pourrait ensuite penser au petit État qu'est le Grand-Duché de Luxembourg, allié discret des Britanniques pendant longtemps, et qui s'est retranché derrière la véhémence du discours tenu par le seul grand État opposé à une retenue à la source, afin de ne pas trop mettre en lumière le succès de sa place financière en partie due à l'existence d'un secret bancaire strict. L'isolement subit des Luxembourgeois (et des Autrichiens) à Feira s'est du coup traduit par une radicalisation de leur position à travers la définition unilatérale qu'ils donnèrent au terme "équivalent". Dans ce contexte, on peut légitimement se demander si la Suisse, en étant à l'extérieur de l'UE, n'est pas devenue une sorte de victime des jeux de politique interne à l'UE. Toujours est-il que, depuis Feira, les choses se sont brusquement accélérées pour la Suisse.

Si cette dimension externe a permis de débloquer la négociation en réunissant autour d'elle un compromis politique, elle est aussi devenue paradoxalement un facteur de blocage, au fil de l'importance qu'elle prenait dans le processus politique. A ce titre, le Conseil européen de Feira aura marqué un tournant. Premièrement, il a fait de l'acceptation des résultats des négociations qui seront menées avec les pays tiers et les territoires dépendants et associés une condition préalable à l'adoption, à l'unanimité, de la directive. Ce mécanisme de "conditionnalité externe" fut entériné lors du Conseil Ecofin des 26-27 novembre 2000. Deuxièmement, le Luxembourg, puis par la suite l'Autriche, déclarèrent que seul l'échange d'informations pouvait être considéré comme "équivalent", liant ainsi la survie de leur secret bancaire vis-à-vis des non-résidents communautaires à la survie du secret bancaire helvétique dans ce domaine. A ce propos, on peut légitimement se demander si ces deux États ne nient pas d'une certaine manière leur appartenance au système de l'UE en demandant à être traité sur un pied d'égalité avec les pays tiers⁶⁷,

reléguant définitivement aux oubliettes toute idée d'harmonisation ?

⁶⁶ HM TREASURY, *Exchange of Information and the Draft Directive on Taxation of Savings. A paper by the United Kingdom*, London, HM Treasury, Inland Revenue, February 2000.

⁶⁷ Voir par exemple Tanguy VERHOUSEL, *L'Agefi*, 16 avril 2002 : "Avertissement autrichien : en matière de secret bancaire, la Suisse ne

alors même que l'appartenance à l'UE est aussi synonyme de contraintes, qui sont néanmoins compensées, d'une manière ou d'une autre, par l'adhésion au "club". Quoi qu'il en soit, si ce lien de "conditionnalité externe" n'est juridiquement pas contraignant (il ne figure pas dans le projet de directive), il l'est politiquement en regard de la nécessité d'adopter la directive à l'unanimité des voix au Conseil.

Pour résumer, la dimension externe n'est pas seulement importante, mais elle est essentielle à la réalisation, par l'UE, de son objectif politique. L'inclusion d'une telle dimension avec un degré aussi élevé de subordination politique est extrêmement rare, voire unique, dans le processus d'intégration européenne. Il est vrai qu'elle reflète ce problème d'action collective lié à la problématique de la lutte contre l'évasion fiscale (voir postulat 3). Elle est néanmoins à double tranchant. Si elle joue un rôle fédérateur certain en maintenant une forme d'harmonie interne autour du projet communautaire, elle ne donne ni plus ni moins une sorte de droit de veto de fait à des pays qui ne sont pas membres de l'UE, ni même d'ailleurs de l'EEE, exception faite du Liechtenstein. Aujourd'hui en effet, si l'on considère les réserves émises par le Luxembourg et l'Autriche, l'adoption définitive de la directive paraît totalement dépendante de l'adoption d'un système d'échange automatique d'informations à des fins fiscales par les pays tiers et avant tout par la Suisse. Or, jusqu'à présent, la Suisse tient une position ferme : pour le Conseil fédéral, le secret bancaire n'est pas négociable. Qui plus est, et sachant la Suisse résolue, les micro-États tiers européens font dépendre leur accord de celui de la Suisse. Beaucoup dépendra donc de la position américaine qui reste, pour l'heure, ambiguë.

L'UE s'est fixée jusqu'à la fin juin pour conclure les négociations avec l'ensemble des pays tiers et des territoires dépendants et associés afin de pouvoir adopter sa directive, et par conséquent le paquet fiscal dans son ensemble, à la fin de l'année 2002. Ce délai sera pourtant difficile à respecter. Les discussions continueront certainement au-delà de l'année en cours. La Présidence sera étroitement associée aux négociations. Difficile de dire si cette manière de procéder consiste (a) à verrouiller la négociation autour de la solution de l'échange d'informations qui forme le compromis politique autour duquel se sont mis d'accord tous les États-membres et qui est la seule mesure que le Luxembourg et l'Autriche considèrent comme équivalente ou (b) s'il s'agit, au contraire, d'augmenter la marge de manœuvre et d'appréciation de la Commission lorsqu'elle négociera avec la Suisse, laissant apparaître la possibilité pour celle-ci d'appliquer un

pourra pas être mieux traitée que les États de l'UE...".

régime de retenue à la source. On serait tenté de dire que la dernière explication est la moins probable, dans la mesure où cette association de la Présidence au processus de négociation est extrêmement rare (surtout dans un domaine relevant du premier pilier), soulignant en cela la dimension éminemment politique du projet et la ferme volonté politique d'aboutir (voir dernier postulat). Mais l'UE a montré, par le passé, qu'elle savait faire preuve de flexibilité dans la reprise du droit communautaire par des États tiers, preuve en sont les derniers accords bilatéraux sectoriels qu'elle a conclus avec la Suisse⁶⁸. Le fait qu'on est ici face à de l'acquis communautaire en formation, dont l'adoption définitive dépend aussi fortement de l'extérieur, pourrait *a priori* nous conforter dans cette dernière hypothèse. Mais alors toute la question consiste à savoir si cette solution d'une retenue à la source prélevée en Suisse sur les revenus de personnes résidant dans la CE pourra être maintenue au-delà de la période transitoire de sept ans dont bénéficient le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique dans le cadre de la directive communautaire.

Le parallélisme des travaux de l'OCDE avec ceux de l'UE a contribué à la diffusion du principe de l'échange d'informations dans la sphère communautaire

L'agenda et le processus politique communautaire sont perméables aux influences extérieures, notamment à celles des organisations internationales. Parmi les institutions ou forums internationaux qui se sont penchés sur la question de l'évasion fiscale des particuliers, les travaux de l'OCDE ont été les plus prolifiques et les plus avancés. Comme tous les États-membres de l'UE sont aussi membres de l'OCDE, les travaux de l'organisation basée à Paris ont eu un impact non négligeable sur ceux de l'UE. Ils ont d'abord facilité la (ré)émergence de la problématique de l'évasion fiscale sur l'agenda communautaire, notamment dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Ils ont ensuite contribué au degré actuel de réalisation de la directive sur la fiscalité de l'épargne, en généralisant le discours politique en faveur de l'échange d'informations et en élevant ce principe au rang de standard international. Concrètement, cette influence s'est manifestée par un certain parallélisme des travaux engagés au sein de l'OCDE avec l'initiative communautaire. Plusieurs rapports clés de l'OCDE ont précédé de peu certaines étapes décisives au sein de

⁶⁸ Christophe BONTE, *La Suisse et l'Union européenne. Entre Espace économique européen et Accords bilatéraux*, Euryopa, Articles et conférences, n° 10, Institut européen de l'Université de Genève, 1999.

l'UE. On peut citer la publication du rapport sur la "concurrence fiscale dommageable"⁶⁹, qui précéda d'un mois la seconde proposition de directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne en mai 1998, et dont l'idéologie comme le concept clé ont servi de support à l'élaboration de l'initiative communautaire (processus institué au Conseil Ecofin informel de Vérone en 1996). On peut aussi faire mention du rapport du Comité des Affaires fiscales de l'OCDE sur l'amélioration de l'accès aux informations bancaires à des fins fiscales, qui fixe comme objectif idéal que tous les pays membres permettent l'accès aux renseignements bancaires dans tous les cas où la fiscalité entre en jeu⁷⁰, et dont la parution en avril 2000 s'inscrivait en pleine réorientation politique, au sein de l'UE, en vue du Conseil européen de Feira, dont la directive aujourd'hui sur la table reprend l'objectif ultime. S'il y avait certainement une part de coïncidence dans la similitude des calendriers respectifs, il faut surtout y voir une évolution générale dans le sens d'une plus grande transparence en matière fiscale à travers l'extension, à l'ensemble de la communauté des pays industrialisés, du principe de l'échange de renseignements bancaires.

Au sein de l'OCDE, l'existence du secret bancaire et celle des "paradis fiscaux" fut rapidement assimilée à des pratiques "dommageables" en matière de fiscalité. A ce propos, il est intéressant de noter que (1) si l'OCDE a considéré très tôt (en 1985 déjà, puis dans tous les rapports qui suivirent) le secret bancaire comme vecteur potentiel de l'évasion fiscale, aucun des projets de directive communautaire, ni rapports de la Commission européenne ou documents du Conseil ne mentionnent explicitement le secret bancaire, ceci afin certainement de ne pas stigmatiser des pays comme le Luxembourg ou l'Autriche, dont l'accord est, aujourd'hui plus que jamais, indispensable à l'adoption de la directive communautaire ; (2) un grand nombre de "paradis fiscaux" identifiés par l'OCDE pour figurer sur sa "liste noire" étaient alors directement associés à des États-membres ou constituaient des territoires d'États-membres ; (3) à l'exception des États-Unis, de la Suisse (qui s'est abstenue de reprendre à son compte les principes directeurs de 1998) et de Saint-Marin (qui a su prendre les mesures nécessaires au dernier moment), les autres pays tiers clés mentionnés au Conseil européen de Feira (Liechtenstein, Monaco, Andorre) figurent toujours sur la "liste noire" de l'OCDE⁷¹.

⁶⁹ OECD, *Harmful Tax Competition : An Emerging Global Issue*, Paris, OECD, 1998.

⁷⁰ Si la Suisse et le Luxembourg ne se sont pas abstenus de ce rapport, contrairement à celui de 1998, c'est parce qu'ils estiment déjà répondre aux demandes qui y sont formulées.

⁷¹ La portée, pour l'initiative communautaire, des lettres d'intentions

Aujourd'hui, et nonobstant l'antériorité des travaux de l'OCDE, l'UE a pris une longueur d'avance dans la volonté politique d'aboutir à un système d'échange d'informations de même que dans la formulation juridique de ce système. D'une part, l'initiative communautaire, même si elle est plus limitée dans son champ d'application (la proposition de directive ne porte que sur les intérêts, mais pas les dividendes ; elle ne s'applique qu'aux personnes physiques, mais pas aux personnes morales ; elle ne concerne que les non-résidents communautaires, et pas les personnes qui résident dans le pays où elles perçoivent des revenus sur leur épargne) veut instaurer un système d'échange automatique d'informations. L'OCDE, de son côté, a choisi d'aborder le problème sous un angle plus global et sans prôner un échange automatique d'informations (il doit faire suite à une demande spécifique formulée par une autorité fiscale en vue d'obtenir des informations sur un cas précis seulement). D'autre part, une directive communautaire est beaucoup plus contraignante que des recommandations ou des principes directeurs de l'OCDE car elle fait partie du droit communautaire (dérivé) positif qui s'applique immédiatement et qui prime sur le droit national qui lui est contraire.

Indépendamment de son ambition de départ limitée, des problèmes techniques que sa mise en application suppose et de sa nécessaire adoption à l'unanimité, le projet communautaire sur la fiscalité de l'épargne est néanmoins caractérisé par une volonté politique ferme d'aboutir

On entend souvent dire que la proposition de directive est lacunaire, que son champ d'application est trop restreint pour prévenir efficacement l'évasion fiscale, que l'échange d'informations est techniquement difficile à mettre en application et

(visant à améliorer la transparence et à établir un échange effectif d'informations à des fins fiscales) formulées envers l'OCDE par la plupart des "juridictions non coopératives", afin de ne plus figurer sur la "liste noire" de l'organisation, reste néanmoins difficile à évaluer. D'un côté, cela devrait faciliter les négociations que l'UE souhaite engager avec certains de ces acteurs non-communautaires. D'un autre côté, certains États résistent toujours, ou alors assortissent (île de Man par exemple) leur accord de principe d'une clause demandant une égalité de traitement avec l'ensemble des pays membres de l'OCDE, en d'autres termes que la Suisse et le Luxembourg reprennent eux aussi le principe général de l'échange d'informations.

que, de toute façon, la directive doit encore être adoptée à l'unanimité avant de pouvoir pleinement déployer ses effets. Tout cela est certainement vrai. Il est néanmoins un fait incontestable : le projet communautaire est caractérisé par une volonté politique ferme d'aboutir à un résultat, même si celui-ci doit être partiel dans un premier temps. A maintes reprises en effet, la fiscalité de l'épargne a bénéficié d'un compromis politique adopté à l'unanimité des États-membres (Ecofin de décembre 1997 ; Conseil européen de juin 2000 ; Ecofin de novembre 2000 : ce sont là les trois pierres angulaires du processus communautaire), même si à chaque fois il y a eu des compensations ou des conditions.

D'où vient cette volonté politique ? Premièrement, après l'échec de 1989 et au stade où en est le projet actuel, l'UE ne peut plus aujourd'hui revenir en arrière. Ce serait rendre futiles les décisions du Conseil et du Conseil européen et donc, d'une certaine manière, délégitimer ces institutions. Deuxièmement, si l'UE est incapable d'aboutir sur ce dossier sous une forme ou une autre, c'est l'ensemble des projets qui sont actuellement dans le pipe-line (dont les deux autres éléments du paquet fiscal) ou qui sont envisagés en matière de fiscalité directe qui risquent de passer à la trappe. Troisièmement, la nécessité, pour chaque Présidence, d'hériter d'un succès à la fin de son terme génère souvent une accélération du processus politique à la fin de chaque Présidence. C'est précisément dans ces moments là que les compromis deviennent possibles⁷². A ce propos, on pourrait très bien imaginer que l'obligation de résultats à la fin de chaque Présidence rende plus intégrationniste (dans le sens de plus "pro-européenne"), pour un semestre au moins, l'État assumant cette fonction.

Ainsi, force est de constater que depuis plus de dix ans qu'il existe, on observe une certaine pérennité, à défaut de stabilité, du projet. Malgré les échecs et les multiples revirements dans les négociations, l'UE n'a jamais définitivement abandonné la partie. Si le processus a été parfois freiné, il n'a jamais été totalement paralysé. Qui plus est, si l'on prend en considération l'ensemble du processus, l'UE n'est jamais allée aussi loin aujourd'hui dans l'acceptation politique de sa proposition de directive. Autrement dit, une certaine étape a été franchie. L'UE est un système en constante évolution dont il est parfois difficile de prédire avec exactitude les développements. Toujours est-il que l'intégration européenne progresse, caractérisée qu'elle est par cette politique

⁷² Aujourd'hui, la France manifeste certainement une plus forte volonté politique d'aboutir et de faire adopter la directive dans la mesure où le contenu essentiel de cette dernière a été arrêté sous son mandat en novembre 2000.

des "petits pas". Ne participant pas de cette dynamique, la Suisse reste sujette à toutes sortes d'incertitudes.

Conclusion : quels scénarios à court terme ?

La Suisse est dans une situation inconfortable, à moins d'un abandon ou d'un affaiblissement de l'initiative communautaire. La première possibilité est peu probable pour les raisons mentionnées dans le dernier postulat. Un affaiblissement n'est pas à exclure. Sur le plan extra-communautaire, la non-coopération des États-Unis pourrait vider de sa substance l'initiative communautaire, rendant difficile le maintien des pressions sur la Suisse, notamment celles exigeant la levée partielle de son secret bancaire. Sur le plan intra-communautaire, les États-membres qui veulent absolument voir entrer en vigueur la directive afin de récupérer leur manne fiscale, parmi lesquels de "grands" pays comme la France et l'Allemagne, pourraient faire pression sur les "petits" États que sont le Luxembourg et l'Autriche (et dans une moindre mesure la Belgique)⁷³ afin que ces derniers acceptent finalement de considérer comme équivalente au contenu de la directive communautaire la solution de retenue à la source proposée par la Suisse. Mais pour la Suisse, cette solution doit être définitive, autrement dit, il ne doit pas y avoir de clause de rendez-vous à la fin de la période transitoire dans l'UE, soit en 2011, lorsque tous les États-membres passeront à l'échange automatique d'informations.

Dans ce cas, on voit mal comment le Luxembourg, l'Autriche et éventuellement la Belgique ne pourraient pas eux aussi bénéficier du même traitement au-delà de la période transitoire de sept ans. Certains experts parlent même d'un retour possible au modèle de la "coexistence" même si le projet de directive exclut formellement cette hypothèse. Mais dans ce cas, quelle sera la position du Royaume-Uni qui ne jure théoriquement (pratiquement cela semble moins clair) que par l'échange mutuel de renseignements et ne veut pas entendre parler d'une retenue à la source, même comme alternative et même limitée à quelques États seulement. La confrontation au sein de l'UE risque, elle aussi, d'éclater à nouveau au grand jour. On pourrait alors se demander s'il n'y a pas là matière à une forme ou une autre d'intégration différenciée : le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique passeraient à l'échange d'informations quand ils se sentiraient prêts, autrement dit

⁷³ La Belgique n'a pas lié l'adoption de la directive à la mise en place d'un système d'échange de renseignements avec la Suisse. Elle a en plus souligné qu'elle passerait normalement à l'échange automatique d'informations à la fin de la période transitoire.

seulement quand la Suisse en ferait de même. Tout cela n'est pas fait pour diminuer les pressions sur la Suisse. Pour l'heure, il est en tout cas difficile d'y voir plus clair.

Pourquoi l'Union européenne mise-t-elle sur l'échange automatique d'informations ?

Henri Schwamm

Ces observations prennent certes appui sur l'intervention de Christophe Bonte mais sont pour l'essentiel des variations libres sur le thème du colloque.

Sémantique

Les soucis sémantiques de Christophe Bonte sont fondés. Au sens économique strict, l'évasion fiscale consiste à minorer l'imposition en jouant sur une panoplie d'instruments licites. C'est concrètement le fait, pour un contribuable, d'utiliser au maximum les possibilités de la loi fiscale, au risque, il est vrai, d'en tourner l'esprit. L'évasion fiscale ne doit pas être confondue avec la fraude fiscale qui, elle, est illégale. En fait, la notion d'évasion fiscale est souvent utilisée pour désigner la fraude fiscale à l'échelle internationale. Pour cette raison, l'expression anglaise "*tax avoidance*" (évitement fiscal) est plus appropriée. Les ordres de grandeur avancés pour évaluer l'évasion fiscale sont d'autant plus hasardeux qu'ils ont précisément tendance à confondre évasion et fraude.

Autre confusion qui va bien au-delà de la sémantique : en Suisse, la question du secret bancaire et celle de l'évasion fiscale sont en quelque sorte souvent considérées comme équivalentes. Dans son ouvrage à paraître sur la *Question suisse*, François Schaller estime que le temps est venu d'engager un débat national sur l'évasion fiscale, sa légitimité économique et morale, son caractère plus ou moins pénal. Même si, suite à un référendum, la soustraction fiscale était pénalisée, cela n'entraînerait pas, selon lui, une remise en cause fondamentale de l'article 47 de la Loi sur les banques qui instaure le secret bancaire.

Évasion et fraude fiscales progressent depuis une vingtaine d'années

Même en l'absence de données chiffrées précises, il y a tout lieu de penser qu'évasion et fraude fiscales progressent depuis une vingtaine d'années. A cela il y a plusieurs raisons : le développement du commerce international et des transactions qui lui sont liées, l'explosion du volume des mouvements de capitaux, les progrès réalisés dans les télécommunications, la réduction des coûts des transports internationaux qui permet d'établir plus aisément des relations d'affaires, enfin les débuts du commerce électronique.

On observe qu'en remettant en cause l'égalité des citoyens devant l'impôt et en illustrant le peu de moyens de l'État face aux marchés, l'évasion fiscale nourrit ici ou là - surtout à gauche de l'échiquier politique - la défiance à l'égard des institutions et encourage les critiques adressées à la mondialisation économique et financière.

Globalisation et lutte contre l'évasion fiscale

Il est sans doute exact que la plus grande mobilité du capital a entre autres entraîné des risques accrus d'évasion et de fraude fiscales et même de blanchiment d'argent. Du coup, les pays qui se sentent débordés et insécurisés par le phénomène de globalisation en appellent à plus de coopération internationale. Dans le domaine qui nous occupe (l'évasion fiscale), cela se traduit notamment par un appel à un échange accru d'informations.

Paradoxalement, la globalisation de l'économie, qui a dépossédé les États d'une bonne partie de leurs leviers traditionnels, incite les Européens à réclamer plus d'État dans la lutte contre l'évasion fiscale. Et comme la frontière n'est pas toujours claire entre la lutte anti-blanchiment, la lutte anti-fraude et la lutte anti-évasion fiscale, la question se pose de la légitimité de la confidentialité financière (autrement dit du secret bancaire) vis-à-vis des services de l'État qui ont *a priori* aux yeux de beaucoup le mérite de traquer les contrevenants de tout poil.

On notera à ce propos que dans son document d'avril 2001 sur "Le secret, une affaire très privée", la Fondation Genève Place Financière admet que "la seule critique sérieuse faite au secret professionnel du banquier tient à ses effets sur la notion de l'honnêteté fiscale". Et la Fondation de s'expliquer : "Le banquier n'a pas à douter, *a priori*, de cette qualité quand il fait face à un client. C'est à l'État, en l'occurrence à son autorité fiscale, d'obtenir du contribuable les renseignements qu'il souhaite. Sans

avoir, ce qui suppose que la confiance n'existe pas, à se substituer à lui ou à vérifier la véracité et l'exactitude de chaque déclaration fiscale."

Motivations de l'initiative communautaire en matière d'imposition des revenus de l'épargne

Les documents publics communautaires ne sont guère explicites à cet égard. Pour en apprendre un peu plus, il faut recourir aux textes de diffusion plus restreinte. C'est ainsi que dans un document de travail de 1993, la Commission européenne, tout en rappelant que les impôts sur le revenu des personnes physiques relèvent de la compétence exclusive des États-membres de l'Union européenne, estimait qu'"une coordination au niveau communautaire s'impose pour prévenir les discriminations transfrontalières, supprimer les entraves aux quatre libertés (problématique du marché unique) ou lutter contre l'évasion fiscale".

Le mot clé est celui de coordination. Que veut-il dire exactement ? Des structures d'imposition plus proches, des modes de prélèvements fiscaux comparables, des barèmes semblables, une assiette taxable unique, des déductions identiques ? La Commission européenne a eu beaucoup de mal jusqu'ici à préciser en quoi cette coordination, appelée aussi souvent harmonisation, et dont il est question depuis les débuts de la construction européenne, consiste concrètement.

L'arrivée de l'euro "concret", qui fluidifie davantage l'espace européen, fait mieux prendre conscience du risque de dumping fiscal lié à la compétition entre pays. Toute décision nationale qui touche au facteur de production le plus mobile qu'est le capital - c'est évidemment le cas de la taxation des revenus de l'épargne - affecte la compétition intra-européenne.

Le compromis de Feira tente précisément - mais sans doute artificiellement - d'enrayer, entre les Quinze, la concurrence sur l'imposition de l'épargne des particuliers. Il s'agit d'arriver à un régime unique, avec échange d'informations sur les revenus perçus par les non-résidents et sous réserve qu'un accord soit trouvé avec une série de pays tiers, dont la Suisse.

Il est évident par ailleurs qu'étant donné l'extrême mobilité internationale des capitaux, une politique fiscale coordonnée n'a de sens que si elle englobe les principaux centres financiers du monde. Or l'Union européenne ne mentionne ni Singapour, ni Hongkong, ni les Bahamas, des places pourtant réputées sérieuses et importantes. Il est vrai que le scénario d'un système mondial totalement "waterproof" manque de réalisme. Ce qui malheureusement, d'un point de vue européen, peut plus

vraisemblablement se produire, c'est un renforcement des places financières, notamment asiatiques, au détriment des places européennes.

Il faut bien voir aussi qu'en Europe les fiscalités nationales sont différentes, surtout pour ce qui est de leur fonction redistributive. Il y a les fiscalités spoliatrices (60 % et plus) qui ne font pas confiance aux citoyens. On sait que dans ce cas ces derniers se vengent souvent de leur gouvernement en exportant leurs capitaux vers des cieux plus cléments. La rébellion peut aller jusqu'à la formation de partis antifiscaux - c'est le cas en Norvège et au Danemark - qui mettent l'accent sur le fardeau des impôts. Il y a d'autre part les fiscalités plus clémentes, d'inspiration plus libérale. Ce n'est pas par hasard que l'on parle alors de "sanctuaires fiscaux". En caricaturant quelque peu, ils représentent en somme l'antidote nécessaire contre un monde inquisiteur. Le système suisse d'imposition à la source établit en quelque sorte un équilibre entre la protection des droits du citoyen et la préservation des intérêts de l'État. Il faut croire qu'il fonctionne correctement puisque la Suisse connaît l'un des plus bas taux de fraude fiscale du monde.

La concurrence fiscale n'est pas nécessairement "dommageable"

En Suisse, coexistent près de 3000 régimes fiscaux différents. Cette diversité fait partie intégrante du système politique décentralisé du pays. C'est du reste grâce à la concurrence fiscale que les taux d'imposition sont relativement bas. On ne peut que regretter qu'au plan international (dans le cadre de l'UE comme de l'OCDE), chaque fois que l'on parle de concurrence fiscale, on ajoute pour ainsi dire automatiquement l'épithète "dommageable". Ce qui, à l'évidence, traduit des préjugés ou à tout le moins des jugements biaisés.

Les adversaires de la concurrence fiscale sont d'avis qu'elle rend plus difficile le financement des services publics et des besoins croissants de l'État social moderne. Selon la Commission européenne, une harmonisation "minimale" de la fiscalité de l'épargne des particuliers est nécessaire, le marché unique ne pouvant, estime-t-elle, donner sa pleine mesure en présence d'une concurrence fiscale naturellement réputée *a priori* "dommageable". Mais que veut dire "minimale" quand on parle d'harmonisation ? N'y a-t-il pas contradiction dans les termes ? S'agit-il d'une retenue délibérée - point trop n'en faut, car l'abus d'harmonisation pourrait se retourner contre ses auteurs - ou d'un aveu d'impuissance d'aller dans le sens d'une harmonisation pleine et entière à Quinze ?

L'absence d'harmonisation n'empêche pas le marché intérieur suisse de fonctionner convenablement. Ce raisonnement ne s'applique-t-il pas de même à l'Union européenne ?

A y regarder de plus près, des membres influents de l'UE - on pense en particulier au Royaume-Uni - luttent certes en paroles contre la concurrence "dommageable" mais en tentant dans les faits de conserver à tout prix une place financière concurrentielle - la leur. En d'autres termes, un système fiscal compétitif sous l'angle de la lutte contre l'évasion (le système suisse du débiteur) est rejeté car il porte atteinte à la capacité concurrentielle de l'UE dans le domaine financier.

En réalité, il n'existe pas à notre connaissance de pays qui ne veuille attirer un maximum d'épargne mondiale dans sa zone d'influence. Les exemples américain et britannique sont spécialement éloquentes. Les uns et les autres veulent empêcher l'évasion fiscale de leurs propres contribuables mais incitent l'épargne mondiale à venir se placer chez eux... Le cas britannique est très caractéristique à cet égard : en 1960, le Royaume-Uni a ravi le marché des "eurobonds" à New York (3000 milliards de dollars) parce que New York a introduit un impôt anticipé. Quand New York est revenu en arrière, le marché est resté à Londres. Mais il suffirait que la City introduise un impôt anticipé pour que le marché retransverse l'Atlantique "overnight". Un impôt anticipé irait à l'encontre de la compétitivité de la place de Londres. Ainsi va le monde. Même les procureurs les plus sourcilleux ne peuvent l'ignorer. D'ailleurs, que font encore aujourd'hui les Quinze sinon taxer les revenus de l'épargne de leurs ressortissants et exonérer celle des non-résidents, histoire d'attirer les fonds des particuliers étrangers ? C'est d'ailleurs jusqu'ici la règle dans tous les pays de l'OCDE.

Le rôle de l'information

Il est beaucoup question d'information, d'échange d'informations, de transparence dans le discours communautaire à propos de la taxation des revenus de l'épargne. La Suisse est en quelque sorte instamment priée par l'UE de comprendre que l'échange d'informations est devenue la "norme" dans les relations internationales et qu'il y a lieu de s'y conformer. C'est aller un peu vite en besogne dans la mesure où une norme digne de ce nom ne peut être que le fruit d'un large consensus. On en est très loin...

Tout économiste sait évidemment que le bon fonctionnement des marchés suppose une information "pure et parfaite", c'est-à-dire non manipulée, disponible immédiatement, accessible à tous et à coût réduit. Dans le domaine qui nous occupe, les banquiers qui

font preuve - et on les comprend - d'un goût prononcé pour le secret (pour protéger la sphère privée de leurs clients) expliquent qu'"il appartient au seul individu qui est à la source d'une donnée d'accepter ou de refuser qu'elle soit divulguée, même si la libre circulation des informations est essentielle à l'économie de marché" (Lettre du Groupement des banquiers privés genevois, octobre 2001).

En l'occurrence donc, selon les banquiers, l'inviolabilité des données personnelles prime sur la libre circulation des informations. D'un point de vue économique, si le droit à la sphère privée peut légitimement être défendu - il est d'ailleurs ancré dans de nombreux textes de loi constitutionnels -, il faut néanmoins admettre que sa préservation par le moyen du secret bancaire comporte un prix en ce sens qu'elle rend évidemment plus difficile la coopération internationale en matière fiscale. De là à dire qu'elle rend également plus difficile la lutte contre les abus, il n'y a qu'un pas que d'aucuns franchissent allègrement. Il est vrai que si l'État savait tout, il lui serait plus aisé de lutter contre les différentes formes d'abus. Mais ne serait-il pas tenté à son tour d'abuser de son savoir ?

Dimension externe du problème

Comme l'a constaté Christophe Bonte, cette dimension est non seulement essentielle au succès de l'initiative communautaire, elle la conditionne même. Elle est un élément clé de l'accord politique intervenu à Feira. Il faut ajouter qu'elle en relativise fortement la portée puisque l'unanimité n'a été possible que sous la réserve expresse de l'acceptation du "modèle" communautaire par une série de pays tiers. On est par conséquent en présence d'une unanimité de façade, voire même d'une unanimité par défaut. Christophe Bonte rappelle très justement qu'"une politique en matière de fiscalité de l'épargne ne peut être efficace que si le problème de l'action collective est résolu". Or le Conseil de Feira n'a résolu ce problème qu'en apparence puisque la nécessité d'une "action collective" va bien au-delà des Quinze et que l'accord des tiers est tout sauf acquis.

On lit souvent dans les gazettes que la Suisse est marginalisée dans le contexte européen. Ce qui frappe au contraire dans ce dossier, c'est sa centralité. La Suisse se voit même conférer par les Quinze un véritable droit de veto de fait. La question se pose aussi de savoir si, en pratiquant de plus en plus une politique de puissance et même d'intimidation et en exigeant de la Suisse par exemple le respect de l'acquis communautaire avant même que

celui-ci ne soit connu, l'Union européenne s'y prend de la bonne manière pour réussir son opération.

En attendant des pays tiers des mesures "équivalentes" et non "identiques", l'UE accepte du reste implicitement que la Suisse refuse de participer à son système d'échange automatique d'informations. Ce qui signifie que le maximum qu'elle puisse attendre de la Suisse est qu'elle l'aide à éliminer les failles ("*loop holes*") de son système dues à une insuffisante coopération internationale. Mais étant donné que, vu de l'extérieur, le système communautaire préconisé correspond lui-même déjà à un concept très sélectif, on est en droit de se demander à quoi, en raison précisément de ces failles internes, une coopération avec des pays tiers pourrait encore servir. On sait en effet que le "modèle" communautaire ne vise ni les rendements de capitaux autres que les intérêts (en particulier les dividendes), ni les paiements d'intérêts qui ne sont pas transfrontaliers, ni les paiements d'intérêts à des personnes morales ou des organisations publiques.

Si malgré tout, et c'est le cas, l'UE souhaite une collaboration de la Suisse, il va de soi que cette dernière est parfaitement fondée par voie de conséquence à défendre les intérêts de sa place financière au moins autant que les pays membres de l'UE le font pour les leurs. En proposant l'imposition des intérêts de source étrangère versés à des personnes physiques domiciliées dans l'UE par l'intermédiaire d'un agent payeur suisse (banque) dans une mesure équivalant à ce que prévoit la proposition communautaire, la Suisse fait preuve non seulement d'originalité mais d'une grande générosité à l'égard de l'UE. Car l'introduction d'un impôt à l'agent payeur ferait en principe reculer la valeur créée par la gestion de fortune en Suisse et imposerait une charge administrative supplémentaire à ses banques. Reste toutefois entière la question de la faisabilité de cette proposition suisse dont certains praticiens doutent beaucoup en raison des nombreuses possibilités de contournement qu'elle offre.

Avantages et inconvénients du système communautaire

Pourquoi un "modèle" dont de nombreux experts indépendants disent qu'il est fortement lacunaire, et dont l'efficacité laisse par conséquent fort à désirer, a-t-il quand même été retenu par l'Union européenne ? Il a été suggéré que c'est parce que la Commission européenne veut à tout prix devenir compétente en matière de fiscalité.

C'est là, semble-t-il, une explication insuffisante compte tenu notamment du fait que le poids relatif de la Commission dans l'équilibre institutionnel communautaire est plutôt en train de

diminuer. Réponse possible : Même à Bruxelles, on ne peut pas ne pas se rendre compte que la proposition de directive n'est pas un moyen technique approprié pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale. Mais ce texte représente le plus grand dénominateur commun possible entre les quinze pays membres de l'UE. La lutte contre l'évasion fiscale divise en réalité profondément les Quinze. "La Suisse, a dit fort justement Michel Jobert, ancien ministre français des affaires étrangères, est le miroir de nos défaillances". Bruxelles fait croire que l'Union avance rapidement sur ce dossier, alors que l'essentiel reste à faire. Même si les Quinze adoptent définitivement la directive, en l'absence d'un accord de fond avec tous les tiers qui comptent dans le monde, cette adoption resterait purement formelle.

On est donc en présence d'un compromis politique qui a au moins l'avantage de mettre le pied dans la porte. C'est, du point de vue de Bruxelles, un pas dans la bonne direction - une plus grande transparence entre l'État et le citoyen - qui permet accessoirement d'espérer à terme l'affaiblissement, sinon le démantèlement, d'une place financière concurrente majeure : la Suisse.

Le système communautaire préconisé est non seulement bureaucratique et inquisiteur, mais aussi financièrement peu rentable. Même si à première vue l'échange automatique d'informations peut apparaître comme la solution idéale, en tout cas comme une solution d'inspiration plutôt libérale, comme semble le penser Christophe Bonte.

Selon les partisans du système, il s'agit du meilleur moyen, pour l'État concerné, de prélever au bon moment l'impôt adéquat dans la poche du contribuable identifié comme étant le véritable débiteur. Il a aussi incontestablement des vertus dissuasives en matière de fraude.

Si l'Union européenne persiste et ne revient pas au modèle dit de coexistence - ce qui équivaldrait à une nouvelle forme d'intégration différenciée - cela pourrait lui valoir une opposition croissante de la part de ses ressortissants qui voudront continuer à investir leur épargne où bon leur semble, sans être victimes d'une délation officiellement orchestrée, et cela ne manquerait pas non plus du même coup de décourager bon nombre de citoyens suisses de vouloir adhérer à l'Union européenne. Il est vrai que les partisans de l'adhésion rétorqueront que si la Suisse était membre de l'UE, elle pourrait faire plus efficacement échec à ce projet de directive communautaire en vertu même du principe de l'unanimité.

Quoi qu'il en soit, on conclura par une citation du dernier livre de Dominique Strauss Kahn, ancien ministre socialiste français de l'économie et des finances, *La flamme et la cendre*, qui en dit long sur la difficulté de trouver un accord entre Bruxelles et Berne. Évoquant l'accord de Feira, il écrit ceci : "L'intention est affichée,

mais sa réalisation est probablement lointaine puisqu'elle est, de fait, soumise à l'accord d'autres partenaires, notamment les Suisses [...] Dans une telle configuration, on voit mal quels chemins de traverse emprunter pour parvenir à des progrès concluants".

Deuxième partie

Dimension économique

Estimation du secteur financier suisse et contexte économique international

Sylvain Besson

Estimation du secteur financier suisse

Le secteur des services financiers est de très loin le principal producteur de richesses de l'économie suisse. En l'an 2000, les banques suisses géraient, selon les statistiques de la Banque nationale, plus de 4000 milliards de francs. Le secteur bancaire représente plus de 10 % de l'économie, ce qui le place loin devant l'industrie chimique (en deuxième position avec 4%). A l'échelon local, cette prépondérance est encore plus marquée : le secteur bancaire représente quelque 40 % de la production de richesses dans une ville comme Genève.

Depuis les années 30, le formidable développement des services financiers en Suisse a été fortement encouragé par un ensemble d'institutions que l'on recouvre généralement sous le vocable de "secret bancaire". Il interdit au banquier de communiquer à des tiers des informations concernant ses clients. Il interdit aussi aux autorités suisses de faire appliquer sur leur territoire les dispositions fiscales étrangères. Cela veut dire que le contribuable étranger qui ouvre un compte en Suisse peut être assuré que ni les banques, ni les autorités helvétiques ne communiqueront le moindre renseignement à l'administration fiscale de son pays de résidence. Ce refus de communiquer des informations, aussi appelé "opacité fiscale", a résisté à tous les changements apportés au secret bancaire traditionnel au cours des dernières années.

Il est évidemment difficile de quantifier les sommes ainsi soustraites aux impôts par les clients étrangers de la place financière suisse. Les banques ne tiennent à ce sujet aucune statistique. Contentons-nous ici de l'estimation très grossière faite par le banquier Raymond Baer à l'été 2001 : sur les 4 000 milliards de francs gérés en Suisse, plus de la moitié vient de clients étrangers, et la moitié au moins de cette somme, soit 1 000 milliards de francs, n'aurait pas été déclarée. Cette "évasion fiscale" massive représente donc une ressource non négligeable pour la place financière suisse.

Quoique relativement ancien, ce phénomène d'évasion fiscale, et son encouragement par un nombre croissant de juridictions, est devenu récemment un sujet de préoccupation majeur des relations

internationales. Après la crise financière de 1998 en Asie et en Russie, les pays du G-7⁷⁴ ont lancé une série d'initiatives visant à réguler davantage les services financiers *"offshore"* - c'est-à-dire destinés aux non-résidents - à l'échelle internationale. Il est remarquable de constater que ces efforts ont été entrepris par un groupe restreint de pays développés, sans que les juridictions concernées aient pu réellement intervenir dans un processus qui s'est développé entièrement hors de l'ONU.

En postulant que les États n'agissent pas par sentiment - et que la "jalousie" souvent évoquée par les plus hautes autorités suisses ne constitue par une explication valable à ce phénomène - il faut voir dans ces diverses actions un souci avant tout sécuritaire, celui d'apporter un degré de contrôle à un secteur jusque-là caractérisé, dans de nombreux États, par une absence presque totale de contraintes réglementaires. Cette préoccupation a été notablement renforcée par les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et le fait que leur auteur, l'organisation Al-Qaïda, dispose d'un réseau financier international très étendu.

Contexte économique international

Entrepris notamment dans le cadre du groupe d'action financière contre le blanchiment de capitaux (GAFI), dont la Suisse est membre, ces efforts ont contraint les banques helvétiques à identifier leurs clients, à vérifier la rationalité économique de leurs transactions et à dénoncer aux autorités celles qui leur paraîtraient suspectes. Jusqu'à présent, ils n'avaient cependant pas remis en cause l'"opacité fiscale" pratiquée par la Suisse. Mais cela est en train de changer. Depuis 1998, à la demande du G-7, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), basée à Paris, a élaboré une série de dispositions visant à instaurer un "échange d'informations" entre administrations fiscales, y compris avec des "paradis fiscaux" qui ne sont pas membres de l'OCDE. En 2002, après de très fortes pressions de la part des États de l'OCDE, plusieurs de ces juridictions, dont les Bahamas et Jersey, ont dû signer un engagement à pratiquer un "échange d'informations efficace" à partir de 2006.

Cet engagement - qui représente un sacrifice considérable de la part de ces pays - est soumis à une condition majeure : les paradis fiscaux ne pratiqueront l'échange d'informations que si les membres de l'OCDE font de même. Or, deux de ces membres, la Suisse et le Luxembourg, refusent de s'associer aux négociations

⁷⁴ Allemagne, Canada, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon.

sur le sujet depuis 1998, afin de ne pas porter atteinte à leur opacité fiscale traditionnelle.

A ce processus, antérieur aux négociations entre la Suisse et l'Union européenne sur la fiscalité, s'ajoutent diverses initiatives bilatérales dont le but est le même, à savoir la fin de l'opacité fiscale pratiquée par la Suisse. On peut mentionner l'amnistie fiscale italienne, le renforcement des contrôles aux frontières par l'Italie et l'Allemagne, la demande américaine d'inclure des mécanismes d'"échange d'informations" dans le traité de double imposition entre la Suisse et les États-Unis. A toutes ces actions qui semblent appartenir à la même stratégie concertée de pressions, la Suisse apporte la même réponse, à savoir que le secret bancaire n'est "pas négociable".

Il reste à savoir aujourd'hui si cette posture intransigeante pourrait être soutenue dans le long terme face aux pressions de plus en plus intenses que devraient exercer les grands États. La stratégie de défense du secret bancaire vaut-elle que la Suisse risque l'affrontement avec les grandes puissances ?

Importance du secteur financier suisse et position de négociation du Conseil fédéral

Max Zumstein

La Suisse est une économie ouverte, fortement intégrée dans l'économie mondiale, et ce non seulement au niveau des échanges commerciaux de marchandises, mais également au niveau des échanges internationaux de services, qui sont en pleine expansion. La Suisse compte d'ailleurs parmi les principaux exportateurs de services financiers.

Le secteur financier fait en règle générale partie des secteurs économiques très réglementés. Plusieurs comités internationaux veillent au respect de toute une série de normes minimales acceptées sur le plan international pour réglementer les places financières. Les défis à relever sont d'autant plus grands pour les autorités ; en particulier pour celles d'une petite économie comme la Suisse, dont le secteur financier est comparativement très important.

L'UE s'attache à prendre des mesures pour protéger le substrat fiscal de l'érosion. Ces efforts expliquent les revendications de l'UE vis-à-vis de la Suisse ; autant d'impératifs qui pourraient bien modifier les conditions-cadre sur la place financière helvétique. Ci-après, nous tenterons de saisir à l'aide de quelques chiffres l'importance économique du secteur financier pour la Suisse. Ensuite, nous présenterons les exigences connues de l'UE requises pour la place financière helvétique. Nous spécifierons notamment les demandes exprimées par l'UE à la Suisse dans le cadre des négociations sur les nouveaux accords bilatéraux (Bilatérales II). Enfin, nous apporterons dans un dernier point les éléments pour en évaluer les conséquences économiques.

Importance du secteur financier pour l'économie suisse

Les principaux domaines d'activité de la place financière suisse sont les transactions sur les différentiels d'intérêts, les opérations d'émission, la gestion de fortune, les transactions sur les devises, les opérations sur titres, les bourses des valeurs, les transactions sur l'or, l'assurance-vie, l'assurance de choses et la réassurance.

Le tableau suivant met en relation quelques chiffres pertinents. La place financière suisse repose sur de puissants instituts financiers, des emplois hautement qualifiés produisant de fortes plus-values, des recettes fiscales élevées et un vaste réseau de sociétés de services très liées au secteur financier comme, p. ex., les fiduciaires.

Le ratio plus-value créée par emploi montre que, en 1998, 100 000 CHF de plus-value a été créé en moyenne par emploi dans l'économie et 175 000 CHF dans le secteur financier. A cela s'ajoutent les synergies qui s'opèrent entre la place financière et les holdings suisses.

Parmi les domaines d'activité de la place financière suisse, la gestion de fortune joue un rôle dominant. D'après les évaluations de l'UBS, la plus-value créée dans le domaine de la gestion de fortune atteignait en 1998 près de 22 milliards de CHF, soit presque 60 % de la plus-value créée dans l'ensemble du secteur financier. Le nombre d'emplois directement liés à la gestion de fortune est estimé à 43 000. La plus-value créée par emploi a donc atteint, en 1998, plus d'un demi-million de CHF dans ce domaine. La part des clients privés et institutionnels dans les portefeuilles de titres où est placé l'argent des dépôts révèle l'importance des transactions d'origine étrangère. Fin 2000, la part des montants placés par des clients étrangers représentait 57 % du montant total des placements. Ces chiffres, qui peuvent au demeurant varier légèrement d'une source à l'autre, indiquent clairement l'importance du secteur financier pour l'économie suisse dans son ensemble.

Part du secteur financier dans l'activité économique et la création de valeur ajoutée en 1998				
	Actifs		Valeur ajoutée	
	Nombre	Part dans le total en %	Milliards de CHF	Part dans le total en %
Total Suisse	3 824 000		381	
Secteur financier	218 000	5,7	38	10
Crédit	119 000	3,1		
Assurance	54 000	1,4		
Fiduciaires - Audit	45 000	1,2	7	2
<i>Sources : OFS, DFAE/DFE, Place financière suisse,</i>				

Il n'est pas précisé dans quelle mesure les caractéristiques de la place financière suisse permettent d'expliquer la faiblesse durable des taux d'intérêt réels en francs suisses en comparaison internationale.

Défis lancés par l'UE à la place financière suisse

La liste des défis que la place financière suisse doit relever est longue et ne se limite pas à l'EU :

- de la lutte contre le financement du terrorisme ;
- du blanchiment de l'argent sale ;
- du dossier fiscal de l'UE ;
- du Code de Conduite de l'UE ;
- de la concurrence fiscale préjudiciable selon l'OCDE ;
- de l'argent des dictateurs ;
- de la corruption ;
- de la cybercriminalité ;
- de l'attitude de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale ;
- des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud.

Les négociations sur les nouveaux accords bilatéraux (Bilatérales II) portent non seulement sur les dossiers laissés en

suspens ("*left overs*"), mais également sur deux propositions de l'UE et sur une proposition de la Suisse :

Dossiers en suspens :

- (1) Libéralisation générale des services
- (2) Double imposition des pensions de fonctionnaires retraités de l'UE
- (3) Produits agricoles transformés
- (4) Environnement
- (5) Statistiques
- (6) Éducation, jeunesse
- (7) Médias.

Propositions de l'UE :

- (8) Fiscalité de l'épargne
- (9) Lutte contre la fraude.

Proposition de la Suisse :

- (10) Coopération en matière de police, de justice, d'asile et de migration.

Du côté de l'UE, les mandats de négociation ne sont pas encore prêts pour tous les dossiers, tandis que, de son côté, le Conseil fédéral a déjà donné son accord de principe sur les 10 dossiers qui vont être traités.

Quatre dossiers des Bilatérales II concernent directement la place financière suisse, à savoir la lutte contre la fraude, la fiscalité de l'épargne, la coopération en matière de police, de justice, d'asile et de migration (Schengen/Dublin), la libéralisation générale des services

Lutte contre la fraude : la Suisse est perçue comme la plaque tournante de la fraude douanière. On demande à la Suisse d'apporter une aide logistique lorsque l'argent est passé par son système bancaire et que les gains obtenus y ont été placés, même si les marchandises faisant l'objet de trafics n'ont pas transité par le territoire suisse. L'UE souhaite ainsi que la Suisse prenne des mesures en faveur des procédures d'entraide judiciaire et administrative dans les affaires de fraude aux impôts indirects, de fraude aux subventions et aux marchés publics. En plus l'UE souhaite que la Suisse adopte les directives européennes sur le blanchiment de l'argent sale. La législation suisse sur le blanchiment de l'argent sale prévoit un délit comme première infraction. Or, dans la directive européenne, la fraude fiscale (selon

la définition européenne) suffit pour tomber sous le coup de la législation sur le blanchiment de l'argent sale.

Fiscalité de l'épargne : la Suisse pratique le système de l'impôt anticipé basé sur les principes suivants : (1) prélèvement d'un impôt à la source, (2) principe de l'agent payeur (la banque paie l'impôt sur les intérêts qu'elle verse au titulaire du compte), (3) sans indemnisation (les intérêts perçus doivent être déclarés dans le cadre de l'impôt sur le revenu, entraînant un remboursement de l'impôt anticipé prélevé).

L'UE souhaite imposer une taxation minimale des intérêts versés aux personnes physiques domiciliées dans l'UE. Elle a choisi la procédure de déclaration, selon laquelle la banque doit signaler au fisc que le titulaire du compte perçoit des intérêts. Face à la directive européenne sur les intérêts, la Suisse a proposé comme solution le principe de l'agent payeur (la banque suisse déclare la somme globale des intérêts versés aux personnes physiques domiciliées dans l'UE), ce qui lui permet de protéger le secret bancaire qui n'est pas négociable.

Coopération en matière de police, de justice, d'asile et de migration (Schengen-Dublin) : L'adhésion de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin signifierait entre autres qu'elle devrait adopter les directives européennes sur le blanchiment de l'argent sale.

Libéralisation des services : les services transfrontaliers liés à des personnes sont actuellement libéralisés pour une période maximale de 90 jours par an. Lors des Bilatérales I, la libéralisation générale des services a été reportée à une négociation ultérieure, soit dans le cadre des Bilatérales II.

La base de négociation serait l'acquis communautaire. La Suisse devrait dès lors adopter la directive européenne sur le blanchiment de l'argent sale. La fraude fiscale constituerait la première infraction.

Éléments pour évaluer les conséquences économiques

Si la Suisse satisfaisait tous les souhaits de l'UE, elle devrait s'engager dans un plus grand nombre de procédures d'entraide judiciaire et administrative, et ce dans des affaires pour lesquelles l'entraide judiciaire ou administrative est actuellement rejetée.

Quant à la fiscalité de l'épargne, l'adoption de la procédure de déclaration ouvrirait dans tous les cas une brèche dans le secret bancaire puisque des résidents européens perçoivent des intérêts en Suisse. La question est de savoir si l'activité de gestion de fortune diminuerait avec les clients européens.

Il faut néanmoins faire remarquer que la gestion de fortune, comme beaucoup d'autres activités, est finalement une question d'alternatives qu'il conviendra d'évaluer. Les négociations avec l'UE sont en cours. Les différentes variantes sont débattues et évaluées. Dans le cadre des Bilatérales II, les dossiers de la lutte contre la fraude, de la fiscalité de l'épargne et de l'adhésion aux accords de Schengen/Dublin doivent être jugés dans leur ensemble. De plus, les exigences ne vont pas que dans un sens : la Suisse a, elle aussi, posé des conditions à l'UE. Il faut également en tenir compte.

Le véritable débat sur l'évasion fiscale

Jacques Rossier

Il peut paraître étrange que la Suisse se préoccupe tant de la mise en place d'une réglementation interne européenne sur la fiscalité de l'épargne, alors même qu'elle n'est pas membre de l'UE. Pour comprendre l'implication directe de la Confédération dans ce dossier, un bref retour en arrière s'impose.

La fiscalité de l'épargne fait figure de véritable serpent de mer parmi les dossiers européens. Point n'est besoin de remonter jusqu'à la genèse des négociations. On peut se borner à évoquer le projet du Commissaire Monti qui, en 1998, a élaboré le système dit "de coexistence" qui laissait le choix aux pays membres soit de percevoir un impôt à la source auprès de l'agent payeur soit de procéder à un échange automatique d'informations entre autorités fiscales. Cette solution pragmatique tenait compte des spécificités des différents États-membres en matière de secret bancaire.

Or, dans l'unique souci de protéger son marché des "*eurobonds*" menacé par l'introduction d'un impôt à la source, le Royaume-Uni a combattu avec énergie ce système et a réussi à rallier à sa cause les grands États-membres, au détriment des petits comme l'Autriche et le Luxembourg qui se sont fait forcer la main. Ainsi, au Conseil européen de Feira en juin 2000, il a été convenu que le système de coexistence sera maintenu pendant une période transitoire de 7 ans durant laquelle l'Autriche, le Luxembourg et la Belgique seront autorisés à percevoir un impôt à la source. À l'issue de cette période transitoire, il est prévu de passer à un échange automatique d'informations.

Suite à cette décision, la Commission européenne a élaboré un projet de directive dont les caractéristiques principales sont les suivantes : il ne touche que les revenus sous forme d'intérêts et non pas les dividendes. Il exclut pratiquement les "*eurobonds*" et ne concerne de surcroît que les personnes physiques. Par conséquent, compte tenu du champ d'application restreint de la directive, elle peut difficilement atteindre son objectif qui est de garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts. Elle doit donc être considérée comme un compromis politique mais pas vraiment comme un moyen efficace de lutter contre l'évasion fiscale.

La position suisse

L'argument qui vient d'être évoqué ne doit jamais être perdu de vue lorsque l'on considère la problématique dans une optique helvétique. La Suisse a été approchée par l'Union européenne qui est consciente que son système fonctionnera seulement si les principales places financières mondiales s'associent d'une manière ou d'une autre à ce projet. Bruxelles souhaite ainsi faire adopter des mesures équivalentes par ces "pays tiers", parmi lesquels on compte, outre la Suisse, les États-Unis, Andorre, Monaco, le Liechtenstein et Saint-Marin. Toutefois, de manière surprenante, ni Hongkong, ni Singapour, ni d'autres places importantes, ne figurent dans le cercle des places financières incluses dans le mandat de négociation de la Commission. En revanche, les territoires associés et dépendants des États-membres devront être convaincus par ces derniers d'adopter des mesures identiques à celles prévues par la directive.

La Suisse a d'emblée accepté de collaborer et a proposé, en guise de mesure équivalente, l'introduction d'un impôt à la source perçu auprès de l'agent payeur. Le Conseil fédéral a toutefois exclu, malgré l'insistance de Bruxelles, de procéder à un échange automatique d'informations, même au terme de la période transitoire.

On voit en effet mal pourquoi la Suisse devrait se plier à un système fondamentalement inconciliable avec son ordre juridique et qui, de plus, aura forcément une efficacité limitée du fait de son champ d'application restreint. Il faut saluer ici la fermeté dont le Conseil fédéral et les négociateurs suisses ont su faire preuve dans ce dossier. M. Kaspar Villiger a répété à plusieurs reprises que le secret bancaire n'était pas négociable et M. Pascal Couchepin a utilisé dans ce contexte une formule qui mérite d'être citée ici : *"C'est la première fois dans l'histoire de la civilisation qu'un pays qui n'est pas colonisé offre de percevoir un impôt en faveur d'autres États"*.

Dans ce débat, la Suisse doit s'inspirer de la stratégie du Royaume-Uni. Qu'est-ce à dire ? Il a été exposé ci-dessus que les diplomates britanniques s'étaient battus becs et ongles pour épargner à la City londonienne l'introduction d'un impôt à la source qui aurait pu s'avérer dévastateur pour le marché des "eurobonds". La Suisse doit donc refuser un échange automatique d'informations qui porterait préjudice non seulement à son ordre juridique, mais aussi à la compétitivité de sa place financière dont l'importance pour l'économie du pays est primordiale. La Suisse doit également prendre garde à ne pas faire des concessions qui la désavantageraient face à des places financières concurrentes, telles

que Singapour et Hongkong, avec qui l'UE n'entend pas pour l'heure entamer de négociations.

Pour comprendre les enjeux économiques du débat en cours, il faut citer ici quelques données chiffrées. La Suisse est le 1^{er} centre international de gestion de fortune. La place financière représente 14 % du PIB suisse, 3 % des emplois et 21 % des recettes fiscales du pays. A Genève, ces chiffres sont encore plus significatifs. La place financière genevoise assure 9,3 % de tous les emplois du canton et 25,7 % de la valeur ajoutée de l'économie genevoise.

Le débat sur l'évasion fiscale

Devant le refus, au demeurant parfaitement justifiée de la Suisse de pratiquer un échange automatique d'informations, certains cherchent à placer le débat sur le terrain de la morale et de l'éthique, reprochant à la Suisse de favoriser l'évasion fiscale.

A cet argument, il faut tout d'abord répondre que la Suisse dispose d'un système efficace pour empêcher ce qui est qualifié de "soustraction fiscale". Ensuite, on doit rappeler que la directive proposée, compte tenu de ses lacunes, ne saurait être considérée comme un moyen adéquat pour lutter contre l'évasion fiscale. Enfin, la proposition du Conseil fédéral consiste à faire en sorte que, grâce à l'introduction d'un impôt à la source, la Suisse ne profite pas d'une évasion fiscale suscitée par la nouvelle directive européenne.

Cela étant dit, vis-à-vis de la clientèle étrangère dont il est question ici, les avis divergent. On peut parfaitement être d'avis qu'il est insoutenable d'accepter des comptes non déclarés provenant d'États démocratiques et amis qui nous entourent. D'autre part, on peut tout aussi bien soutenir que, si l'argent n'est pas d'origine criminelle au sens du droit suisse, il n'appartient pas aux banques helvétiques d'aider nos voisins à percevoir leurs impôts.

L'impôt progressif (quasi confiscatoire dans de nombreux pays) n'est pas un droit naturel qu'un État comme la Suisse doit absolument aider à faire respecter. Cet impôt progressif peut fort bien être ressenti comme abusif et inéquitable par une minorité, voire une forte minorité. Il n'y a pas d'obligation morale pour nous à empêcher cette minorité de résister à l'impôt excessif. L'État n'est pas le détenteur du Graal de l'éthique contre lequel toute résistance n'est pas seulement illégale mais aussi immorale.

D'aucuns avancent un autre argument à ce propos. Pour eux, la soustraction fiscale est contraire à la justice sociale puisque cette soustraction n'est possible que pour les riches. Cela ne correspond toutefois pas à la réalité car la résistance à l'impôt excessif est

pratiquée par toutes les classes sociales. Les très riches votent avec leurs pieds, c'est-à-dire, changent de domicile et vont s'établir sous des cieux fiscalement plus cléments. La classe moyenne, pour laquelle il est exclu de voter avec ses pieds, procède à une émigration pécuniaire en accumulant des actifs non déclarés à l'étranger ou alors à une thésaurisation domestique de valeurs non déclarées. L'ensemble de la population artisanale, commerçante, agricole et même ouvrière pratique largement dans tous les pays européens l'économie au noir.

Qu'on ne nous dise donc pas que la soustraction fiscale est un remède pour les riches. Qu'on ne nous dise pas non plus que la soustraction fiscale est le problème des banques suisses ou de la Suisse. C'est avant tout le problème des États qui gèrent mal leur économie et leur fiscalité et où la corruption est endémique.

A l'heure où les pressions contre la Suisse augmentent sur le dossier de la fiscalité de l'épargne, il convient de garder la tête froide et de constater que la proposition d'impôt à la source formulée par le Conseil fédéral à l'attention de Bruxelles est plus que généreuse, qu'un échange automatique d'informations impliquerait un bouleversement profond et injustifié de l'ordre juridique suisse et que le débat sur l'éthique et la morale en matière d'évasion fiscale, s'il ne doit pas être esquivé, relève souvent d'une certaine hypocrisie et parvient mal à masquer des arrière-pensées concurrentielles.

Tableau 2

ART DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DE PORTEFEUILLE (ENTRANTS) DANS LE PIB

	PIB	PIB	croissance nominale	indice prix cons. USA	croissance réelle		
	1990	2000	en \$ du PIB	1990=100	en \$ du PIB	1990	2000
	\$mrd	\$mrd	2000	2000	2000	part des IEP (entrants) dans le PIB	
			1990=100		1990=100	(%)	
France	1216,0	1294,2	106	132	74	3,6	10,3
Allemagne	1688,6	1866,2	111	132	79	0,8	2,0
Italie	1102,4	1074,0	97	132	65		5,3
Espagne	513,5	560,9	109	132	77	1,8	10,1
Belgique	198,7	228,8	115	132	83	3,7	49,1
Pays-Bas	294,4	369,5	126	132	94	1,4	19,1
Finlande	136,8	121,3	89	132	57	4,4	14,1
Portugal	71,5	106,2	149	132	117	1,3	3,0
Grèce	84,1	113,3	135	132	103		8,2
total Euroland	5306,0	5734,4	108	132	76	1,6	8,6
Grande-Bretagne	989,6	1427,4	144	132	112	2,4	18,0
Suède	238,3	229,0	96	132	64	2,6	3,9
Suisse	228,4	239,4	105	132	73	2,4	4,4
États-Unis	5750,8	9810,2	171	132	139	0,4	4,8

Source : IMF, International Financial Statistics, Yearbook 2000 et Avril 2002, et OCDE, Comptabilité nationale, 2002.

Tableau 3
PART DES IEP DANS LA FORMATION BRUTE DU CAPITAL FIXE (FBCF)

	1990			2000		
	FBCF 1990	IEP sortant	IEP entrant	FBCF2000	IEP sortant	IEP entrant
	\$bn	en % FBCF	en % FBCF	\$ bn	en % FBCF	en % FBCF
France	274,53	3,1	15,7	253,4	38,2	52,5
Allemagne	314,29	4,8	4,3	400,6	7,5	9,1
Italie	319,67	6,1	n.a.	210,9	38,1	27,0
Espagne	120,29	1,1	7,7	142,8	41,6	39,8
Belgique	45,57	32,5	15,9	47,9	221,8	234,3
Pays-Bas	59,25	6,0	6,9	82,3	81,3	85,9
Finlande	38,75	0,4	15,4	23,4	83,2	73,0
Portugal	19,07	n.a.	4,7	29,6	18,1	10,7
Grèce	19,1	n.a.	n.a.	25,7	4,6	36,1
total Euroland	1210,52	5,2	7,0	1216,5	38,3	40,7
GB	203,81	15,6	11,8	236,1	39,7	108,5
Suède	49,42	7,3	12,3	28,6	44,6	31,4
Suisse	61,83	28,3	8,9	50,5	44,2	20,9
États-Unis	847,2	3,4	2,6	1718	7,3	27,6

Source : IMF, International Financial Statistics, Yearbook 2000 et Avril 2002.

Harmonisation ou concurrence fiscale ? L'UE face à l'érosion de la base d'imposition en matière de revenus de l'épargne

Victoria Curzon Price

L'abandon des contrôles sur les mouvements de capitaux au début des années 1990 commence à produire des effets fiscaux pervers. Selon certains, il entraîne la délocalisation de l'épargne des particuliers dans le but d'échapper à l'impôt. Non seulement les trésors publics se trouvent-ils en manque de recettes, mais les États doivent multiplier les "cadeaux fiscaux" pour persuader les particuliers de garder l'épargne en place.

La concurrence fiscale est douloureuse pour le fisc. Si le problème se limitait à l'Europe, on trouverait peut-être une solution, malgré la règle de l'unanimité. Mais les capitaux sont libres de parcourir le monde entier et ils s'engouffrent là où la fiscalité est la plus légère, voire inexistante. Que faire ? Réintroduire des contrôles sur les sorties de capitaux aux frontières de l'Union européenne ? Une mesure si rétrograde serait inacceptable pour beaucoup et le scandale serait immense : l'Europe en économie bananière ! Harmoniser les impôts au niveau de l'Union ? Mis à part la difficulté de réunir l'unanimité autour d'un tel projet (car certains pays-membres de par leur faible fiscalité, sont déjà des quasi-paradis fiscaux), ce serait largement insuffisant, vu l'existence de "paradis fiscaux" à l'extérieur. Développer l'échange de renseignements entre les autorités fiscales ? Même problème : certains pays-membres connaissent le secret bancaire, sans parler du reste du monde. Laisser la situation en l'état ? Pas question ! La concurrence fiscale est bien trop dangereuse pour le modèle européen, qui essaye de marier l'économie de marché avec un État Providence généreux, nécessitant des entrées fiscales sûres et volumineuses.

Voici donc les enjeux, selon certains pays-membres influents de l'Union. Ils sont importants pour l'Union européenne et, partant, pour tout pays à l'extérieur de l'Union considéré par elle comme paradis fiscal, même modeste. Cette brève communication a pour but d'analyser du point de vue économique, les avantages et inconvénients de trois solutions proposées pour résoudre le problème. En conclusion, nous constatons que le problème de

l'évasion fiscale n'affecte pas que l'épargne et qu'il serait judicieux de ne pas focaliser sur un seul type d'impôt.

Harmonisation

Faisons un instant l'hypothèse de l'adoption d'un taux unique de retenue à la source sur les revenus de l'épargne au niveau mondial, à un niveau suffisamment élevé pour satisfaire les fiscaux. Une telle mesure serait simple et très efficace du point de vue des recettes fiscales, puisque chaque pays du monde entier prélèverait le même taux d'impôt à la source sur l'épargne déposée chez lui, sur la base de la territorialité.

Après, il serait relativement facile d'imaginer un système de péréquation entre pays si l'on voulait retenir le principe de résidence des individus comme base de taxation. Il n'y aurait plus aucune incitation à la délocalisation de l'épargne pour cause de fiscalité différenciée et la recette fiscale serait proportionnelle à l'épargne des résidents.

On pourrait penser que les principes d'efficacité et de neutralité seraient ainsi respectés, mais ce serait une erreur. Les pays gagnants seraient ceux qui attireraient des capitaux sur la base de facteurs *autres* que la simple fiscalité des revenus de l'épargne, par exemple, une productivité ou un rendement supérieurs, une réputation de stabilité monétaire, une bonne gestion étatique - il y a de nombreux facteurs qui entrent en ligne de compte dans ce genre de calcul. Les perdants seraient ceux qui pour toutes sortes de raisons n'arrivent pas à séduire les capitaux et les voient s'envoler vers d'autres cieux. Or, la concurrence fiscale sur les revenus de l'épargne se serait simplement déplacée sur d'autres registres, fiscaux, juridiques, administratifs, réglementaires etc. qui de nos jours font l'essentiel des différences dans l'attractivité des "plates-formes" d'investissements. Il ne sert à rien d'harmoniser un seul paramètre de la compétitivité, et ce serait peut-être même nocif.

Voici pourquoi. Nous sommes dans un monde de "*second best*" où rien ne garantit que le fait d'harmoniser *un* élément du calcul des agents économiques *réduira* les distorsions globales par rapport à *tous* les éléments du calcul. Ainsi, si les pays du monde entier se mettent d'accord sur une harmonisation de la fiscalité de l'épargne, mais sur rien d'autre, il est prévisible qu'ils commenceront à défiscaliser ou déréglementer d'autres paramètres (par exemple, la fiscalité du travail), avec le résultat que les écarts fiscaux entre le capital et le travail s'accroîtraient avec le temps, ce qui serait inefficace du point de vue économique. Une approche partielle sur un problème complexe ne peut que déboucher sur l'erreur.

L'alternative serait une harmonisation mondiale de tous les

paramètres du calcul, mais ceci serait non seulement impossible (car dans les pays démocratiques, ce genre de décision revient au peuple et à ses représentants, pour l'instant organisés sur la base de nations souveraines) mais indésirable, à au moins deux titres. Premièrement, ce serait le début d'une véritable homogénéisation sociale et politique au niveau mondial (tant redoutée par les anti-mondialistes, mais pour l'instant entravée, justement, par l'état nation). Deuxièmement, un tel "cartel fiscal" et réglementaire risque (étant donné la nature même des cartels) de déboucher sur une augmentation généralisée de la pression fiscale et réglementaire, ce qui serait également inefficace du point de vue économique.

Entre l'harmonisation partielle + distorsions inévitables, et homogénéité mondiale, la solution qui me semble la moins mauvaise est la concurrence fiscale et réglementaire sur *tous* les paramètres du calcul économique. Des distorsions subsisteront, évidemment, mais au moins les nations pourront continuer de chercher leur propre optimum fiscal et réglementaire, selon leurs propres objectifs et contraintes. Il est faux de croire que la mondialisation a vidé la souveraineté de sa substance en la matière. Elle a seulement rendu les choix plus clairs et nets.

Égaliser fiscalité de l'épargne et du travail ?

Tout impôt crée des distorsions, mais certains en créent plus que d'autres. Un impôt sur un "nuisible", comme l'alcool ou le tabac, crée des distorsions désirables (moins de production, moins de consommation). Un impôt sur quelque chose d'utile, comme l'épargne ou le travail, crée des distorsions indésirables (moins d'investissement, moins de postes de travail).

On justifie volontiers l'impôt sur l'épargne (et son extension internationale) en invoquant les lourds impôts supportés par le travail. N'est-il pas injuste que le travail (immobile) supporte une fiscalité importante alors que le capital (ô combien mobile !) arrive à se soustraire parfois complètement à ce devoir citoyen⁷⁵ ? Certes. Mais la solution n'est pas de resserrer l'impôt sur le capital, mais de *réduire* l'impôt sur le travail. Imposer lourdement ces deux facteurs de production, si utiles à la croissance et au bien-être de la population, est insensé. Et deuxièmement, il faut se rappeler que capital et travail sont beaucoup plus *complémentaires* que concurrents. Ainsi, une harmonisation mondiale des retenues à la

⁷⁵ Voir OECD, *Harmful Tax Competition : An Emerging Global Issue*, Paris, 1998, p. 16. Des régimes fiscaux qui permettent un déplacement du fardeau fiscal vers les facteurs moins mobiles entrent dans la définition de "concurrence fiscale dommageable" adoptée par l'OCDE.

source à un niveau suffisamment élevé pour atteindre les niveaux exorbitants des cotisations sociales européennes sur le travail aurait l'effet d'une douche froide sur l'épargne et l'investissement⁷⁶. Comme les postes de travail en dépendent... on comprend la suite. Et pas seulement les postes de travail, mais aussi les recettes d'impôt sur le travail, sur les entreprises et que sais-je encore.

Bref, le remède de l'harmonisation de l'impôt des revenus de l'épargne, pour égaliser la fiscalité du travail, même s'il était réalisable, serait pire que le mal, car il attaquerait les bases mêmes de la croissance économique.

La situation actuelle, même si elle est inconfortable pour le fisc, n'est pas totalement inefficace du point de vue de l'allocation des facteurs, ni même pour le fisc lui-même. Voici pourquoi. Par convention, il est admis que les pays de l'OCDE imposent leurs *résidents*. Il s'ensuit que l'épargne des *non-résidents* échappe à l'impôt là où il est placé, mais il est sensé être imposé là où habite son propriétaire (à condition qu'il n'oublie pas de le déclarer). Faisons l'hypothèse que tout le monde oublie et délocalise toute son épargne (sans doute une exagération). Depuis 1992, donc, chaque pays membre de l'Union européenne est devenu un paradis fiscal pour les autres, d'où le problème du rétrécissement de la base d'impôt évoqué dans l'introduction. Mais en même temps, le chassé-croisé de l'épargne délocalisée permet à chaque pays membre de l'Union de bénéficier d'un apport de capitaux étrangers "hors taxe" qui rentre dans le circuit économique sous la forme d'investissements divers. Mis à part le coût transactionnel, et supposant que la délocalisation soit totale, le résultat est un niveau d'investissement sans "coin" fiscal, donc sans distorsion. Toutes choses égales par ailleurs, étant donnée la complémentarité entre capital et travail, il y a plus d'investissements, plus de croissance et d'emploi *et plus d'impôts* que si tout le monde avait été honnête...

Il y a donc rétrécissement de la base de l'impôt dans une dimension, et extension dans une autre. Sans doute, une meilleure solution serait de ne pas taxer les revenus de l'épargne du tout. Ainsi, n'y aurait-il pas de stimulation artificielle aux mouvements internationaux de capitaux. Ne rêvons pas. Mais dans un monde imparfait, en face d'hommes imparfaits⁷⁷, la pire des solutions serait de réussir l'imposition de la totalité des revenus de l'épargne.

Les données du Tableau 2 suggèrent en effet qu'entre 1990 et

⁷⁶ La Suisse doit faire l'exception à la règle en taxant le facteur "travail" à un taux de 10 %, et les revenus de l'épargne à 35 %. La France, par contre, taxe le facteur "travail" à un taux qui s'approche de 60 %, et les revenus de l'épargne à 25 %.

⁷⁷ Terme générique qui inclut, évidemment, les femmes, elles aussi imparfaites.

2000 la part des investissements étrangers de portefeuille (entrants) dans le PIB des membres de l'*Euroland* est passé de 1,6 % à 8,6 %, et de 2,4 à 18 % pour le Royaume Uni. Ces mêmes données rapportées à la formation brute du capital fixe (Tableau 3) montrent que la part du capital de portefeuille est passée de 7 % à 41 % pour l'*Euroland*, et de 12 % à 108 % pour le Royaume Uni.

Il est certain que ces chiffres comprennent une part inconnue de double comptage, qu'ils ont été exagérés par la "bulle" boursière des années 1990 et qu'une part inconnue est "dopée" par le phénomène de l'évasion fiscale, mais le capital lui-même a néanmoins trouvé son chemin vers l'investissement dans l'économie réelle, créant de l'emploi au passage. Tous les pays considérés dans ces tableaux ont bénéficié à la fois des opportunités d'investissement à l'étranger, et de l'apport de capital étranger chez eux. Ce brassage, qui pourrait sembler inutile si l'on ne prenait en compte que les agrégats, est simplement dû au fait que différentes personnes voient des opportunités différentes dans des circonstances différentes. C'est pourquoi le brassage international des capitaux est extrêmement fertile en créativité économique. Un système qui stimule artificiellement les entrées et sorties internationales de capitaux provoque sans doute des distorsions sur le plan de l'analyse statique, mais qui sont largement compensées par les effets dynamiques sur le plan du brassage des informations⁷⁸.

Échange systématique d'informations

Devant l'impossibilité politique de réaliser une harmonisation fiscale au niveau mondial, les autorités craignant le plus l'évasion fiscale, proposent l'échange systématique d'informations personnelles concernant les détenteurs de produits de l'épargne parmi les administrations fiscales du monde entier, mesure qualifiée de "cartellisation" du "marché" de la fiscalité par EMONNOT⁷⁹. Ici la solution est encore plus simple. Chaque administration fiscale connaît avec exactitude les revenus d'épargne de tous ses résidents et non-résidents. Elle taxe les premiers selon sa législation en vigueur et fournit des informations concernant les seconds aux collègues des autres administrations fiscales concernées, recevant en échange et sur une base de réciprocité, les informations

⁷⁸ L'hypothèse de l'information parfaite étant irrecevable dans toute application pratique de la théorie économique, non seulement les conclusions de l'analyse statique microéconomique deviennent suspectes, mais tout ce qui privilégie la diffusion de l'information jouit d'un préjugé favorable.

⁷⁹ Claude EMONNOT, *Intégration financière européenne et fiscalité des revenus du capital*, Paris, 1998.

concernant l'épargne à l'étranger de ses propres résidents, qu'elle imposera selon sa propre législation fiscale. Plus besoin d'harmoniser les taux d'imposition, ni même de faire pression sur les pays à faible fiscalité pour les relever, car il n'y a plus aucune incitation à délocaliser l'épargne vers eux. La seule forme d'évasion serait celle de Tiébout - *to vote with one's feet* - un peu radical pour le modeste pécule dont il s'agit la plupart du temps⁸⁰.

Cette idée a toutes les chances d'aboutir, même si, pour être efficace, elle doit réunir tous les pays du monde entier. D'abord elle n'entame en rien la souveraineté fiscale des États, puisqu'elle ne requiert aucune harmonisation. De plus, tous les États dispendieux partagent le même intérêt de voir rentrer l'argent aussi facilement et d'avoir accès à un tel fichier. C'est sans doute pourquoi les États Unis, normalement assez pointilleux sur la question des droits à la vie privée et à la sécurité des informations individuelles, se sont ralliés à ce projet, lancé par l'OCDE et repris par l'Union européenne. Cette approche a encore l'avantage d'être peu coûteuse, puisque toutes ces données peuvent être facilement informatisées.

Mais ce sont certainement les arguments sécuritaires qui forment le cœur de la popularité de cette approche : un tel fichier informatique, couvrant l'épargne de toutes les personnes du monde entier, serait également fort utile pour traquer les mafieux, les barons de la drogue, les terroristes et les adeptes de l'économie souterraine. On pourrait épier tout le monde, tout le temps, et relever constamment les retraits et dépôts suspects, en demandant des justificatifs aux personnes concernées. Ne pourrait-on pas même incarcérer un Al Capone des temps modernes pour fraude fiscale ? Un tel fichier informatique serait rapidement doublé d'un autre, qui relierait chaque individu à chaque action de toutes les sociétés anonymes (qui ne seraient plus anonymes) du monde entier. Ainsi, les autorités (et pas seulement elles) sauraient tout sur tous.

Les inconvénients d'un tel développement sont assez évidents. Premièrement, que tous ceux qui croient que les grands fichiers informatiques sont confidentiels, sûrs, imperméables etc. se rappellent que n'importe quel *hacker* digne du nom se ferait une joie d'y entrer pour repérer les meilleures cibles pour un *kidnapping* ou un chantage fructueux.

Deuxièmement, il serait étonnant que les trafiquants en question se laissent prendre à des pièges si dérisoires. Au contraire, leur rêve est de transformer leurs profits illicites en activités déclarées et

⁸⁰ Les professionnels sont unanimes à penser que les personnes très fortunées détiennent le plus souvent leur fortune sous la forme de sociétés, dont il n'est pas question dans cette communication.

fiscalisées, de devenir respectables. Il est donc important de séparer le problème de l'évasion fiscale de celui du blanchiment de l'argent sale, qui est de toute autre nature.

Troisièmement, l'échange d'informations ne fait que déplacer le problème de la concurrence fiscale et réglementaire, pour les raisons déjà évoquées. A long terme, les pays à fiscalité lourde souffriront quand même d'un manque d'investissements, de croissance - et de manque d'entrées fiscales à ce titre. Ou bien ils réviseront leur copie ou bien ils reviendront à la charge pour demander une harmonisation fiscale vers le haut sur d'autres supports et d'autres assiettes.

Finalement, même si les effets à long terme d'un *Big Brother* fiscal mondial sont imprévisibles, il y a fort à craindre qu'une telle invasion de la sphère privée de personnes jusqu'alors libres, autonomes et majoritairement honnêtes, se traduise par des comportements anti-économiques.

En effet, en présence d'un État fouineur et oppressif, les gens s'appliquent à dissimuler et à pratiquer la fuite dans l'inactivité (ou dans le "*do it yourself*", façon de pratiquer l'évasion fiscale en toute légalité). Pour être créatif sur le plan de l'économie - créer une entreprise, imaginer et réaliser un nouveau produit ou procédé - il faut le vouloir. Beaucoup d'entrepreneurs potentiels, mesurant le risque économique pur hésitent déjà. Mais s'il faut en plus travailler pour *Big Brother* (qui, lui, ne participe pas aux risques, seulement aux bénéfices) et être constamment sous sa surveillance particulière (car *Big Brother* s'intéresse surtout à ceux qui réussissent, c'est normal) - alors pourquoi se donner toute cette peine ? Pour vivre heureux, vivons petitement.

L'Occident a "découvert" le jeu de la productivité vers le milieu du XVIII^e siècle : le mariage de la science et de l'économie a produit le monde moderne que nous connaissons aujourd'hui. Mais on oublie trop souvent que l'élément essentiel de cette productivité a été la liberté - cette liberté de penser et d'agir qui fleurit avec la Réforme et qui de nos jours aboutit à la démocratie et l'état de droit. Or, paradoxe attristant, la créativité économique a produit les chaînes informatiques par lesquelles les puissants pourront bientôt entraver la liberté qui est à l'origine de la créativité économique.

Concurrence fiscale et réglementaire

Dans un monde de libre circulation des capitaux, des technologies, des idées, des produits, des services, des informations et des personnes diplômées sur le plan mondial, les États sont constamment jugés par les entrepreneurs. Quel lèse-majesté ! Il leur faut séduire les facteurs de production mobiles et créatifs avec un

environnement macroéconomique, réglementaire et fiscal qui plaise. C'est la dictature insupportable du capital international.

Mais une chose est sûre : comme on l'a déjà vu, ce n'est pas en s'attaquant à l'évasion fiscale des revenus de l'épargne que les États résoudront ce problème. Il est beaucoup plus profond. J'aurais tendance à affirmer que les États qui respectent la liberté attireront les entrepreneurs de l'avenir, et que les États qui ne la respectent pas les feront fuir. Comme l'État Providence a besoin d'une économie florissante pour bénéficier de rentrées fiscales importantes, il est concevable que ses dirigeants comprennent à temps l'existence de ce lien entre la liberté et la croissance économique. En tout état de cause, leur compréhension serait facilitée par l'existence de quelques îlots de liberté qui, par leur exemple, constitueraient une preuve expérimentale du lien liberté-prospérité (puisque l'expérience historique est, pour beaucoup de personnes, encore insuffisante et controversée). C'est pourquoi il est important, et scientifiquement intéressant, que le secret bancaire persiste quelque part dans le monde, et - pourquoi pas ? - en Suisse.

*La directive contre la concurrence fiscale
"dommageable" : la réponse suisse*

La proposition de Directive "visant à garantir une imposition effective, à l'intérieur de la Communauté, des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts"⁸¹, adoptée à l'unanimité lors du Conseil européen de Feira en juin 2000, fait "partie d'un ensemble de mesures visant à lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne"⁸², qui elle-même s'inscrit dans un processus lancé au sein de l'OCDE en 1996⁸³. La Directive préconise l'échange d'informations entre autorités fiscales comme solution au problème de la fiscalité de l'épargne, remplaçant l'idée d'harmonisation, devenue trop controversée. Or, comme on l'a déjà vu plus haut, il ne suffit pas d'organiser l'échange d'informations au niveau de la seule Union européenne. Il faut aussi "engager des discussions avec plusieurs pays tiers (les États-Unis, la Suisse, le Liechtenstein, Monaco, Andorre et Saint Marin) afin qu'ils adoptent des mesures équivalentes"⁸⁴ et même étendre les discussions bien au-delà de l'ensemble des pays membres de l'OCDE, si l'on veut rester cohérent. Autrement, une distorsion de

⁸¹ Proposition de Directive du Conseil, COM(2001) 400 final, Bruxelles, le 18.7.2001

⁸² Communiqué de presse IP/01/1026, Bruxelles, le 18.7.2001

⁸³ OECD, *op. cit.* p. 3.

⁸⁴ *Ibid.*

plus serait créée, et les capitaux s'enfuiraient de la Communauté européenne, voire de la zone de l'OCDE.

C'est pourquoi lors de l'accord politique final sur la proposition de Directive européenne en novembre 2000, l'Autriche, la Belgique et du Luxembourg ont lié son adoption définitive aux résultats des négociations menées avec les six pays tiers cités. En clair - ils refuseront d'abolir leur secret bancaire tant que la Suisse, entre autres, ne fait pas de même. Mais comment la Suisse peut-elle accepter d'abolir son secret bancaire (même en supposant que le peuple souverain l'accepte) si tous les pays du monde n'en font pas autant ? Car il est ridicule de s'en tenir à une courte liste de paradis fiscaux existants. D'autres apparaîtront pour prendre leur place.

La pression sur la Suisse est donc énorme. Or le 30 janvier 2002 la Suisse adopte son propre mandat de négociation en annonçant que le secret bancaire n'est pas négociable. Elle offre, par contre, une retenue d'impôt à la source, à condition que le système soit "étanche". Elle précise : "Si la Suisse introduisait un impôt à l'agent payeur par la voie d'un traité international, l'effet de cette imposition dépendrait de la capacité de l'UE à imposer son système dans le monde entier"⁸⁵. Nous voici donc devant le même problème du tout ou rien.

Ainsi, la Suisse pose également ses conditions, et renvoie la balle dans le camp de l'Union européenne. Elle semble dire, en effet, (a) que son secret bancaire n'est pas négociable mais que (b) une retenue d'impôt à la source sur les revenus de l'épargne des non-résidents serait envisageable à condition que l'UE réussisse à englober tous les pays du monde soit dans son système de partage des informations, soit (par implication) dans un système d'impôt à la source du type suisse. Mais l'accord préalable de tous les pays du monde doit, semble-t-il, être obtenu, ce qui renvoie au problème du "dilemme du prisonnier" et du *free-rider* évoqués auparavant par Caroline Egli.

Comme l'Union a fixé le délai pour terminer les négociations avec les pays tiers à la fin juin 2002, et l'échéance pour parvenir à un accord définitif sur le paquet fiscal à la fin décembre 2002, un léger air d'irréalité flotte au-dessus de toute la question. L'entrée en vigueur de la Directive est prévue pour janvier 2004, 12 mois plus tard. Mais il faut impérativement un accord avec la Suisse, autrement l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg retireront leur consentement conditionnel.

La Suisse n'a pas été un havre pour capitaux en détresse

⁸⁵ Département Fédéral des Finances, *Étude technique de faisabilité d'un impôt à l'agent payeur*, Berne, 31 janvier 2001, p. 5.

L'issue de ce bras de fer est impossible à prévoir, mais en attendant regardons brièvement l'importance de l'enjeu. A juger de la pression diplomatique faite actuellement sur la Suisse pour qu'elle livre son secret bancaire sur l'autel de la coopération avec l'Union européenne, on pourrait croire qu'elle attire une grande part de l'épargne délocalisée des citoyens de l'UE. Selon le Tableau 1, cette hypothèse n'est pas confirmée dans les faits.

Les flux de capitaux de portefeuille de la zone de l'Euroland ont en effet connu un développement très important, surtout depuis 1990 (passant de \$63 milliards en 1990 à \$466 milliards en 2000 en ce qui concerne les sorties - une multiplication par 7,4, et passant de \$84 milliards en 1990 à \$496 milliards en 2000 en ce qui concerne les entrées - une multiplication par 5,9). Par contre, la Suisse a vu, pendant la même période, ses sorties augmenter de 30 %, et ses entrées augmenter par un facteur de 2, des taux de croissance beaucoup plus faibles. La Suisse n'a pas été un havre pour capitaux en détresse, puisqu'en termes absolus, ses entrées de capitaux de portefeuille sont passées de \$5,5 milliards en 1990 à \$10,5 milliards en 2000. Sa part dans les sorties de l'Euroland (en mettant les entrées suisses en rapport avec les sorties de l'Euroland) a même passé de 8,7 % en 1990 à seulement 2,2 % en 2000. Donc la Suisse n'a pas joué le rôle si redouté de "braconnier" de l'assiette fiscale⁸⁶.

Par contre, la Belgique semble avoir été un phare en la matière. En 1990, son profil ressemblait à celui de la Suisse, à savoir des sorties de \$14,8 milliards et des entrées de \$7,3 milliards. Tous deux étaient de petits pays, largement impliqués dans les marchés de capitaux mondiaux, ayant des sorties et entrées à peu près équivalentes à celles de pays bien plus importants, comme l'Allemagne ou l'Italie, et ce à cause d'une longue tradition d'ouverture économique. Mais en 2000 la Belgique enregistre \$106 milliards pour les sorties d'investissements de portefeuille et \$112 milliards pour les entrées, soit des bonds respectivement de 7,5 et de 4, pour s'établir à l'équivalent de plus de deux fois la formation brute du capital fixe, quel que soit le côté où l'on se place. A elle seule, la Belgique serait théoriquement capable d'absorber la totalité des sorties des capitaux français - et c'est d'ailleurs peut-être ce qu'elle a fait. Nous en déduisons que s'il y a un problème de délocalisation de l'épargne au sein de l'UE, c'est auprès de la Belgique qu'il faudrait regarder. Il serait important, par exemple, de savoir ce qui rend la Belgique si attractive, avant d'alerter le monde entier et d'engager l'Union européenne dans une aventure diplomatique dont l'issue paraît plus qu'incertaine.

⁸⁶ L'OCDE (*op. cit.* p. 16) utilise le terme "*poaching*".

Le Tableau 1 permet une autre constatation qui me semble pertinente. Il n'est un secret pour personne que les véritables moteurs derrière la directive contre la délocalisation de l'épargne et la concurrence fiscale dommageable, sont la France et l'Allemagne. Or, même si les sorties et entrées de capitaux de portefeuille pour ces deux pays ont fait un bond spectaculaire de 1990 à 2000, l'équilibre entre les deux flux est maintenu. Cette constatation n'est nullement surprenante, étant donné que, comme nous l'avons déjà signalé, la réglementation actuelle permet à chaque pays-membre de l'Union européenne et de l'OCDE d'être un paradis fiscal pour les autres. Cela confirme simplement que tous (y inclus les plus acharnés contre l'évasion fiscale de l'épargne) bénéficient d'un niveau d'investissement étranger sans précédent, à la sortie comme à l'entrée. Ils ne perdent, ni ne gagnent à ce jeu là. Par contre, le Tableau 3 laisse entrevoir un autre jeu, auquel tous les pays européens, à l'exception du Portugal et du Royaume-Uni, sont en train de perdre. Ainsi, la formation brute de capital dans l'Euroland est restée stable de 1990 à 2000, et la croissance réelle du PIB (en dollars réels) a été fortement négative (voir tableau 3). Ces derniers chiffres suggèrent que l'*Euroland* n'est globalement pas très attractif pour l'investissement et que sa croissance en souffre. Il est à noter que la Suisse ne se trouve pas dans une situation meilleure et qu'elle non plus ne peut pas se permettre de faire fuir les investisseurs. C'est pourquoi nous en concluons qu'avant de transformer l'Union européenne en enfer fiscal pour l'épargne, il faudrait penser à l'effet sur l'attractivité globale de l'UE en tant que "plate-forme" de production dans un monde ouvert.

Conclusion

Étant donné les problèmes à la fois diplomatiques et sur le fond des deux "solutions" préconisées au problème du rétrécissement de la base d'impôt des revenus issus de l'épargne, à savoir l'harmonisation ou l'échange d'informations entre autorités fiscales, et le caractère inéluctable de la concurrence fiscale et réglementaire, il me semble que le moment est venu de repenser entièrement la fiscalité, au niveau national comme au niveau international.

Voici quelques pistes : le monde moderne produit beaucoup de "nuisibles" qui pourraient être taxés (CO₂, drogues actuellement illicites, pollutions de toutes sortes, prostitution, trafic d'armes etc.) permettant ainsi de réduire ou même d'abolir les impôts sur les choses utiles. C'est la "double dividende" préconisée par la fiscalité moderne, et qui a l'immense avantage de diriger la production et la consommation dans une direction donnée par l'incitation des prix,

plutôt que par la contrainte et le gendarme, tout en remplissant les caisses de l'État.

Dans le même esprit, les impôts à l'assiette large et au taux modeste n'incitent pas à l'évasion et ne cassent pas l'investissement et la croissance. Il faut les chercher à tout prix, car l'État Providence a particulièrement besoin de croissance économique pour remplir ses caisses. C'est pourquoi le financement du *Welfare State* par des impôts importants sur le travail⁸⁷ est un problème beaucoup plus urgent à résoudre que la délocalisation de l'épargne, dont le risque selon Emonnot⁸⁸, "a été clairement exagéré, volontairement ou non". Par exemple, selon les estimations de Schneider et Enste, l'économie souterraine⁸⁹ dans les pays de l'OECD est égale à 17 % du PNB officiel en moyenne, mais peut atteindre des pics de 30 % et plus⁹⁰, à cause essentiellement des impôts sur le travail. Et Schneider et Enste de conclure : "there is a common finding (in all studies) that the size of the shadow economies for most transition and all investigated OECD countries has been growing over the past decade. A similar finding can be made for the 'shadow labour market' which is attracting growing attention due to high unemployment in the European OECD countries."

Ainsi, l'épargne n'est pas le seul facteur qui essaye de se soustraire à l'impôt. Le travail, facteur de production soi-disant si immobile, le fait systématiquement lui aussi. Lorsque l'évasion fiscale devient systématique, l'État et les citoyens qui le composent doivent réfléchir sérieusement sur l'ensemble du problème, et ne pas se concentrer sur un seul aspect. Il ne sert à rien de focaliser sur un seul type d'impôt, même s'il est idéologiquement symbolique. Il faut revoir l'ensemble et ne pas oublier qu'il y a des limites à la répression que des démocraties respectueuses des libertés ne peuvent pas franchir.

⁸⁷ Je ne suis pas sans savoir que certains préfèrent les appeler "cotisations" pour un service d'assurance, mais vu leur caractère obligatoire, le manque de choix du prestataire de service et le manque de contrôle du client sur la qualité du service rendu, il me semble plus honnête de les appeler "impôts".

⁸⁸ *Op. cit.* p. 283.

⁸⁹ Cette notion couvre l'ensemble des transactions légitimes en soi (services de construction, femme de ménage etc.), mais non-déclarées, ainsi que les transactions illégales en soi et forcément non-déclarées (trafic de drogues, personnes etc.).

⁹⁰ Friedrich SCHNEIDER and Dominik ENSTE, "Shadow Economies : Size, Causes, and Consequences", *Journal of Economic Literature*, 2000, Vol. 38, No. 1, pp. 77-114.

Tableau 1

**FLUX D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DE PORTEFEUILLE (IEP
\$milliards)**

	SORTANTS			ENTRANTS		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000
France	2,0	8,4	96,8	2,3	43,2	133,0
Allemagne	4,2	15,2	30,1	0,5	13,4	36,5
Italie	0,4	19,6	80,3	n.a.	n.a.	57,0
Espagne	0,0	1,4	59,4	0,0	9,3	56,8
Belgique	0,8	14,8	106,3	1,4	7,3	112,2
Pays-Bas	3,0	3,6	66,9	9,6	4,1	70,7
Finlande	0,1	0,2	19,5	1,5	6,0	17,1
Portugal	0,0	n.a.	5,3	0,0	0,9	3,2
Grèce	n.a.	n.a.	1,2	n.a.	n.a.	9,3
<i>Euroland</i>	10,5	63,1	465,7	15,3	84,2	495,7
Grande-						
Bretagne	7,8	31,8	93,7	0,9	24,0	256,2
Suède	0,0	3,6	12,8	0,2	6,1	9,0
Suisse	7,0	17,5	22,3	n.a.	5,5	10,5
États-Unis	2,45	28,77	125	14,15	22	474,6

Source : IMF, *International Financial Statistics*, Yearbook 2000 et Avril 2002.

Secret bancaire : quelle importance pour la Suisse et pour le monde ?

Jean-Christian Lambelet

Le secret bancaire suisse soulève au moins deux questions, l'une concernant l'économie helvétique et l'autre le monde en général. La première est d'ordre matériel et national : dans quelle mesure la prospérité de la Suisse en général et de la place financière helvétique en particulier serait-elle affectée en cas de suppression ou de dilution marquée du secret bancaire tel qu'il existe aujourd'hui ? La seconde se situe au plan philosophique : quels sont, de ce point de vue, les arguments généraux pour ou contre le secret bancaire ? Ces deux questions sont discutées ci-dessous, mais il importe auparavant de s'entendre sur la notion de "secret bancaire suisse".

Secret bancaire, évasion fiscale européenne et prospérité helvétique

La place financière suisse est une composante de l'économie suisse dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. Au plan international, son poids est d'environ 7 % dans l'ensemble des six plus grands centres financiers mondiaux alors que le PIB suisse ne représente qu'un peu plus de 1 % du PIB total des pays où ces centres sont localisés⁹¹. Le secteur bancaire, qui est la partie constitutive la plus importante de la place financière, détient un peu plus de 7 % du total mondial des actifs bancaires sur l'étranger et, par solde net, représente le troisième créancier bancaire international, après le Japon et le Luxembourg. Ce secteur gère, estime-t-on, 30 à 40 % des fortunes privées "transfrontalières" (*border-crossing*) dans le monde. Au plan interne, la place financière contribue à presque 14 % de la valeur ajoutée totale créée par l'économie nationale, proportion probablement la plus élevée au monde⁹², alors qu'elle assure environ 5 % des emplois. La productivité du travail est donc presque trois fois plus élevée dans

⁹¹ Ces informations et celles qui suivent sont extraites de J.-Ch. LAMBELET et A. MIHAÏLOV, *Le poids des places financières suisse, genevoise et lémanique*, Institut Créa, Ecole des HEC, Université de Lausanne, décembre 2001. Peut être obtenu à l'adresse : crea@hec.unil.ch.

⁹² Du moins si l'on excepte de très petits États comme le Luxembourg.

la place financière que dans l'ensemble de l'économie nationale. La valeur ajoutée par la seule gestion de fortune se monte à 5,6 % du total de la valeur ajoutée en Suisse. Par ailleurs, la place financière contribue à l'ensemble des recettes fiscales, tous niveaux confondus, pour un peu plus de 20 % (un cinquième !), l'apport du seul secteur bancaire se montant à 13,5 %. Elle fournit par conséquent un effort fiscal bien supérieur à sa place dans l'économie nationale telle que mesurée par sa part dans la valeur ajoutée ou dans le volume de l'emploi.

Ces paramètres sont plus frappants encore si l'on considère la seule place financière genevoise. Cette dernière assure ainsi presque 10 % des emplois dans le Canton et elle crée un peu plus de 25 % de la valeur ajoutée produite par l'économie genevoise. Son poids dans l'ensemble de la place financière suisse est de l'ordre de 13 %, soit un poids presque deux fois plus élevé que celui de l'économie genevoise dans l'économie nationale. Le seul secteur bancaire genevois assure plus d'un quart de la gestion de fortune en Suisse, sa part à la gestion de fortune privée dans le pays étant d'environ 40 %, ce qui représente quelque 10 % du total mondial. Les banques privées genevoises fournissent les trois quarts des emplois dans le secteur de la banque privée en Suisse. Elles assurent peut-être un quart de la gestion de fortune privée à Genève et leur clientèle comprend un petit nombre de personnes très fortunées et donc très "mobiles" dans leurs mandats de gestion.

Peut-on, dès lors, évaluer l'importance économique de l'évasion fiscale, notamment européenne, dans la prospérité de la place financière suisse ? Une réponse un tant soit peu précise à cette question est difficile, entre autres parce qu'il y a, en matière fiscale, tout un "spectre" qui va du simple évitement fiscal (*tax avoidance*), lequel est parfaitement légal même s'il ne correspond pas à l'esprit de la loi, à l'évasion fiscale proprement dite comme définie plus haut, à la fraude fiscale caractérisée. Des estimations chiffrées fiables sur l'importance de ces facteurs fiscaux pour la place financière suisse n'existent donc pas et tout ce qu'on peut offrir sont quelques indications et des (*hopefully*) *educated guesses*.

Ainsi, le banquier zurichois Raymond Bär a déclaré en juillet 2001, lors d'une discussion avec des journalistes, qu'en ce qui concernait sa banque il estimait qu'environ 25 % du total des dépôts de l'ensemble de sa clientèle (y compris les clients institutionnels, les fonds de placement, etc.) se situaient dans une "zone grise" par rapport au fisc. On peut spéculer que ce pourcentage est sans doute plus petit pour les grandes banques.

De son côté, le magazine *The Economist* a avancé, dans son numéro du 23 mars 2002 et dans le contexte d'une amnistie fiscale en Italie, que les actifs non déclarés au fisc détenus à l'étranger par des résidents italiens se montaient à environ 500 milliards d'euros.

(440 milliards de dollars ou 750 milliards de francs suisses), dont plus de la moitié se trouverait en Suisse. Dans la mesure où ces *guesimates* valent quelque chose, tous ces actifs ne consistent pas en dépôts dans des banques suisses, mais comprennent d'autres actifs tels des biens immobiliers. Il n'y a aucune indication sur la part des banques.

Quoi qu'il en soit, l'évasion fiscale européenne entre certainement, pour une part, dans la prospérité de la place financière suisse en général et genevoise en particulier. Quelle est l'importance de cette part ? On peut tenter de répondre à cette question de manière contrefactuelle, c'est-à-dire en se demandant quelles seraient les conséquences économiques pour la Suisse d'une levée complète du secret bancaire en matière d'évasion fiscale, notamment européenne⁹³.

La question comporte deux volets : (1) les conséquences pour le secteur financier en général et bancaire en particulier ; (2) les conséquences pour le niveau des taux d'intérêt réels en Suisse, lesquels sont les plus bas au monde (la moitié seulement, en moyenne, du niveau dans les grands pays industrialisés)⁹⁴. De nouveau, on ne pourra offrir que des (*hopefully*) *educated guesses*.

Le plus probable, à notre avis, est que la prospérité des places financières suisses en général et genevoise en particulier serait fortement compromise, pendant un certain temps au moins, par la levée ou la dilution marquée du secret bancaire en matière d'évasion fiscale européenne, avec toutes les conséquences que cela aurait pour le reste de l'économie (par exemple pour le très généreux État social genevois). A noter premièrement que la perte que la place financière suisse et, plus généralement, l'économie suisse enregistreraient dans ces circonstances serait très vraisemblablement un gain pour d'autres : notamment Singapour et Hong Kong (contrôlée aujourd'hui par Pékin), car il est difficile d'imaginer Singapour et, plus encore, Pékin acceptant d'échanger des informations fiscales avec l'UE. A noter deuxièmement que, toujours dans l'hypothèse d'une abolition ou d'une dilution marquée du secret bancaire suisse, les banques helvétiques trouveraient sans doute un certain nombre de parades partielles comme, par exemple, la gestion de portefeuilles privés à partir de filiales situées dans des pays tiers. Il s'ensuivrait cependant une délocalisation au moins partielle de leurs activités.

⁹³ Deuxième question des trois auxquelles nous devons tenter de répondre dans notre intervention lors du colloque.

⁹⁴ Cf. J.-Ch. LAMBELET et A. MIHAILOV, "The Triple-Parity Law", *Analyses & Prévisions*, Institut Créa, Université de Lausanne, édition du printemps 2001.

Pour ce qui est du bas niveau des taux d'intérêt réels en Suisse, les travaux existants sont contradictoires. Ainsi, une étude de Peter Kugler, de l'Université de Bâle⁹⁵, a abouti à la conclusion que ce bas niveau ne peut pas s'expliquer par le secret bancaire alors qu'une autre étude, due à l'Administration fédérale des finances⁹⁶, conclut en sens contraire. Des recherches sont actuellement en cours à l'Institut Créa de l'Université de Lausanne pour essayer de tirer cette question au clair, mais elles n'ont pas encore abouti. Ce qu'elles montrent pour le moment est que, contrairement à ce qu'avancait une récente étude de l'UBS⁹⁷, il ne semble pas (encore ?) qu'il y ait érosion de l'avantage comparatif de la Suisse dans le domaine des taux d'intérêt réels ou, du moins, n'est-ce pas encore décelable dans les chiffres.

Une question séparée est celle de savoir quelles seraient les conséquences économiques pour la Suisse dans l'hypothèse d'un maintien du secret bancaire en Suisse accompagné de la mise en place d'un impôt à la source (ou, plus exactement, d'un impôt anticipé) bénéficiant aux pays de l'UE. A notre avis, la réponse tient en une phrase : il y aurait perte d'une partie de l'avantage comparatif de la Suisse dans le domaine financier et bancaire. Cette partie serait-elle grande ou petite ? Impossible de spéculer à ce sujet, notamment parce que cela dépendra avant tout du taux de cet impôt anticipé.

Les considérations qui précèdent sont d'ordre matériel et national. Défendre le secret bancaire sous cet angle-là se justifie certes d'un point de vue (égoïstement) suisse, mais pas d'un point de vue plus général. En d'autres termes, l'argument ne peut guère "se vendre" hors du pays. Il y a cependant, au plan philosophique, une ligne de défense générale qui, à notre avis, est des plus pertinentes.

L'importance du secret bancaire suisse pour le monde

Au plan philosophique, les partisans du secret bancaire le défendent le plus souvent en invoquant la nécessité de protéger la sphère privée. Cette approche ne manque certes pas de pertinence et de mérite, du moins si l'on adhère à un système de valeurs

⁹⁵ Peter KUGLER and Beatrice WEDER, "The Puzzle of the Swiss Interest Rate Island: Stylized Facts and a New Interpretation", *Aussenwirtschaft*, 2002, Heft 1., pp. 49-63.

⁹⁶ Administration Fédérale des Finances (AFF), "La Suisse, un îlot de taux d'intérêt ?", *Analyses et perspectives*, Berne, 2001.

⁹⁷ O. FURUSTOL, "Taux d'intérêt suisses : la fin de l'âge d'or ?", *UBS Investment*, Octobre 2001.

privilégiant les libertés individuelles, mais elle peut et, à notre avis, doit être complétée par une autre approche.

Pour faire voir de quoi il retourne, nous allons recourir à une petite fiction politique, qui n'est cependant pas entièrement irréaliste au vu de l'hégémonisme grandissant des USA. Imaginons donc qu'il se soit formé un État mondial et que cet État soit du type "démocratie *parlementaire*", les italiques indiquant qu'il ne s'agit pas d'une démocratie directe comme celle que nous connaissons en Suisse. Rousseau disait que, dans un régime parlementaire, les citoyens sont libres quelques secondes tous les trois, quatre ou cinq ans. Il n'avait pas entièrement tort parce que, lors des élections, les citoyens choisissent entre divers partis politiques sur la base, entre autres, de programmes globaux - de *packages* comme le dit l'anglais - et qu'ils voteront pour le parti dont le programme leur paraîtra le plus acceptable ou le moins mauvais (car il est peu fréquent qu'ils soient d'accord avec tout ce qu'il contient). Pendant la période entre les élections, surtout au début de cette période, la partie de la classe politique qui est au pouvoir disposera donc d'une assez grande marge de manœuvre et pourra assez souvent adopter des mesures qui n'obtiendraient pas l'approbation d'une majorité si elles étaient soumises à référendum. On en voit des exemples tous les jours, un cas récent étant celui de l'euro qui n'aurait très probablement pas vu le jour s'il y avait eu référendum dans tous les pays de la zone.

La distribution des revenus est un second facteur. Cette distribution suit grosso modo une courbe en forme de cloche, mais une cloche asymétrique : si l'on appelle "pauvres" ceux dont le revenu est inférieur au revenu moyen, ils forment une large majorité. Or, en démocratie chaque citoyen a une voix indépendamment de sa contribution à l'activité économique et donc de son revenu. La tentation pour le parti aux commandes, surtout mais pas uniquement s'il est de gauche, est dès lors d'utiliser le pouvoir contraignant de l'État pour redistribuer les revenus en faveur de la majorité et au détriment de la minorité. On en arrive ainsi aisément à des fiscalités non seulement redistributives, mais carrément spoliatrices et confiscatoires, avec des taux marginaux d'imposition (y compris les contributions pour la sécurité sociale et autres prélèvements) dépassant allégrement les 50 %⁹⁸.

⁹⁸ A partir de quel point une fiscalité devient-elle spoliatrice ? Dans un récent article paru dans la *NZZ am Sonntag*, Beat KAPPELER relevait que, selon un jugement du *Bundesverfassungsgericht* de Karlsruhe, un taux moyen d'imposition de plus de 50 % était anticonstitutionnel parce que confiscatoire. Fixer un seuil précis est évidemment arbitraire, mais ce jugement montre en tout cas que la question se pose bel et bien.

S'il existait un État mondial, plus rien ne viendrait freiner cette tendance, qui est d'autant plus fâcheuse que la démocratie, ce n'est pas uniquement la règle de la majorité, mais c'est aussi la protection des minorités, y compris les "riches" ou considérés comme tels. Dans le monde où nous vivons aujourd'hui et où les fonds peuvent circuler librement, il y a heureusement un frein très efficace à cette mauvaise pente des États, à savoir l'existence de quelques "sanctuaires", dont la Suisse. C'est en bonne partie parce que ces sanctuaires existent que les États auront quand même quelques raisons de ne pas se montrer trop gourmands, car ils savent que s'ils deviennent trop démagogiques dans le domaine en question, il y aura "fuite de capitaux". Le droit de pouvoir "voter avec ses pieds" est reconnu en droit international⁹⁹ et on ne voit pas pourquoi il ne serait pas tout aussi légitime de pouvoir "voter avec son portefeuille". C'est donc là, outre la protection de la sphère privée, une deuxième raison puissante de défendre le secret bancaire, une raison qui ne découle pas d'un point de vue égoïstement national, mais de la conception philosophique qu'on peut se faire d'un monde authentiquement libéral : une des meilleures protections du citoyen, c'est la concurrence entre États nationaux. C'est pour cela que le monde a besoin de "Suisse". Comme le disait naguère un haut fonctionnaire et technocrate français qui était partisan d'une redistribution des revenus très poussée : "Tant que la Suisse existera telle qu'elle est aujourd'hui, ce programme est impossible à appliquer"; ou encore, Michel Jobert lorsqu'il était ministre français des affaires étrangères : "La Suisse est le miroir de nos défaillances".

Certes, le secret bancaire suisse permet à certains contribuables d'échapper à leur devoir fiscal même dans des États à fiscalité modérée et non spoliatrice : c'est pousser un peu loin la confiance en la nature humaine que d'arguer, comme on l'a fait, que dans les États à fiscalité "raisonnable" tous les citoyens rempliront spontanément leur devoir fiscal. Mais, s'il existe des contribuables malhonnêtes, il existe aussi des États et des administrations malhonnêtes, contre lesquels on doit pouvoir se défendre. Le prix à payer pour cela est d'accepter que, dans des pays à fiscalité modérée, le secret bancaire suisse soit mis à profit par un petit nombre de contribuables peu scrupuleux - comme l'anglais le dit : *It's a trade-off*.

⁹⁹ En ce sens que le droit d'émigrer d'un pays est reconnu en droit international, mais non celui d'immigrer dans tel ou tel pays.

Troisième partie

Aspects éthiques

Le secret bancaire comme éthique

Franz Blankart

Les cinq prémisses qui justifient le secret bancaire suisse

Mettons d'emblée cinq choses au point :

- Le banquier sérieux ne s'adonne pas à l'incitation à l'évasion fiscale.
- Si le secret bancaire devait créer des problèmes fiscaux, ce n'est pas l'affaire du banquier, mais celle des autorités fiscales.
- Le secret bancaire ne couvre pas le crime ni la fraude fiscale.
- Le banquier sérieux connaît son client et la provenance de son argent, évite donc des affaires louches, mais il ne peut, en dernier ressort, être tenu responsable du comportement moral de son client.
- L'État est le serviteur du citoyen de qui il a reçu ses pouvoirs, non pas l'inverse.

Voici les cinq prémisses qui expliquent et justifient le secret bancaire. D'autres pays ont d'autres conceptions que nous respectons dans la mesure où elles ont été créées de manière démocratique. Or nous ne voulons pas, par une application extraterritoriale de lois étrangères, transformer notre système en un État fouineur. L'activité de la presse de boulevard nous montre où cela mènerait.

Pour combattre le crime organisé, le blanchiment d'argent et la fraude fiscale, la Suisse s'est dotée de la loi la plus sévère du monde. C'est ainsi que nos autorités réussissent de manière plus efficace que celles d'autres pays à casser des réseaux et à mettre sous les verrous des criminels de la finance. Elle offre dans les conditions habituelles l'assistance administrative et judiciaire.

En revanche, elle a un respect non-négociable de la sphère privée des citoyens. Ce sont ces derniers qui sont la source du pouvoir, ce sont donc eux qui contrôlent le comportement de ceux à qui ils ont délégué une partie de leur pouvoir. Les citoyens n'ont pas conféré à l'État ou à des tiers la compétence de fouiner dans leurs affaires. C'est à ce niveau que se trouve la motivation du secret bancaire. Celui-ci ne protège donc pas le secret d'affaires de la banque, mais le secret du client. Le secret bancaire est aussi légitime que le secret professionnel de l'ecclésiastique, de l'avocat

et du médecin. Car un compte ou un dépôt comporte des données susceptibles de dévoiler des détails de la vie privée et professionnelle du client dont la mise à jour peut être exploitée par des tiers et qui ne regardent pas l'État

Autrement dit, c'est la répartition des tâches entre l'État et le citoyen qui définit les limites de la liberté individuelle. Sous réserve de l'ordre public, l'État a à créer des conditions de cadre favorables, dans lesquelles le citoyen économiquement actif peut s'épanouir de façon optimale tout en assumant pleinement sa responsabilité personnelle. Il s'ensuit que le combat du crime organisé, du blanchiment d'argent et de la fraude fiscale est l'affaire de l'État, car relevant de l'ordre public. Ces crimes ne sauraient être protégés par le secret bancaire.

Par contre, c'est au citoyen de remplir correctement sa déclaration d'impôt. C'est une obligation civique, juridique et morale qui lui incombe et seulement à lui. La banque ne prête pas la main à l'État pour le contrôle de l'évasion fiscale. Elle n'est ni apte ni obligée de veiller à la correcte déclaration fiscale de son client. Elle gère simplement son patrimoine, pas plus et pas moins. Si le client charge sa banque de remplir sa déclaration d'impôt, elle le fait de manière conforme à la loi, ceci dans la mesure où le client lui fournit les indications requises. Il ne faut en effet pas mélanger l'obligation de diligence de la banque et l'obligation fiscale du client. Ceci mènerait à des conflits de compétence négatifs et à une confusion fatale des responsabilités.

Ceci n'exclut pas que la banque soit tenue à une analyse circonstanciée de la provenance des capitaux qu'un client a l'intention de lui confier. Ceci fait partie de son obligation de diligence. *"Know your customer"* est donc la première règle du banquier qui d'ailleurs n'a aucun intérêt à mettre en cause sa réputation en suscitant des commentaires de presse négatifs.

En ce qui concerne l'évasion fiscale, le législateur suisse a décidé de ne pas criminaliser ce fait, mais de promouvoir entre l'État et le contribuable un partenariat. Le contribuable - comme le fonctionnaire fiscal - peut se tromper. Dans ce cas, il doit pouvoir corriger cette erreur par une procédure administrative et le paiement d'une amende fiscale. Ainsi le fisc en Suisse n'est pas un ennemi, mais un collectionneur des fonds nécessaires à la réalisation de projets que le citoyen lui-même a décidé de mettre en œuvre. La Suisse n'est pas prête à abandonner ce capital de confiance entre l'État et contribuable du fait que d'autres pays ont été incapables de le créer chez eux et ont dû, de ce fait, instituer une police fiscale. Ce partenariat entre l'État et contribuable est du point de vue fiscal plus rentable que la criminalisation du moindre délit fiscal par un régime policier cher et suscitant la méfiance.

De plus il serait disproportionné d'élargir le droit sur le blanchiment à des simples délits fiscaux. Car il existe une différence fondamentale entre le blanchiment et l'évasion fiscale. Le blanchiment a comme objet de cacher de l'argent d'origine criminelle, tandis que l'évasion fiscale tend à ne pas divulguer au fisc de l'argent légalement gagné. Traiter de la même manière ces deux états de fait serait contre-productif quant au combat contre le blanchiment de l'argent, car ceci augmenterait l'attrait des places *off-shore* dont la législation en la matière est moins stricte.

Enfin il faut ajouter que les "*discount brokers*", notamment aux États-Unis, offrent la possibilité d'ouverture d'un compte par Internet, moyennant l'envoi par fax d'une copie de sa carte d'identité. Où est ici la règle "*know your customer*" ? Cet exemple montre que la "guerre de croisade" menée par certains gouvernements contre le secret bancaire n'est pas d'origine morale, mais suit des objectifs concurrentiels et économiques bien précis.

Un mot enfin sur la concurrence fiscale. La pratique le montre : Les entités étatiques ayant une fiscalité basse ont plus de rentrées que celles qui ont une fiscalité élevée. Dans un État démocratique, tout citoyen a le droit de déplacer son domicile fiscal à l'étranger ou tout au moins à optimiser ses impôts. La dialectique entre la compétence fiscale de l'État et la liberté du citoyen d'optimiser ses impôts crée les sains espaces pour la concurrence fiscale. Cette concurrence incite l'État à formuler sa politique fiscale de manière raisonnable, ce qui est d'un point de vue budgétaire et macroéconomique plus rentable que la perception d'impôts élevés.

La directive de l'UE, c'est Brave New World

Quelles seraient les conséquences d'une abolition du secret bancaire dans les pays de l'OCDE ? Déjà aujourd'hui un État ou une personne bien équipée en haute technologie peut sans autre suivre une bonne partie de la vie privée d'un citoyen. Vous êtes filmés lors d'un arrêt à un feu rouge, vous êtes filmé à l'entrée d'un garage public, vous êtes filmé dans un magasin de type "*self-service*". Si vous achetez aux États-Unis avec une carte de crédit une cartouche de cigarettes, votre société d'assurance vie le sait dans la seconde qui suit. Le "*brave new world*" a commencé depuis longtemps.

Or l'être humain a le droit à une sphère privée, aussi en matière financière, si nous voulons éviter que la démocratie libérale prenne des aspects totalitaires dans l'intérêt du fisc. Sinon, nous payerions pour finir plus d'impôts pour permettre à l'État de financer la surveillance accrue du contribuable - un cercle vicieux.

La "*privacy*" est un droit fondamental que l'État doit garantir même s'il risque de perdre quelques deniers fiscaux. Car si le fonctionnaire a le droit de fouiner, il fouinera quelles que soient les conditions auxquelles le législateur soumettra cette activité, preuve en est les différents scandales d'écoute téléphoniques. Le prochain pas, à savoir la vente de l'information à la presse de boulevard ou à la concurrence sera vite fait.

J'arrive donc toujours à la même conclusion : C'est à l'État de créer, par une politique budgétaire et fiscale raisonnable, une relation de confiance à l'égard du contribuable. Car, encore une fois, c'est l'État qui doit servir le citoyen, et non pas l'inverse.

L'"éthique" de l'abolition du secret bancaire

François Dermange

L'un des arguments souvent avancé pour défendre le secret bancaire est le respect de la sphère privée. Tout comme le médecin, l'avocat ou le pasteur, le banquier protègerait une part de notre liberté contre l'intrusion du public et d'un État fouineur. Cet argument tient-il ? Pour le sonder, je propose de poser cette question dans le contexte plus vaste de quelques déplacements contemporains de la frontière entre le privé et le public. On s'aperçoit alors que la démarcation se fait mouvante et parfois incertaine. Plus fondamentalement, on peut se demander si l'éthique ne se pose pas ailleurs que sur ce terrain et si le recours à l'"éthique" n'est pas simplement, pour les partisans du secret bancaire comme pour ses détracteurs, un habillage du rapport de force.

La frontière mouvante du public et du privé

Dans une série de domaines, la frontière entre le public et le privé se déplace aujourd'hui, de manière non coordonnée et dans des sens différents. Parfois ce qui relevait traditionnellement du public est progressivement privatisé. C'est ainsi le cas, par exemple, dans nos sociétés, de tout ce qui touche à la mort. Pensons ici aux rites funéraires et à l'obligation longtemps tenue de déposer les cendres dans un lieu public : ce qui relevait depuis les origines de la civilisation d'un religieux socialisé, repris ensuite par les institutions civiles sous une forme sécularisée, tend de plus en plus à être renvoyé à la seule sphère privée, tout comme le religieux précisément. Il en est de même de la mort elle-même, et les mouvements en faveur de l'euthanasie ou de l'aide au suicide doivent se comprendre dans ce sillage.

Dans bien d'autres cas pourtant, la tendance est exactement contraire, et certaines questions qui relevaient hier encore de l'intime et de la "famille", entrent subitement dans le champ du social. Ceci peut avoir lieu délibérément et volontairement, comme on l'entend dans la revendication des femmes, par exemple,

longtemps cantonnées par les hommes à la seule sphère privée. Qu'on relise ici l'*Émile*, et les sorts différents que Rousseau réserve à Émile et à Sophie ! Plus récemment, la demande est celle des couples homosexuels. Le public apparaît alors comme le lieu même de la reconnaissance et du droit contre l'inexistence et l'arbitraire.

Parfois pourtant, le terrain gagné au profit du public, n'est pas conquis par les concernés, mais au nom d'une exigence sociale. Je mentionnerai ici simplement ce qui se passe aujourd'hui pour des formes réprouvées de sexualité. Sans vouloir ouvrir ici un débat sur le point de savoir jusqu'où la traque des pédophiles, du harcèlement sexuel ou des "mauvais usages" d'Internet est justifiée, on doit constater que ce qui relevait classiquement de l'intime, et du plus intime, peut subitement apparaître au grand jour, au nom d'une revendication sociale de réprobation et de contrôle. L'attention aux victimes suspend alors la "*privacy*", balayant même parfois la présomption d'innocence.

Chacune des questions que je viens d'évoquer mériterait non seulement une analyse plus fine mais, dans la société pluraliste qui est la nôtre, devrait faire l'objet d'appréciations contradictoires. C'est un point qui mérite d'être souligné ici : l'établissement de la ligne de démarcation entre le public et le privé ne peut être réduite à la subjectivité de l'agent, ni être tirée - comme dans la philosophie aristotélicienne - d'une conception téléologique de la nature de l'action. Seul le débat démocratique permet alors de définir, à travers le jeu des institutions, ce qui relève du privé et du public. Je voudrais ici en donner deux exemples :

Certaines mises en péril de la sphère privée sont particulièrement pernicieuses, lorsqu'elles ne se donnent pas à voir comme telles, et sont présentées comme un moyen de protéger les individus. Pensons aux cartes clients des grandes entreprises de distribution ou au commerce électronique : "C'est pour mieux vous servir, que je veux connaître votre consommation, vos aspirations et vos fréquentations". Les banques de données peuvent alors composer, recouper, interpréter pour obtenir des informations dont le consommateur, même s'il a théoriquement accès à son dossier, est dépossédé. Le consentement alors ne suffit pas à protéger les concernés, car il est facile de l'obtenir en faisant miroiter quelque avantage immédiat. C'est donc aux institutions d'intervenir pour que la sphère privée soit vraiment protégée.

Autre exemple : celui de la responsabilité. Le développement scientifique, technique et économique, ainsi que nos connaissances des effets de système, ont fait éclater la notion traditionnelle de la responsabilité : les conséquences importent autant que les intentions, les omissions que les actions, des actions à effet infinitésimal mais composé à l'infini peuvent être destructrices, etc. Cela signifie-t-il que nous devons être comptables de tout ? Certes

non, mais il revient ici encore aux institutions de faire la part des choses entre ce qui relève de la responsabilité personnelle au sens classique et de la responsabilité collective ou assurantielle ¹⁰⁰.

En quoi, tout ceci concerne-t-il le secret bancaire ? Ces exemples suffiront à nous persuader que la défense de la sphère privée contre la sphère publique n'est pas absolue ni unilatérale, et que les pressions qui s'exercent aujourd'hui contre le secret bancaire peuvent être, *a priori*, aussi bien légitimes qu'illégitimes, tant qu'elles n'ont pas été l'objet d'un débat démocratique.

Secret bancaire, secret du médecin, du pasteur et de l'avocat

Les défenseurs du secret bancaire attendent des institutions qu'elles restent au service des individus, sans empiéter pas sur leur champ propre, et font ainsi référence à la définition classique de l'État libéral. Comme le souligne paradoxalement le philosophe américain Michael Walzer, "le libéralisme est un monde de murs, et chacun d'entre eux engendre une liberté nouvelle"¹⁰¹. Des frontières séparent et entourent l'Église, l'école, le marché et la famille et protègent chaque fois ce qu'on pourrait appeler une intégrité institutionnelle, qui prévient les conquêtes et les mainmises d'un dispositif social sur les autres. L'État renonce à se prononcer sur la foi des fidèles, sur le contenu de l'enseignement à l'université, sur l'arbitrage du marché et la concurrence, sur les expressions de l'affectivité ou de la sexualité.

Dans un sens, l'*art de la séparation* demande à chaque dispositif social de reconnaître d'abord le mur qui marque sa limite. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la frontière qui sépare la vie publique de la vie privée : La séparation de la vie publique et de la vie privée crée la sphère de la liberté individuelle et familiale, délimite l'intimité et le foyer. Plus récemment, elle a été décrite comme sphère de la liberté sexuelle. C'est vrai, mais ce n'est pas originellement ni essentiellement cela. La vie privée englobe un très vaste champ d'intérêts et d'activités, tout ce que nous décidons de faire, à l'exception de l'inceste, du viol et du meurtre, dans notre foyer ou avec nos proches et nos amis : lire des livres, parler politique, tenir un journal, enseigner notre savoir à nos enfants, cultiver (et même négliger) notre jardin¹⁰².

¹⁰⁰ Robert SPAEMANN, "Le problème moral des effets indirects", in M. NEUBERG, *La responsabilité : questions philosophiques*, coll. "philosophie morale", Paris, 1997, p. 226-227.

¹⁰¹ Michael WALZER, *Pluralisme et démocratie*, Paris, 1997, p. 30.

¹⁰² *Ibid.*, p. 32.

La thèse de l'État libéral est simple : *Our homes are our castles*. Nous n'attendons pas que l'État se prononce, sur la forme de notre sexualité, sur les livres que nous aimons ou sur nos conversations avec nos amis. Le même principe vaut en matière bancaire : la tâche de l'État n'est pas de dicter quelles activités les individus doivent entreprendre, comment ils doivent gérer leur argent, s'il est loisible ou non qu'ils s'enrichissent. Ce que nous attendons de l'État est qu'il protège les frontières étanches et laisse chacun de développer à sa guise ses propres visées du bien.

Ceci appelle toutefois au moins trois remarques :

Tout d'abord, il faut bien voir que cette conception de l'État libéral résulte d'un choix politique. Le modèle libéral n'est pas le seul modèle possible, même si en Suisse nous y sommes attachés. Par ailleurs, au sein même de notre tradition politique, certains principes de bien commun ont été introduits : entre le bien commun et la liberté, lequel doit-il être pensé d'abord ? Lequel limite l'autre ? Lequel est-il subsidiaire ? etc. Tout ceci doit faire l'objet d'un débat.

Relevons ensuite que Michaël Walzer invite à reconnaître une pluralité de "sphères" qui ont chacune leur logique propre : ce qui vaut pour l'économie ne se laisse pas transposer dans l'éducation, dans les loisirs, dans la famille, dans l'Église ou dans le politique¹⁰³. Dans cette mesure, la défense du secret et de la sphère privée relève de logiques différentes, sans qu'on puisse mettre sur le même plan que le secret du médecin, de l'avocat, du pasteur ou du banquier. Chacun de ces secrets porte sur un objet particulier au nom d'une protection particulière : le secret médical protège des informations sur la santé du patient qu'il n'a pas choisies et qui pourraient s'avérer préjudiciables pour lui si elles étaient connues par des tiers ; le secret de l'avocat protège la défense de l'individu dans une situation de conflit ; le secret du pasteur protège sa conscience ; le secret bancaire protège la gestion individuelle des biens. On ne peut donc simplement proposer un amalgame ni même une analogie entre des secrets incomparables entre eux.

Notons enfin que Michaël Walzer mentionne une réserve de taille : "à l'exception de l'inceste, du viol et du meurtre". La reconnaissance de l'autonomie des sphères a pour condition la protection des intérêts d'autrui. La chose est évidente pour le meurtre ; elle l'est moins pour certaines formes de violences sexuelles qui ne sont dénoncées que depuis peu. Dans ce cas, et malgré l'autonomie des sphères, le philosophe attend que les institutions politiques interviennent en levant les frontières.

¹⁰³ Michael, WALZER, *Sphères de justice ; une défense du pluralisme et de l'égalité* (1983), trad. par P. Engel, Paris, 1997.

Peut-on risquer une analogie avec le secret bancaire ? Tant que je ne lèse pas autrui en gagnant de l'argent, puis en le gérant, personne n'a à mettre le nez dans mes affaires. Par contre, si mes intérêts portent *gravement* atteinte à ceux d'autrui, il est juste que l'État intervienne. Or qu'en est-il de l'évasion ou de la soustraction fiscale ? Il est certain qu'en ne payant pas tous mes impôts, je porte préjudice à des tiers, soit en augmentant sur eux la pression fiscale, soit diminuant d'autant les prestations de l'État qui leur reviendraient sinon. Mais quelle est la gravité d'un tel acte et à partir de quel moment estime-t-on que le préjudice est suffisamment sérieux pour justifier la levée de ce "monde de murs" au nom d'un intérêt supérieur ? La chose ne fait pas problème pour l'argent noir dont personne ne veut, ni pour l'argent blanc. Mais dès lors qu'on entre dans la zone de l'argent gris - plus ou moins clair ou plus ou moins foncé - les opinions divergent nécessairement.

Admettons l'équivalence simple : impôt juste $\Leftrightarrow$ évasion fiscale injuste (impôt injuste $\Leftrightarrow$ évasion fiscale juste), il faut alors préciser quelques conditions relatives aux critères de justice de l'impôt. La question est classique et touche au pouvoir de l'État : l'impôt est-il décidé par une autorité légitime ? L'État fait-il bien ce pour quoi il est fait ? etc. Certaines divergences de vue pourront alors apparaître quant aux conceptions politiques de ce que doit être l'État¹⁰⁴.

Aujourd'hui le préjudice que fait subir à autrui l'évasion fiscale ne paraît pas suffisamment grave pour nécessiter la levée de la protection de la sphère privée, mais il est possible qu'elle l'impose demain, soit parce que l'opinion aura changé d'appréciation, soit parce que, dans une situation d'incertitude, on cherchera un critère formel : l'impôt auquel le contribuable cherche à échapper a-t-il été fixé démocratiquement ?

Peu importe alors que certaines questions aient fait et fassent toujours l'objet d'un débat : comment la progressivité de l'impôt est-elle fixée ? Quand peut-on qualifier une fiscalité de confiscatoire ? Comment penser, plus généralement, une *justice distributive* ou proportionnelle, dont on sait, depuis Aristote, qu'elle cherche à conjuguer l'égalité de tous et l'inégalité de leur position dans la société, selon un critère établi (richesse, naissance, mérite, etc.) ? Dès lors que l'impôt aura été défini démocratiquement - ce qui est le cas dans les pays qui nous entourent -, il n'y aura pas lieu d'en contester le bien fondé, même si les processus démocratiques et les solutions trouvées sont différents des nôtres.

Au terme de ce petit parcours, on voit que même s'il est logique dans une perspective libérale d'associer la défense du secret bancaire à la défense de la sphère privée, l'argumentation reste trop

¹⁰⁴ Par exemple : tout État libéral ne doit-il pas protéger aussi le fait que certains puissent s'enrichir ?

facilement contestable pour tout miser sur elle ; d'autant plus qu'elle paraît aussi partielle que les arguments de ceux qui invoquent la non-parité entre ce que le contribuable donne et ce qu'il reçoit, ou un droit de résistance à l'État censé écarter toute contestation¹⁰⁵.

L'abolition du secret bancaire est-elle une question éthique ?

Plus fondamentalement, on peut se demander si la question même de savoir s'il convient d'abolir le secret bancaire est une question éthique, pour au moins deux raisons méthodologiques différentes :

Ceux qui voudraient imposer, au nom de l'éthique, la levée du secret bancaire, font l'hypothèse que l'éthique serait le fondement même du droit et son principe herméneutique. Or, non seulement ceci ne va pas de soi - qu'on pense ici simplement à la tradition du droit positif et à sa volonté de se dégager de toute appréciation morale -, mais cela induit une certaine confusion entre l'éthique et le droit. Ainsi, même dans la tradition kantienne qui pense pourtant en continuité l'éthique et le droit, les deux champs sont clairement distincts. Dans ses *Principes métaphysiques de la doctrine du droit*, Kant établit une distinction classique, reprise plus tard par Hegel, selon laquelle on doit poser deux sortes de questions au droit : "*Quid juris ?*", c'est-à-dire quelle est dans tel ou tel litige la solution de droit, quelle règle s'applique dans ce cas précis, qu'est-ce qui est de droit ? ; et d'autre part "*Quid ius ?*", c'est-à-dire qu'est-ce que le droit ? Tandis que pour Kant, la science juridique permet de répondre à la première question, la seconde relève de l'éthique et de la philosophie. Kant fait alors la différence entre deux types de libertés : "la liberté à laquelle se rapportent les lois juridiques ne peut être que la liberté dans son usage extérieur, mais celles à laquelle se rapportent les lois morales est la liberté dans l'usage tant externe qu'intérieur de l'arbitre, pour autant qu'il est déterminé par des lois rationnelles."¹⁰⁶ Il faudrait ainsi poser une distinction entre l'éthique qui relève de la volonté ou de la conscience, et le droit qui a pour objet l'extériorité d'actes et d'omissions observables.

¹⁰⁵ Le droit de résistance reste possible, mais sous certaines conditions depuis longtemps balisées par la philosophie politique : a-t-on épuisé toute voie de droit ? fait-on valoir ainsi quelque valeur plus haute au fondement de l'État ? etc.

¹⁰⁶ Emmanuel KANT, *Métaphysique des mœurs*, Première partie : doctrine du droit, Introduction générale, traduction A. Philonenko, 1979, p. 88.

On ne nierait pas alors que l'évasion fiscale pose une question éthique, mais pour les consciences des contribuables seulement, le reste appelant un contrôle juridique et institutionnel, mais non pas éthique ou moral¹⁰⁷. Dans ce cas, l'éthique exigerait plus que le droit, puisqu'elle laisserait ouverte une responsabilité infinie que le droit viendrait circonscrire, absoudre par la peine, borner par la prescription¹⁰⁸. Mais celui qui ne déclarerait pas tout, au risque de se voir imposé une amende par les autorités fiscales, ne devrait pas être "rattrapé", au nom de l'éthique, sur tout et jusqu'au bout.

Une deuxième raison rend suspecte l'argumentation sur le terrain éthique : sous couvert d'éthique on remettrait ainsi en cause la souveraineté de l'État. Or de bonnes raisons, éthiques elles aussi, mais au niveau de la philosophie politique, invitent ici à la prudence. Ce qui valait plus haut à propos de l'ingérence de l'État libéral dans les sphères non politiques s'applique *a fortiori* ici : ce n'est que pour des motifs extrêmement graves que la frontière de la souveraineté d'un État doit pouvoir être levée par un autre État ou groupe d'États.

Le fondement de l'impôt, c'est l'État et les compétences qui lui sont données dans le cadre de la souveraineté qu'il exerce sur une nation. La reconnaissance de ces compétences est en même temps celle de ses limites. Est-il légitime moralement qu'il requiert l'entraide d'un autre État pour faire valoir son droit ? Est-il légitime, à l'inverse, que la Suisse ait recours à la force publique pour des délits commis sur d'autres territoires par des non ressortissants ? Bien entendu, l'entraide judiciaire est requise dans certains cas pour des motifs juridiques et moraux qui font consensus entre tous, mais cette suspension de la souveraineté pour des motifs précis ne doit pas en remettre en cause le principe.

Enfin, mon dernier point qui sera en même temps ma conclusion sera d'interroger les raisons qui font qu'on problématise le secret bancaire comme une question "éthique" aujourd'hui. Pourquoi ne pas l'avoir thématiqué comme juridique ou politique, avec chaque fois des arguments spécifiques qui pourront rejoindre ou contester ceux que j'ai évoqués ? N'est-ce pas une manière d'en appeler à une instance incontestable : qui pourrait être contre l'éthique aujourd'hui ? La rhétorique éthique s'économiserait ainsi le lent et complexe travail normatif des institutions pour produire des normes juridiques, et elle pourrait être d'autant plus suspecte qu'elle serait un moyen déguisé de faire valoir simplement le rapport de force entre les États.

¹⁰⁷ Je prends ici ces deux termes comme synonymes.

¹⁰⁸ Jean CARBONNIER, *Essai sur les lois*, Paris, 1979, p. 263.

De l'éthique de combattre l'évasion fiscale

Bernard Bertossa

Que ce soit à l'égard des autorités fiscales nationales ou, *a fortiori*, des autorités fiscales étrangères, le secret bancaire offre à ce jour, en Suisse, une protection sans faille en faveur des contribuables "indélicats".

Sachant qu'en revanche, le secret bancaire n'est pas opposable au juge pénal, on pourrait imaginer que, par ce détour, l'information des autorités fiscales soit malgré tout assurée. Tel est certes le cas lorsque l'administration fiscale a été victime de procédés relevant de l'escroquerie.

En matière d'évasion ou de soustraction "simples" en revanche, le secret reste absolu à l'égard des autorités fiscales étrangères. En application du principe de la spécialité, que la Suisse a réservé dans les conventions d'entraide internationale en matière pénale, le juge étranger se voit interdire toute communication de documents ou de renseignements au fisc de son État. Les faits révélés par une enquête criminelle ne peuvent ainsi être mis à profit pour opérer des redressements fiscaux à l'étranger.

Savoir s'il est légitime que ce secret soit maintenu suppose un rappel préalable : quel est le rôle de l'impôt ? Dans nos États modernes, l'impôt n'a plus pour fonction d'enrichir le suzerain au détriment de ses sujets, mais de répartir partiellement les richesses acquises individuellement au sein d'une même communauté. L'impôt assume ainsi une fonction redistributrice tout à fait fondamentale et indispensable au maintien du lien social. Les modalités de cette répartition sont décidées démocratiquement et, dans un État de droit, elles devraient s'imposer à tous également. La violation de ces règles équivaut ainsi à une remise en cause du pacte social lui-même, ainsi qu'à une atteinte au principe de solidarité.

A cela s'ajoute que la soustraction commise par certains n'est pas neutre pour les autres contribuables. Sous réserve en effet de quelques aménagements aux conséquences économiques marginales, les budgets publics ne sont pas destinés à diminuer d'importance. Tricher avec l'impôt revient donc, par un effet purement mécanique, à faire assumer une part plus importante de la charge fiscale par les contribuables "honnêtes", soit ceux qui, par obligation, par conviction ou par crainte de la sanction, s'acquittent

entièrement de la charge qui leur est légalement dévolue. Plus la fraude est importante, plus la part théorique de chaque contribuable risque de s'accroître, avec la tentation plus grande de se soustraire à l'accomplissement de ses devoirs. Par une sorte d'aspiration, somme toute compréhensible, à l'égalité dans l'illégalité, la violation de la loi fiscale risque de devenir la règle et son respect l'exception.

Face à l'intérêt public manifeste à éviter une telle dérive en assurant un contrôle plus efficace du respect de la loi, le secret bancaire apparaît ainsi comme exclusivement destiné à favoriser l'intérêt particulier de ceux qui entendent se soustraire à une participation équitable à l'effort commun. En d'autres termes, le secret bancaire à l'égard du fisc a pour unique fonction de favoriser les tricheurs.

Ce rappel suffit, me semble-t-il, à démontrer le caractère intolérable de la situation actuelle, ce qui conduit à appeler de ses vœux qu'il y soit mis fin. Sur le plan éthique, rien ne justifie qu'un traitement différent soit réservé aux contribuables suisses par rapport aux contribuables étrangers, tout au moins lorsque les impôts et taxes sont, comme en Suisse, fixés démocratiquement. En d'autres termes, il n'est pas plus honorable de faciliter la soustraction au fisc étranger qu'au fisc suisse et il n'existe pas de motif légitime qui justifierait que notre place financière continue à se rendre complice de l'évasion des contribuables étrangers.

Sur le plan politique, il convient de se souvenir que la Suisse n'est pas, loin s'en faut, le seul pays à accueillir généreusement des capitaux évadés. Au sein même de l'Union européenne, des États comme le Luxembourg ou la Grande-Bretagne par exemple, profitent tout autant de ce même tourisme, et l'on pourrait douter que les gouvernements de ces États soient plus enclins que le nôtre à mettre un terme à ces pratiques. Tel est pourtant le cas, du moins en apparence, de telle sorte que l'argument politique tombe, qui aurait consisté à reprocher à l'Union européenne de tenter d'imposer à la Suisse une attitude qu'elle ne serait pas à même d'exiger de ses propres États-membres.

Reste le plan économique qui, toute hypocrisie mise à part, est le seul qui soit véritablement pertinent dans ce débat sur la levée du secret bancaire à l'égard du fisc étranger. La gestion des capitaux privés offshore est une industrie génératrice de profits considérables, dans laquelle la place financière suisse détient une part importante du marché. Le secret opposable au fisc des États de provenance de ces capitaux constitue assurément un argument commercial de taille, dans un contexte économique où la concurrence est particulièrement forte. On peut donc comprendre que les banques suisses refusent de se priver d'un atout qui, par hypothèse, continuerait à profiter à leurs concurrentes. Si toutefois

ces dernières renoncent à s'en prévaloir, le refus de s'aligner devient alors indéfendable.

Plutôt que de s'arc-bouter sur une position éthiquement et politiquement détestable, la faisant apparaître à nouveau comme un refuge de tricheurs, la Suisse devrait donner son accord de principe à la transparence requise par l'Union européenne, tout en subordonnant sa mise en œuvre à la garantie que les mêmes règles soient respectées par tous, y compris sans doute par d'autres "États tiers" que ceux qui sont désignés comme tels par l'Union européenne. La place financière helvétique pourrait alors poursuivre sa route en faisant prévaloir ses compétences concurrentielles, à l'exclusion de tout profit fondé sur la turpitude de ses clients.

Quel libéralisme pour quelle intégration européenne ?

Beat Bürgenmeier

La politique économique de la Suisse est, depuis le refus du souverain d'adhérer à l'espace économique européen (EEE) en 1992, fortement marquée par des doutes. Malgré l'absence de "preuves" économétriques, les taux de croissance en dessous de la moyenne européenne sont souvent mis en relation avec le manque de volonté politique de clarifier le dossier européen. Que le Conseil fédéral déclare que l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne reste l'objectif à réaliser à terme, n'est pas suffisant pour réduire les doutes d'autant plus que la Commission des affaires étrangères du Conseil des États vient d'affirmer sa volonté de s'approcher de l'Union européenne par voie bilatérale tout en excluant une demande d'adhésion à l'EEE.

Il n'y a donc pas différents scénarios, mais un seul : s'approcher de l'Union européenne par des négociations bilatérales. Il y a peu de doute que la Suisse suive cette voie à moins qu'une subite appréciation du franc suisse oblige la Banque Nationale Suisse à s'aligner sur l'Euro, une éventualité retenue seulement à titre exceptionnel.

Il est étonnant que la Suisse choisisse la voie bilatérale car son histoire d'intégration dans les relations internationales lui a pourtant appris qu'elle ne peut que gagner dans des négociations multilatérales car, conformément à la doctrine de l'OMC, ces dernières offrent moins de possibilités de traitements discriminatoires. La Suisse s'aligne presque systématiquement sur les positions européennes dans le cadre de l'OMC pour renforcer son poids dans les négociations multilatérales tout en négociant bilatéralement sa relation avec l'Union européenne. Ce paradoxe ne peut s'expliquer par les arguments économiques classiques favorisant le libre-échange concurrentiel des biens et services et la mobilité internationale des facteurs de production. Son explication est avant tout politique liée à l'interprétation que notre pays fait de la démocratie semi-directe, du principe de subsidiarité et de la neutralité. Pour lever le paradoxe, il faut que la Suisse se mue du cas particulier en cas normal.

Cette mue est difficile, car elle affecte non seulement les institutions, mais également les mentalités. En attendant les effets indirects et somme toute longs et imprévisibles du rapport Bergier,

l'évolution des mentalités doit déboucher sur une réforme des institutions politiques et juridiques. Sur ce dernier plan, la Suisse n'est pas prête à l'heure actuelle à envisager un autre scénario que la voie bilatérale.

En effet, plusieurs obstacles propres aux négociations bilatérales sont à surmonter comme des conflits d'intérêts entre différents dossiers soumis à négociation. Ces conflits peuvent empêcher un traitement et une acceptation simultanée de l'ensemble des objets négociés. Afin d'éviter l'amalgame, il faut donc traiter un dossier pour lui-même. La participation de la Suisse à l'accord de Schengen, par exemple, doit donc certes être négociée point par point, mais surtout pas en relation avec un autre dossier controversé comme celui de la directive européenne en matière d'échange d'informations sur les transactions financières, même si des liens étroits existent entre ces deux dossiers. Une négociation simultanée, mais séparant les dossiers l'un par rapport à l'autre, serait donc dans l'intérêt de la Suisse qui dans ces négociations bilatérales ne pourrait guère imposer son ordre de priorité. Ce dernier est controversé, si par la voie de son exécutif, la Suisse déclare que son secret bancaire n'est pas négociable et que l'Union européenne déclare le contraire.

Cette controverse risque de compromettre le succès des futures négociations bilatérales. Dès lors, il n'est pas étonnant que le Conseil fédéral annonce déjà maintenant que des accords bilatéraux ne seront pas conclus à n'importe quel prix. Bien que cette prise de position ait un destinataire interne, elle fait également partie du jeu de négociation elle-même. Dans un contexte bilatéral, elle n'a cependant pas beaucoup de poids d'autant plus que des scénarios alternatifs sont jugés comme étant peu réalistes par au moins une commission influente des chambres fédérales. Il convient donc d'examiner si effectivement, la voie bilatérale devient une voie sans issue au moment où l'ordre de priorité controversé pointe vers des obstacles insurmontables pour sauvegarder le dispositif légal suisse régissant sa place financière. Les intérêts certes légitimes d'une partie de l'économie sont-ils synonymes de l'intérêt général ? Cette question nous conduit à nous interroger sur le rôle du secret bancaire en relation avec l'intégration européenne.

Mythes et réalités du secret bancaire suisse

Établi en 1934, le secret bancaire suisse était conçu comme une protection du déposant. Cette date n'est pas anodine car l'arrivée au pouvoir du régime nazi en Allemagne menaçait directement toute personne qui pour des raisons économiques, politiques, culturelles ou raciales était considérée comme un ennemi de ce régime. Les

dispositions légales de l'époque ne cherchaient d'ailleurs qu'à renforcer la discrétion des banquiers généralement d'usage dans la profession non seulement en Suisse mais également sur le plan international, en sanctionnant pénalement la violation du secret bancaire par des peines allant d'une simple amende jusqu'à l'emprisonnement. Ces dispositions étaient donc justifiées plus pour des raisons politiques comme une manifestation de la neutralité suisse et que pour des raisons économiques.

Si aujourd'hui, les études se démultiplient cherchant à démontrer l'importance économique du secret bancaire pour la Suisse, elles peuvent servir d'indicateurs que les raisons politiques qui ont conduit à renforcer le secret bancaire à l'époque ont changé de nature. Nous retrouvons ainsi une tendance de fond qui semble traverser tous les compartiments de la vie sociale : qui est fondamentalement politique, doit aujourd'hui partout être justifié économiquement.

Dans la relation de la Suisse avec l'Union européenne, le rôle et la place de la neutralité reviennent sans cesse dans la discussion. Tout en sachant donc que cette relation se définit avant tout politiquement, le Conseil fédéral attribue néanmoins une large place à l'analyse des conséquences économiques des différentes formes de rapprochement de la Suisse de l'Union européenne.

Les arguments économiques assument ainsi un rôle-alibi afin de ne pas devoir affronter un débat politique sur l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne dont on anticipe facilement le potentiel de conflit.

La même logique semble également s'appliquer dans le domaine du secret bancaire. Tout d'abord, il est incompréhensible que sémantiquement le terme "secret" se soit généralisé et que les milieux bancaires suisses n'aient pas réussi à bannir ce mot pour le remplacer par un terme moins ambigu. Il serait aujourd'hui beaucoup plus facile d'argumenter que le rôle anonyme des intermédiaires financiers entre l'épargnant et l'investisseur améliore l'allocation des ressources productives, que les intérêts des deux doivent jouir d'une protection légale au lieu de "défendre le secret bancaire". Ensuite, les déclarations défensives tonitruantes en faveur du secret bancaire, basées sur une argumentation économique sont souvent inversement proportionnelles à la diminution du champ d'application du secret bancaire. En effet, nous assistons à une érosion lente et constante des dispositions légales de l'époque. Un simple constat s'impose : le secret bancaire est sous pression et le restera à l'avenir quelle que soit l'attitude de la Suisse face à l'Union européenne. Rappelons que sa levée a toujours été possible. L'article 47 de la loi fédérale sur les banques renvoie d'ailleurs à toute une série d'autres dispositions légales limitant le secret bancaire.

La liste de ces dispositions s'allonge et la dernière exigence émanant des autorités américaines d'être informées sur des transactions financières en relation avec le terrorisme international ne fait que s'y ajouter. Comme le terme "terrorisme" n'est pas aisé à définir et peut donner lieu à passablement d'interprétations abusives, il peut facilement être utilisé à des fins politiques se servant d'arguments économiques. L'avenir du secret bancaire en Suisse se décide donc politiquement et non pas économiquement.

Conceptions économiques controversées du secret bancaire

Il est aisé de démontrer l'importance d'un secteur économique pour l'économie en général. Les critères de valeur ajoutée et de places de travail sont les plus utilisés et souvent transposés dans une modélisation sommaire des effets bénéfiques indirects. Si nous devons additionner toutes les études sectorielles imaginables, nous obtiendrions probablement un multiple du produit national effectivement réalisé. Il n'y a donc pas un grand sens de vouloir illustrer l'importance des activités financières pour l'économie suisse pour conclure sur la nécessité de défendre le secret bancaire. Cette importance étant admise, faut-il encore savoir si elle devrait être maintenue à tout prix, c'est-à-dire jusqu'à faire échouer la seule voie réaliste de rapprocher la Suisse de l'Union européenne.

Fondamentalement, l'économie est sans cesse soumise à des changements structurels qui selon la théorie du libre-échange international obéissent à des avantages comparés d'un pays en constante évolution. L'activité paysanne était certainement importante encore au début du XIX^e siècle, mais malgré une politique de protection étendue, son influence ne faisait que diminuer. Il n'y a donc pas à priori un argument économique pour maintenir des dispositions légales favorisant unilatéralement un secteur dans la concurrence internationale. Cette conception très libre-échangiste, cherche partout à promouvoir les conditions élémentaires sur lesquelles repose le mécanisme de prix concurrentiel. Ces conditions sont bien connues dans la littérature économique et visent un grand nombre d'acteurs économiques ayant un libre accès au marché, une transparence dans les transactions et une information parfaite permettant notamment la comparabilité de l'objet ou service échangé. Il est généralement admis qu'une politique de libre-échange doit veiller à faire respecter ces conditions. Dans cette optique, le secret bancaire peut apparaître comme une forme de protection déguisée réduisant la concurrence internationale dans les transactions financières. Or, en réalité, ces conditions ne sont pas absolues et il est admis que dans

le cadre des négociations internationales des conditions plus concrètes doivent être définies pour le fonctionnement concurrentiel des marchés.

Si l'argumentation théorique conduit à définir le monde comme une zone de libre-échange optimale, l'observation pratique rétrécit cette zone à une région, en l'occurrence à l'Union européenne. En effet, en pratique, il faut tenir compte des coûts de transaction inhérents à tout échange. Parmi les coûts de transaction les plus discutés se trouvent notamment les impôts. La charge fiscale devient ainsi un critère pour définir une zone de libre-échange ou à plus forte raison d'une union monétaire. La réduction des disparités fiscales est donc utilisée comme critère pour évaluer les forces de convergence.

Il n'y a donc rien de surprenant que cet aspect ait été traduit implicitement sous forme du critère de convergence des déficits publics dans les accords conduisant à l'instauration de la zone euro. On peut bien sûr s'interroger sur la rusticité de l'ensemble des critères de convergence et comprendre pourquoi l'affinement de ces critères est poursuivi afin d'augmenter la cohésion de l'Union. Dans cette optique, le secret bancaire suisse, en maintenant un traitement fiscal disparate focalise donc de plus en plus l'attention des pays membres de l'Union européenne rejoignant ainsi ceux de l'OCDE dont la vocation première est la promotion du libre-échange tout court.

Le problème de l'harmonisation fiscale est un thème bien connu en Suisse. D'une part, le fédéralisme fiscal exerce un frein à la pression fiscale, d'autre part la péréquation fiscale est mise au service de l'harmonisation de cette pression. Le fédéralisme fiscal souligne ainsi le rôle positif que les disparités fiscales cantonales peuvent jouer, la péréquation fiscale étant le mécanisme qui respecte le mieux ces disparités.

Toute tentative de bouleverser l'équilibre fragile entre ces deux mécanismes déclenche aussitôt un débat peu fructueux entre les différentes tendances politiques. Il est donc tentant, mais peu opportun de transposer ces mécanismes dans le contexte européen, afin de souligner un aspect économique positif du secret bancaire. En maintenant un traitement fiscal différencié, il contribuerait ainsi à réduire la pression fiscale. Or, comparaison n'est pas raison car la structure politique de l'Union européenne n'est pas fédérale et seul un fond de développement régional assume très imparfaitement le rôle de la péréquation financière.

Ces différents arguments relèvent plus de l'ordre que de la technique économique et force est de reconnaître qu'il y a au moins deux conceptions du libéralisme sur lequel repose notre ordre économique.

L'une peut être qualifiée d'ordo-libéral qui se déclare aujourd'hui d'une manière erronée comme néo-libérale et l'autre s'inspire d'un libéralisme individuel. La première trouve son application avant tout dans la législation économique en Europe et également aux États-Unis, la deuxième se trouve à l'origine de la législation économique de la Suisse tout en connaissant à son tour une importante érosion.

Les différences entre les deux conceptions du libéralisme économique peuvent être illustrées à l'aide de la politique de concurrence.

En Suisse, le principe constitutionnel du libre commerce et de l'industrie accorde une grande liberté aux acteurs économiques dans l'organisation de leurs échanges. Une des conséquences de cette conception est la grande tolérance des cartels et organisations analogues dans la législation suisse qui ne s'est durcie que récemment afin de tenter de lutter contre les limitations de la concurrence de plus en plus nombreuses. À la lumière des études illustrant la croissance exponentielle des fusions d'entreprises comme une tendance de fond au niveau international, on peut légitimement douter que ce durcissement réussisse effectivement à infléchir cette tendance¹⁰⁹. On devrait plutôt se demander si ce durcissement de la politique de la concurrence en Suisse n'a pas érodé le principe du libéralisme individuel au point qu'il devient de plus en plus difficile de justifier le maintien du secret bancaire basé sur ce principe.

Du point de vue ordo-libéral par contre ce durcissement de la politique de concurrence s'impose pleinement, car cette conception part d'un jugement moral condamnant à priori toute limitation de la libre concurrence comme les cartels et organisations analogues. Dans cette optique, la tendance à la concentration ne peut que s'expliquer par une politique de concurrence trop laxiste. Les réformes successives des dispositions légales concernant la concurrence ces dernières années peuvent donc être comprises comme un alignement de la Suisse sur la conception libérale prévalant aux États-Unis et en Europe condamnant à priori toute atteinte au principe de la libre concurrence.

Or, le secret bancaire est finalement l'expression de l'interprétation que nous faisons de la liberté économique. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, cette liberté n'est pas expressément garantie, ce qui a conduit à un ordo-libéralisme strict. Cette forme de libéralisme est en train de devenir la norme non seulement en Europe, mais également à l'échelle mondiale

¹⁰⁹ F. PRYOR, "Dimensions of the Worldwide Merger Boom", *Journal of Economic Issues*, Vol. XXXV, No 4, décembre, pp. 839.

relativisant ainsi de plus en plus la conception individuelle suisse de la liberté économique.

Conclusion

Il est loisible de spéculer si la Suisse peut maintenir à l'avenir sa conception du libéralisme économique pour appliquer ses dispositions légales propres en matière de transactions financières tout en s'éloignant de plus en plus de cette conception dans sa politique de concurrence. Dans le premier cas, la Suisse veut rester à distance de l'Union européenne, dans le deuxième, elle s'en approche. Cette incohérence conceptuelle se payera tôt au tard et ne permet qu'une seule stratégie de négociation qui soit raisonnable. Pour sauvegarder le secret bancaire en Suisse au moins dans ses principes, la Suisse doit négocier des aménagements dans le domaine de la fiscalité indirecte dont les modalités restent à définir. Sinon, la voie bilatérale conduirait très vite au constat que la Suisse ne dispose pas de politique européenne alternative et que les deux questions suivantes s'imposeraient d'office : quand est-ce que l'abandon du secret bancaire interviendra-t-il ? Quel est le coût de cet abandon et qui le payera ?

Ces questions trouveront forcément aussi des réponses dans le sillage des évolutions économiques et politiques internationales façonnées partiellement par l'attitude suisse face à l'intégration européenne. Dans une première approximation, il n'est peut-être pas trop téméraire d'affirmer que plus l'adhésion tardera, plus le prix à payer par la Suisse de rester à l'écart de l'Union européenne va être élevé et plus rapidement une approche dogmatique du secret bancaire sera abandonnée, plus facilement va être l'adhésion. Cette affirmation n'a rien de scientifique, mais elle nous rappelle avec force que l'incompréhension des aspects conceptuels de notre ordre économique peut être à l'origine d'une confusion croissante que nous croyons observer dans la politique suisse face à l'intégration européenne.

Quatrième partie

Apports, limites et avenir de la Directive

Pourquoi l'UE veut abolir le secret bancaire en matière fiscale

Michel Vanden Abeele

En octobre 2001, la Commission européenne a été formellement chargée par le Conseil de l'Union de mener des négociations avec la Suisse et avec cinq autres places financières en dehors de l'Union (les États-Unis, Monaco, le Liechtenstein, Andorre et Saint-Marin) en matière de fiscalité des revenus de l'épargne.

Après consultation du Parlement fédéral et des Cantons, le Conseil fédéral suisse a à son tour adopté, le 30 janvier 2002, son propre mandat de négociation avec l'Union européenne dans le même domaine. Le début des négociations imminent est toutefois lié, pour la partie suisse, à la volonté de discuter d'autres sujets avec l'Union européenne.

L'objectif de ces négociations est de parvenir à un accord entre la Suisse et l'Union concernant le traitement à réserver par les autorités fiscales suisses aux revenus d'intérêts versés sur le territoire suisse à des personnes physiques qui ont leur résidence sur le territoire de l'Union. Un tel accord se réfère à l'adoption par le Conseil de l'Union d'une directive applicable dans chaque État-membre pour les revenus d'intérêts versés aux résidents des autres États-membres.

Il s'agit d'une initiative communautaire à laquelle on travaille depuis longtemps, qui s'encadre dans un contexte international plus large et qui n'a rien d'idéologique. La preuve en est que les progrès dans ce domaine ont été certes lents au début, mais constants et ont subi une accélération impressionnante dans les deux dernières années, indépendamment de l'évolution du contexte politique dans les États-membres.

Le point de départ est le constat de fait que les intérêts de l'épargne font partie du revenu imposable des contribuables aussi bien quand ils résultent d'investissements domestiques que quand ils résultent de placements transfrontaliers. Ceci est vrai pour les contribuables de tous les États de l'Union, mais également dans la plupart des démocraties du monde entier, y compris la Suisse. Ces démocraties ont estimé qu'il fait partie en principe de leur souveraineté fiscale, sur base d'un critère reconnu au niveau international, de pouvoir imposer les investisseurs qui résident sur

leur territoire pour leurs revenus d'épargne obtenus partout dans le monde.

Dans un contexte de libéralisation des mouvements des capitaux et d'internationalisation de l'économie, chaque État qui applique ce principe a le devoir de coopérer avec les autres pour leur permettre l'exercice effectif de cette souveraineté fiscale. Il s'agit d'un intérêt public, lié à la responsabilité du pays concerné dans le contexte de ses relations internationales. Cet intérêt public doit être tenu en compte lorsque l'on s'interroge sur la portée légitime de certains droits individuels, d'ailleurs aussi reconnus au niveau international, tels que le droit à la protection de la sphère privée dans le cadre des relations entre un client et sa banque.

Du point de vue de l'Union européenne, la délocalisation des capitaux pour des raisons d'évasion fiscale doit être prévenue indépendamment d'un jugement de valeur sur la moralité du comportement individuel. Elle constitue en effet une entrave au bon fonctionnement du Marché intérieur et conditionne négativement la concurrence dans un marché des capitaux libéralisé. Ces effets économiques négatifs sont amplifiés par l'existence désormais de l'union monétaire.

Pour parer à ces problèmes, l'Union avait d'abord estimé prudent de viser des solutions partielles, veillant seulement à assurer un minimum d'imposition des revenus de l'épargne transfrontalier. Je me réfère ici à la proposition Scrivener de 1989, qui visait l'introduction d'une retenue à la source de 15 % selon le modèle du débiteur (donc avec un champ d'application relativement limité, d'autant plus que les euro-obligations et une bonne partie des fonds d'investissement étaient exonérés), et à la proposition Monti de 1998, préconisant l'application des mesures par l'agent payeur (champ d'application plus large) et une "coexistence" entre fourniture automatique d'informations (à appliquer par les pays qui étaient prêts) et une retenue de 20 % (à prélever par tous les autres pays).

Il s'agissait de solutions partielles, car elles n'auraient pu produire l'élimination totale des distorsions que si les États-membres avaient été disposés à créer une harmonisation complète du traitement fiscal des revenus financiers. Dans le contexte de l'union monétaire, qui conditionne forcément la liberté d'action des gouvernements dans d'autres domaines, cette renonciation au libre exercice de la souveraineté fiscale ne semble pas pouvoir être acceptée par les États-membres.

De plus, il faut considérer que la libéralisation des mouvements de capitaux ne concerne pas seulement l'Union européenne, mais s'applique au niveau global. Ceci oblige l'Union à préserver l'équilibre compétitif non seulement à l'intérieur, mais aussi sur un plan beaucoup plus large. D'où la nécessité d'une solution

coordonnée avec les principaux partenaires de l'Union, y compris la Suisse ou les États-Unis

Le modèle de la "coexistence", sans limitation de durée, présente dans ce contexte des avantages tactiques (possibilité de maintenir le secret bancaire envers les autorités fiscales) mais aussi un inconvénient stratégique fondamental. S'il est difficile de parvenir à une harmonisation fiscale à l'intérieur de l'Union, il serait sans doute illusoire de vouloir poursuivre cet objectif à un niveau global. On ne peut pas prétendre imposer des limitations au droit de chaque pays de déterminer les modalités d'imposition de ses résidents.

Face au constat de l'impossibilité de réunir l'unanimité des États-membres en faveur d'une application du modèle de la "coexistence", les Chefs d'États et de Gouvernements réunis à Feira (Portugal) en juin 2000 ont estimé que le contexte international était désormais mûr pour le lancement d'une initiative plus ambitieuse et à caractère définitif.

Avec les seules abstentions de la Suisse et du Luxembourg, l'OCDE avait en effet approuvé en avril 1998 un rapport sur la prévention de la concurrence fiscale dommageable qui signalait que les obstacles à l'échange d'informations entre autorités fiscales est un des facteurs "clefs" pour l'identification des régimes dommageables. Sur la base de ce rapport, une vaste action internationale a été lancée pour convaincre les pays et territoires qui ne sont pas membres de l'OCDE d'accepter, entre autres, l'élimination de ces obstacles. Les fruits de cette action sont désormais évidents, la plupart des places financières dans le monde (y compris les îles des Caraïbes et les Îles Anglo-Normandes) ont pris des engagements à cet effet. Il n'y a qu'un petit nombre de juridictions qui ont encore des réticences.

Une nouvelle sensibilité est en effet en train de s'affirmer, au niveau global, pour favoriser la transparence des relations financières dans toutes les situations dans lesquelles le respect de la légalité doit être assuré, y compris sur le plan fiscal. Cette sensibilité est témoignée par un autre rapport publié par l'OCDE le 12 avril 2000, auxquels tous les pays membres de l'OCDE ont contribué dans le cadre d'un dialogue international visant l'amélioration de l'accès à l'information bancaire à des fins fiscales. Ce rapport, tout en reconnaissant la légitimité de la protection de la confidentialité de l'information bancaire, trace le chemin d'un réexamen par chaque pays des situations dans lesquelles cette protection se heurte aux intérêts fiscaux légitimes des autres pays.

Compte tenu de cette évolution du contexte international, les États-membres de l'Union ont affirmé à Feira que l'objectif ultime de l'Union doit être l'échange automatique international d'informations, en tant que meilleur instrument possible pour préserver à la fois les intérêts de chaque État et le bon

fonctionnement du Marché intérieur. Un cheminement progressif vers cet objectif est prévu pour trois États-membres, mais à la fin d'une période transitoire ces États devront eux aussi participer à l'échange d'informations. L'objectif ultime de l'échange d'informations fait d'ailleurs partie de l'*acquis* communautaire, au point qu'aucune exception au système d'échange d'informations n'est prévue pour les pays candidats à l'Union.

Sans rien vouloir imposer à des pays tiers souverains, les États-membres ont aussi estimé nécessaire d'entamer un dialogue avec un nombre limité de partenaires fondamentaux de l'Union pour vérifier les possibilités de convergence d'intérêts. Ceci signifie négocier la possibilité pour ces partenaires d'introduire des mesures qui soient effectivement équivalentes à l'échange d'informations qui sera effectif après la fin de la période transitoire.

La Suisse avait déjà montré des signes appréciables de disponibilité au dialogue avec l'Union lorsque le modèle de la "coexistence" était à l'ordre du jour. Déjà en mars 1999, quand j'ai accompagné le Commissaire Monti en visite à Berne, j'ai entendu votre Ministre des finances et actuel Président M. Villiger affirmer clairement que "la Suisse n'a aucun intérêt à attirer des affaires qui ne visent qu'à contourner les nouvelles normes fiscales de l'UE".

Cette disponibilité s'est ensuite mieux précisée lorsque les Autorités suisses, sans prendre un engagement politique, ont publié en février 2001 les résultats d'une étude concernant la faisabilité de l'introduction en Suisse d'une retenue fiscale appliquée selon le système de l'agent payeur sur les revenus de sources non-suisse payés à des résidents communautaires, en complément de l'impôt anticipé déjà prélevé en Suisse - selon le système du débiteur - sur les seuls revenus de source suisse.

Le communiqué de presse émis par le gouvernement fédéral suite à l'adoption du mandat de négociation le 30 janvier 2002 affirme que, du côté suisse, "l'introduction d'un système automatique d'échange d'informations entre autorités fiscales n'entre pas en ligne de compte". La Commission européenne ne peut que souhaiter que cette position soit réexaminée au cours des négociations afin que l'on parvienne, à la fin de celles-ci, à des résultats qui puissent effectivement être considérés comme équivalents à la solution communautaire, aussi bien à court qu'à long terme.

Il importe que les autorités et l'opinion publique suisses réalisent que la participation, avec toutes les garanties appropriées de protection de l'individu, à l'échange d'informations fiscales concernant les non-résidents n'est pas en contradiction avec la souveraineté des États ; au contraire, elle l'affirme. Les États-membres de l'Union viennent de confirmer leur engagement à ce sujet par l'adoption, lors du Conseil ECOFIN du 5 mars 2002, d'un

formulaire standard détaillé relatif à l'échange des informations entre État-membre où les intérêts sont payés et État-membre où le contribuable est résident. Il faut souligner que ces informations sont traitées confidentiellement et qu'elles ne sont pas portées à la connaissance de la Commission ou d'autres États non concernés.

Fiscalité de l'épargne : un enjeu de politique étrangère suisse

Michel Y. Dérobert

La fiscalité est-elle un sujet de politique étrangère ? La réponse à cette question doit être nuancée. Traditionnellement, et dans tous les pays, la politique fiscale est un sujet éminemment domestique qui ne relève pas de la politique étrangère. Les États sont d'ailleurs très réticents à renoncer à leurs prérogatives dans ce domaine et à déléguer les moindres compétences à des instances supranationales. L'Union européenne (UE) en est la preuve, dont les États-membres n'ont jamais voulu renoncer à leur droit de veto en matière fiscale. Les décisions y sont prises selon le principe de l'unanimité et non de la majorité qualifiée. L'harmonisation fiscale, souhaitée par certains des pays de l'Union (en particulier ceux dont la fiscalité est élevée) n'est pas près de se réaliser.

Il en est allé de même en Suisse, où après 150 ans d'État fédéral les compétences de la Confédération demeurent restreintes et l'harmonisation des impôts directs reste limitée à des aspects formels. La concurrence fiscale entre les cantons est encore bien réelle et elle est soutenue par une forte majorité politique. On pourrait trouver de nombreux autres exemples qui confirment l'extrême sensibilité politique de tout ce qui touche à la fiscalité. Ainsi, au plan international, les États ont traditionnellement suivi une démarche fondée sur le bilatéralisme et non sur le multilatéralisme, bien qu'on observe depuis quelque temps, notamment à l'OCDE, une certaine tendance à encourager ce dernier.

La plupart des États ont développé des réseaux d'accords bilatéraux visant à limiter la double imposition des personnes physiques et morales. C'est aussi le cas de la Suisse. Certains pays ont une politique moins ouverte que la nôtre dans ce domaine, par exemple en limitant le nombre de pays avec lesquels ils passent ces conventions de double imposition. D'autres pays acceptent au contraire de coopérer de manière plus étendue que la Suisse, notamment en élargissant le champ d'application de ces dernières. En bref, la teneur de ces accords est extrêmement variable. Il existe une certaine coordination au sein de l'OCDE, ce qui permet d'éviter de réinventer la roue à chaque fois que l'on s'assied à la table de négociation.

D'une manière générale, la fiscalité reste la chasse gardée des ministères des finances. Les diplomates n'ont pas grand-chose à dire dans ce domaine. D'ailleurs, les questions fiscales ont un tel degré de technicité - les moindres détails ayant souvent une importance décisive - qu'il est très délicat pour les non-spécialistes de se hasarder dans ce domaine.

Les effets de la mondialisation

Avec la mondialisation, les capitaux ont gagné en mobilité. Les marchés financiers se sont globalisés, sous l'effet conjugué de la libéralisation des marchés, de la déréglementation et du progrès technologique. Mais, pour l'évolution des marchés des capitaux, la fiscalité joue souvent un rôle important, voire déterminant.

Ce phénomène n'est pas nouveau. Ainsi, ce sont des décisions d'ordre fiscal prises aux États-Unis (la fameuse "*Interest Equalization Tax*") qui ont valu à l'euromarché de voir le jour à Londres dans les années 60. La Suisse a aussi fait l'expérience de cette réalité : c'est, dans une large mesure, en raison de décisions d'ordre fiscal prises chez nous que certains marchés se sont développés sur d'autres places financières, notamment à Londres (marché de l'or, négoce des *eurobonds*) et au Luxembourg (fonds de placement). La place financière luxembourgeoise, à laquelle le Grand-Duché doit de s'être aussi bien remis de la crise de la sidérurgie, doit beaucoup à la politique fiscale de la Suisse.

Il convient de souligner que ces décisions fiscales - malheureuses pour le développement de la place financière helvétique mais favorables à celui de ses concurrentes - ont été prises en vertu de considérations strictement domestiques, à savoir budgétaires. La composante de politique étrangère était complètement absente des réflexions du législateur en la matière.

Dans notre démocratie directe, lorsqu'il s'agit de fiscalité, la question politique se pose en général dans des termes très simples, qui sont les suivants : comment percevoir un impôt susceptible de rapporter de nouvelles recettes (ou d'assurer le maintien des recettes existantes) sans risquer les foudres d'un référendum ? C'est à cause de telles considérations que la Suisse n'est jamais parvenue à se débarrasser de certaines taxes qui continuent de nuire au développement de sa place financière et qui - soit dit en passant - ont tendance à augmenter sa dépendance du secret bancaire.

L'évasion fiscale

L'évasion fiscale est bien antérieure à l'apparition de la mondialisation, même si elle a peut-être été favorisée par la mobilité accrue des personnes, des services et des capitaux. A vrai dire, ce phénomène de réticence face à l'impôt est aussi vieux que l'impôt lui-même. La notion d'évasion fiscale n'existe pas en droit suisse. Nous parlons de soustraction d'impôts. En gros, les deux termes se recourent. Mais justement : en gros.

Dans chaque pays, il existe des manières différentes d'appréhender ce problème. Par exemple, en Suisse, on distingue entre l'escroquerie fiscale (qui est un délit pénal), la soustraction fiscale (qui est un délit administratif) et l'optimisation fiscale (qui n'est pas forcément bien vue tout en étant parfaitement légale ; cette pratique consiste à réduire le montant de ses impôts par tous les moyens légaux à disposition).

En Suisse, ces distinctions sont bien définies dans la loi et la jurisprudence. Notre pays a décidé qu'en cas d'escroquerie fiscale, c'est-à-dire lorsque l'on utilise un faux ou une construction suffisamment astucieuse pour qu'elle soit assimilée à un tel acte (la jurisprudence parle de "construction mensongère"), la sphère privée des personnes prises en faute n'a pas lieu d'être protégée. Par conséquent, les organes de la justice ont les moyens de se faire remettre toutes les informations bancaires nécessaires pour instruire l'affaire.

En cas de soustraction fiscale, c'est-à-dire d'une simple non-déclaration de certains revenus par le contribuable, la Suisse table sur un système qui établit une sorte d'équilibre entre la protection des intérêts - forcément divergents - des citoyens et de l'État : d'une part, le fisc n'a pas accès aux comptes en banque des contribuables, qui restent protégés par le secret bancaire ; mais, d'autre part, on a prévu des garde-fous, à savoir un impôt anticipé - très élevé - de 35 %. Cet impôt n'est pas libératoire et frappe tous les revenus de l'épargne générés en Suisse. Il est directement perçu auprès du débiteur de tout paiement de dividende ou d'intérêt. Un second garde-fou consiste en un système rigoureux de répression administrative.

Beaucoup de pays ne font pas cette distinction entre la fraude et l'évasion fiscales. Certains, comme le Royaume-Uni, refusent même à l'égard de leurs propres ressortissants d'établir une claire ligne de démarcation entre la notion de "*tax evasion*", *a priori* illégale, et celle de "*tax avoidance*", *a priori* légale.

S'agissant des moyens d'assurer une imposition minimale des revenus de l'épargne, la situation est, elle aussi, très variable d'un pays à l'autre. On a vu que la Suisse tablait sur une retenue à la source de 35 %, non libératoire. La Belgique ou l'Italie, ont instauré

des retenues à la source mais qui, elles, sont libératoires : une fois l'impôt payé, le contribuable est dispensé de toute obligation de déclaration des revenus concernés. Enfin, le Royaume-Uni a supprimé toute forme de retenue à la source.

Mais les différences ne s'arrêtent pas là : dans les pays anglo-saxons, il existe le fameux système des trusts, qui peuvent aussi être utilisés à des fins fiscales tant par les ressortissants de ces pays que par les étrangers. Aux États-Unis, certains trusts sont "transparents", dans ce sens leurs ayants droit sont connus du fisc ; d'autres ne le sont pas et ce dernier ne s'intéresse pas à savoir qui sont les bénéficiaires de ces structures juridiques.

On pourrait poursuivre à l'infini l'énumération de ces différences qui font du métier de fiscaliste une activité passionnante. Pour être techniques, ces spécificités nationales n'en sont pas moins essentielles. Il serait vain de se demander quel système est le meilleur. Ils reflètent tous des volontés politiques et des cultures différentes. En matière d'impôts peut-être encore plus qu'ailleurs, la politique c'est l'art du possible...

Lorsque l'on se pose des questions sur l'évasion fiscale et les moyens de la combattre, il importe de s'interroger en priorité sur le rapport de confiance qui existe entre l'individu et l'État. Ce rapport doit être tel qu'il permette au second de prélever sans trop de mal sur le premier les moyens dont il a besoin pour fonctionner normalement. La Suisse y parvient plutôt mieux que d'autres et elle démontre qu'il n'y a pas de corrélation directe entre le niveau des taux d'imposition et celui de l'évasion fiscale. Malgré des taux assez élevés en comparaison internationale dans le domaine des impôts directs, on atteste en général à notre pays un niveau relativement faible de réticence face à l'impôt et, dans tous les cas, une économie souterraine nettement moins développée que dans tous les pays comparables.

Cela tient sans doute au fait que la démocratie directe a contraint notre législateur à faire sienne cette formule que l'on prête à Colbert : "en matière d'impôts, tout l'art consiste à plumer les citoyens en en tirant un maximum de plumes avec un minimum de cris...".

En conclusion, la lutte contre l'évasion fiscale est essentiellement une question de politique interne et non de politique étrangère : lorsqu'une baignoire fuit, le problème se situe dans la baignoire, pas dans le lieu où l'eau s'écoule.

L'intégration européenne

S'agissant de la fiscalité de l'épargne en Europe, le Conseil européen qui s'est tenu près de Lisbonne, à Santa Maria di Feira, en

juin 2000, a marqué un tournant important. On distinguera donc ce qui s'est passé avant et après cette date. Mais, avant d'examiner la manière dont les choses se sont passées, il est utile de relever que ce n'est pas un hasard si l'UE a été confrontée à ces problèmes fiscaux dans le contexte de la réalisation du marché unique.

La libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ainsi que la création d'une monnaie unique sont des moteurs importants qui ont amené la Commission à réclamer une harmonisation fiscale. Mais il est plus facile de s'entendre sur des questions techniques que sur des sujets aussi politisés que la fiscalité des personnes et des entreprises.

Avant Feira

Il y a bien longtemps que l'UE cherche à trouver un dénominateur commun entre ses différents États-membres dans le domaine de la fiscalité de l'épargne. En 1992 déjà, l'ancienne Commissaire européenne Mme Christiane Scrivener avait émis des propositions dans ce sens mais s'était heurtée au refus britannique et luxembourgeois d'entrer en matière sur une retenue à la source.

En 1998, un de ses successeurs, M. Mario Monti a présenté un nouveau projet de directive sur la fiscalité des revenus de l'épargne. Ce projet faisait partie d'un "paquet fiscal" comportant d'autres mesures touchant la fiscalité des entreprises.

Pour apaiser d'anciennes dissensions entre les tenants d'un échange d'informations et les pays qui, soucieux de préserver leur secret bancaire, préféraient une retenue à la source, M. Monti a proposé un système dit "de coexistence". L'idée était de permettre aux États-membres de choisir entre un modèle fondé sur l'information automatique des autorités fiscales par les intermédiaires financiers et un système de retenue fiscale perçue au niveau de ces mêmes intermédiaires financiers. Les deux systèmes tablaient sur une coopération étendue des agents payeurs, c'est-à-dire des banques.

Cette proposition s'est aussi heurtée à l'opposition féroce des autorités britanniques qui ont pris fait et cause pour la City, exposant que toute forme de retenue à la source pourrait faire émigrer l'euromarché des obligations, dont dépendent de nombreux emplois à Londres, dans des centres situés en dehors de l'UE.

L'attitude britannique n'a pas manqué d'impressionner les autres membres de l'UE, qui redoutaient par-dessus tout un nouvel échec sur ce dossier brûlant. Pour tuer la retenue à la source, les Britanniques se sont fait les apôtres de l'échange automatique d'informations, qu'ils avaient longtemps combattu.

Il ne restait alors plus qu'à forcer la main au Luxembourg et à l'Autriche, ce qui fut fait à l'occasion du sommet de Feira, en juin 2000. Depuis lors, l'UE a officiellement renoncé au système de coexistence préconisé par M. Monti.

Après Feira

Ce qui est frappant, dans la décision de Feira - qui a conditionné toute la suite de la discussion au sein de l'UE et avec certains pays tiers dont la Suisse - c'est son pragmatisme. Il s'agit davantage d'un compromis politique destiné à passer la rampe devant le Conseil européen que d'une arme qui permette de lutter efficacement contre l'évasion fiscale.

On a certes décidé qu'à terme, les agents payeurs de toute l'UE devraient communiquer à leurs autorités fiscales des informations sur les intérêts perçus par les ressortissants européens. Mais le champ d'application de la directive a été ciselé de manière très fine, afin de ne pas nuire aux intérêts commerciaux des uns et des autres. En voici quelques exemples :

- comme indiqué, la directive ne s'applique qu'aux paiements sous forme d'intérêts, les dividendes étant exclus (pour une raison qui échappe d'ailleurs à tout le monde) ;
- elle ne s'applique qu'aux intérêts perçus par des personnes physiques, laissant la voie libre à la créativité de tous ceux qui voudront parquer leur épargne dans des structures idoines (trusts, sociétés de domicile, etc.) ;
- elle exclut en pratique tout le stock des *eurobonds* émis avant le 1^{er} mars 2001 (y compris les émissions réouvertes avant le 1^{er} mars 2002), laissant du même coup - et pour des années - aux investisseurs de nombreuses possibilités de placer leur épargne dans des valeurs qui ne tombent pas dans le champ d'application de la directive.
- enfin, la directive s'appuie entièrement sur les agents payeurs. Cette méthode n'est pas optimale d'un point de vue fiscal, mais elle a l'avantage de préserver le statut franc d'impôts (on pourrait dire "*offshore*") de l'euromarché.

Ce système fondé sur les agents payeurs (à savoir les banques) laisse entrevoir la possibilité, pour ces derniers, de délocaliser leurs activités en dehors des frontières de l'UE, raison pour laquelle l'UE compte absolument sur la coopération d'un certain nombre de places financières tierces.

On ne peut pas analyser cette directive sans s'interroger sur ce que recherchent vraiment ses auteurs. Rarement le contenu matériel d'un projet de loi s'est aussi clairement distancé de son but

proclamé, qui est - il convient de le rappeler - de "garantir un minimum d'imposition aux revenus de l'épargne".

Pour répondre à cette interrogation, chacun est libre d'émettre ses propres hypothèses :

- Une hypothèse est que la Commission veut à tout prix devenir compétente dans ce domaine de la fiscalité et qu'elle se contente pour l'instant de ce qu'elle peut obtenir compte tenu des limitations inhérentes au système de vote à l'unanimité, qui est encore de mise en matière fiscale. En d'autres termes, la Commission attend son heure, qui sonnera tôt ou tard, avec l'adoption des décisions fiscales à la majorité qualifiée.
- Une autre hypothèse - qui prête aux acteurs concernés un machiavélisme peut-être exagéré - est que la Commission s'est fait instrumentaliser par la Grande Bretagne : celle-ci a arraché de haute lutte un compromis inespéré, permettant en pratique de laisser les *eurobonds* en dehors du champ d'application de la directive tout en contraignant l'Union à obtenir de la Suisse que les banques helvétiques imposent à leurs clients européens une retenue à la source sur les placements fiduciaires.

La Suisse dans le collimateur

Ceci conduit à cette question toute simple : pourquoi diable la Suisse se sent-elle concernée par ce débat, puisqu'elle n'est pas membre de l'UE, qu'elle n'est pas admise dans le marché unique des services financiers et qu'elle ne fait pas partie de l'*Euroland* ?

De fait, aussi longtemps que les États de l'UE se livraient entre eux une concurrence acharnée pour attirer l'épargne de leurs voisins, la Suisse n'avait aucune raison de se poser la moindre question sur la légitimité de son système, qui était - avec l'impôt anticipé et la retenue supplémentaire appliquée aux valeurs américaines - bien plus dissuasif et efficace pour lutter contre l'évasion fiscale que celui de la plupart de ses voisins.

Mais cette rigueur a ses limites, il faut bien le reconnaître. En effet, entre le modèle helvétique et celui de certains autres pays, il existe des failles qui peuvent être exploitées par les clients des banques suisses. Dans la mesure où certaines de ces failles (pas toutes, loin s'en faut) seront colmatées à l'intérieur de l'UE, il apparaît normal que la Suisse prenne des mesures pour éviter qu'elles ne grandissent encore vis-à-vis de notre pays.

C'est pourquoi le Conseil fédéral s'est déclaré d'accord d'introduire des mesures destinées à éviter que la Suisse ne

devienne en quelque sorte trop compétitive par le seul fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle directive européenne. Ces mesures consisteront à instaurer une retenue à la source au niveau de l'agent payeur. Son champ d'application sera conforme à celui de la directive européenne. La retenue ne s'appliquera par conséquent qu'aux versements d'intérêts qui ne sont pas déjà soumis à l'impôt anticipé helvétique.

Simultanément, le Conseil fédéral a aussi fait savoir qu'il ne voyait pas, vu le caractère lacunaire de la directive que l'UE s'apprête à adopter, pourquoi il mettrait sans dessus dessous l'ordre juridique suisse, qui est simple, cohérent, légitime et qui fonctionne.

Enfin, la Suisse a aussi indiqué qu'elle tenait absolument à ce que d'autres pays tiers s'engagent aussi dans une telle coopération avec l'UE et que, bien entendu, les différents paradis fiscaux connus sous le vocable de territoires dépendants et associés devront eux aussi respecter les nouvelles normes communautaires.

Certains diront qu'en faisant d'emblée une offre aussi généreuse à propos de la fiscalité de l'épargne, notre gouvernement est déjà tombé dans le piège tendu par les Britanniques.

D'autres estimeront que notre pays tient prudemment compte des rapports de force en présence et que la Suisse ne peut pas vraiment "snober" l'UE sur un dossier dans lequel celle-ci a investi tant de prestige et d'efforts.

Mais ceci n'exclut pas que nos amis et néanmoins concurrents anglais puissent déjà se frotter les mains : si les négociations échouent, ce n'est pas eux qui s'en plaindront, d'autant que - pour une fois - cela ne sera pas de leur faute. Si, au contraire, les négociations aboutissent, les banques suisses devront appliquer aux ressortissants de l'UE une retenue à la source qui réduira d'autant leur capacité de concurrence.

Imposition des revenus de l'épargne au sein de l'UE, un cheminement difficile

Claude-Alain Margelisch

La Suisse, en tant que pays tiers, ne désire pas offrir un refuge aux capitaux des contribuables européens qui chercheraient à contourner la réglementation communautaire. C'est la raison pour laquelle elle se déclare disposée, dans un cadre clairement défini, à prendre des mesures dont l'une d'entre elles pourrait être un impôt prélevé auprès de l'agent payeur. En revanche, la Suisse a toujours déclaré qu'elle n'entrerait pas en discussion sur le devoir de discrétion du banquier.

Le Conseil fédéral a répété maintes fois que le secret professionnel du banquier n'était pas négociable. Toutefois, il a déclaré qu'il était disposé à étudier l'introduction éventuelle d'une retenue à la source pour les investisseurs de l'UE, à la condition que cette dernière mette effectivement en œuvre les mesures prévues sur son territoire ainsi que dans les territoires dépendants et associés, et que les principales places financières hors de l'UE se dotent d'une réglementation équivalente. C'est la raison pour laquelle il a chargé un groupe de travail d'évaluer la faisabilité d'une retenue à la source fondée sur le système de l'agent payeur. Un tel impôt diffère considérablement de l'impôt anticipé suisse.

Conclusions du groupe de travail

1. L'impôt anticipé, qui a servi de base de travail pour l'ébauche d'une solution, devrait en principe être maintenu sous sa forme actuelle.
2. La levée d'un impôt supplémentaire auprès de l'agent payeur en Suisse pour les ressortissants communautaires devrait se faire par le biais d'un traité international entre la Suisse et l'Union européenne.
3. Cet impôt aurait pour objet les intérêts versés par des débiteurs étrangers à des bénéficiaires privés domiciliés dans un

État de l'UE. La définition et la délimitation de tels intérêts s'inspireront largement du texte de la directive européenne. Bien entendu, seuls les intérêts qui ne supportent pas déjà l'impôt anticipé ni une retenue à la source de 20 % ou plus, entreraient dans le champ d'application ; cette solution concernerait dès lors essentiellement les intérêts des euro-obligations et des placements fiduciaires.

4. Les assujettis seraient les agents payeurs suisses tels que les banques et les négociants en valeurs mobilières.

Il n'a pas été décidé si et dans quelle mesure le produit d'un tel impôt prélevé auprès de l'agent payeur reviendrait à l'UE. Il s'agit d'une question politique qui devra être clarifiée entre la Suisse et l'UE. En tout état de cause, les modalités de perception de l'impôt devront être aussi simples que possible, tout en permettant un calcul forfaitaire ; le système devrait par ailleurs être étanche et empêcher toute divulgation de l'identité des bénéficiaires effectifs.

Le groupe de travail a également examiné les aspects macroéconomiques et microéconomiques d'un tel impôt. Dans les conditions actuelles, il est toutefois certain que si les principaux centres financiers ne prennent pas simultanément des mesures équivalentes, la place financière suisse subira une importante distorsion de concurrence. En effet, comme chacun le sait, il suffit de transférer le dépôt de ses avoirs ou de ses titres vers une place financière qui n'aurait pas adopté une réglementation analogue pour échapper à la retenue à la source de l'agent payeur.

Attitude fondamentalement positive de l'ASB

Les banques suisses approuvent la position du Conseil fédéral déclarant que la Suisse n'offrira pas de refuge aux capitaux des contribuables communautaires désireux d'échapper à la réglementation européenne, si celle-ci est adoptée un jour. Notre Association met en outre l'accent sur les éléments suivants :

1. L'ASB estime que la solution proposée, à savoir un impôt prélevé auprès de l'agent payeur, est une réponse appropriée aux vœux émis par l'UE.

2. L'introduction d'un impôt selon le système de l'agent payeur, en tant que retenue à la source fondée sur un traité international entre la Suisse et l'UE, constitue une bonne base de discussion politique avec la Communauté. En effet, cet impôt respecte le secret

professionnel du banquier et constitue, en termes d'efficacité, une solution équivalente à l'échange automatique d'informations.

3. Toutefois, les critères suivants doivent être pris en considération :

L'UE doit adopter des solutions équivalentes avec tous les autres États tiers qui ont des places financières importantes (Amérique du Nord, Singapour, Hong Kong ou Tokyo, par exemple).

Du point de vue matériel, le champ d'application d'une éventuelle retenue à la source selon le système de l'agent payeur ne doit pas inclure plus d'éléments en Suisse qu'au sein de l'UE. En particulier, seuls les bénéficiaires d'intérêts résidant dans un État de l'UE doivent y être assujettis, mais non les clients de banques en Suisse qui sont domiciliés hors de l'UE.

Les modalités de perception d'une retenue à la source selon le système de l'agent payeur doivent pouvoir être mises en œuvre par les banques sans difficulté. En effet, les adaptations seront considérables ; il sera donc important de prévoir une phase transitoire suffisamment longue en cas d'introduction du système.

Coordination entre l'UE et la Suisse de l'imposition des revenus de l'épargne*

Xavier Oberson

La Suisse a toujours eu une attitude très réservée à l'égard de la fourniture d'informations fiscales vers des États étrangers. Dans l'arsenal des instruments de lutte contre la fraude fiscale (comprise dans son sens le plus large), l'échange de renseignements est généralement considéré comme une mesure peu efficace, coûteuse administrativement parlant, et incisive sur la sphère privée de l'individu. En revanche, le système de l'impôt anticipé, prélèvement de 35 % non libératoire à la source sur certains rendements de capitaux mobiliers¹¹⁰, constitue une alternative plus fiable et moins interventionniste.

Cette approche est de plus en plus remise en question par de nombreux États et notamment l'Union européenne (UE). Dans ce contexte, la mise en œuvre envisagée du projet de directive communautaire sur l'épargne, dont une nouvelle version a été rendue publique récemment¹¹¹, place la Suisse dans une position délicate. Cela d'autant plus que l'adoption par la Suisse de "mesures équivalentes" au projet de directive fait partie intégrante d'un second volet de négociations bilatérales avec l'UE.

Notre propos est d'analyser comment la politique traditionnelle de la Suisse en ce domaine peut trouver une solution harmonieuse face à ces importants développements. Après un bref rappel de la position traditionnelle de la Suisse en matière d'échange de renseignements fiscaux avec l'étranger (II), on tentera de comparer l'approche helvétique, dont l'impôt fédéral anticipé constitue le fer de lance, avec celle préconisée par le projet de directive communautaire sur l'épargne (III). Cela fait, il sera alors possible

* Ce texte est la version légèrement remaniée d'un article publié in L. THEVENOZ, Ch. BOVET (dir), *Journée 2001 de droit bancaire et financier* Berne, 2002, pp. 47-63.

¹¹⁰ Voir les art. 4ss de la loi fédérale sur l'impôt anticipé du 13 octobre 1965 (RS 642.21 ; LIA).

¹¹¹ Proposition de directive du Conseil, du 18 juillet 2001, visant à garantir une imposition effective, à l'intérieur de la Communauté, des revenus de l'épargne sous forme du paiement d'intérêts, COM (2001) 400.

de tracer quelques pistes permettant, éventuellement, de rapprocher, voire de coordonner les deux visions.

La politique traditionnelle de la Suisse en matière d'échanges de renseignements fiscaux à l'égard de l'étranger

Le cadre des conventions de double imposition

Dans le contexte conventionnel, la position de la Suisse en matière d'échange de renseignements demeure très restrictive¹¹². Une assistance administrative existe avec les autorités compétentes des États parties à une convention de double imposition (CDI) avec la Suisse, mais uniquement dans le but d'assurer l'application d'un traité et non de mettre en œuvre des dispositions internes des États concernés. La Suisse a d'ailleurs fait une réserve à l'art. 26 du Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune de l'OCDE (ci-après Modèle OCDE). Elle entend limiter, en principe, l'échange de renseignements aux informations nécessaires à l'application de la convention¹¹³. Cette position rigide a subi récemment quelques modifications.

On rencontre une première entorse à cette règle dans la CDI avec la France, suite à la ratification de l'avenant du 22 juillet 1997¹¹⁴. Le chiffre VII du protocole additionnel à cet avenant précise en effet que les personnes morales qui sont des nationaux et des résidents de Suisse peuvent bénéficier de l'exonération de la taxe française - dite de 3 % - sur la valeur vénale des immeubles sis en France. Toutefois, les autorités compétentes peuvent, en cas de doute, échanger des renseignements pour l'application de cette taxe, conformément à l'art. 28, par. 1, deuxième et troisième phrase, et par. 2 de la CDI.

Une exception plus importante existe en outre dans le cadre de la CDI avec les États-Unis. La nouvelle CDI de 1996¹¹⁵ prévoit un

¹¹² X. OBERSON, *Précis de droit fiscal international*, Berne 2001, n. 698; D. LÜTHI, "Informationsaustausch im Internationalen Steuerrecht der Schweiz", in *Handbuch des Internationalen Steuerrechts der Schweiz*, 2^e éd., Berne 1993, p. 438.

¹¹³ OCDE, *Commentaire au modèle de convention concernant le revenu et la fortune*, Paris 2001, n. 24 ad. art. 26.

¹¹⁴ L'avenant du 22 juillet 1997 est entré en vigueur le 1^{er} août 1998; RS 0.672.934.911.

¹¹⁵ Convention entre les États-Unis et la Suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu, du 2 octobre 1996,

échange de renseignements, non seulement nécessaires à l'application de la convention, mais aussi pour prévenir les fraudes fiscales et délits semblables en liaison avec des impôts visés par la convention (art. 26, par. 1, 1^{ère} phrase, CDI). Certes, une disposition semblable existait déjà dans l'ancienne CDI de 1951. La nouvelle teneur est toutefois plus précise et aussi plus large sur un point fondamental¹¹⁶.

Elle est plus précise, en ce sens que le terme de fraude fiscale est désormais défini à l'art. 9 du Protocole. Cette définition correspond à celle d'escroquerie fiscale au sens de l'art. 3, al. 3 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale¹¹⁷, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1983. L'art. 9 du Protocole reprend la jurisprudence rendue en matière d'EIMP, dès lors qu'il précise que le terme de "fraude fiscale" recouvre non seulement l'emploi de faux documents, mais aussi le comportement astucieux ("*scheme of lies*"). De surcroît - conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral - le secret bancaire n'est pas opposable à une procédure fondée sur une escroquerie fiscale¹¹⁸.

Une innovation importante concerne la forme de l'assistance. La CDI 1996 prévoit désormais l'envoi de copies originales. En conséquence, contrairement à la jurisprudence rendue sous l'empire de la CDI de 1951¹¹⁹, des documents conformes aux exigences du droit américain en matière de preuve peuvent être envoyés aux États-Unis

Enfin, la formulation plus large du nouvel art. 26 de la CDI avec les États-Unis est en train, semble-t-il, d'être proposée dans le contexte de récentes négociations en échange de concessions. Ainsi un protocole modifiant la CDI avec l'Allemagne vient d'être paraphé, le 7 décembre 2001, qui prévoit l'extension de l'échange de renseignements aux cas d'escroquerie fiscale, contre-balancée par un dégrèvement intégral de l'impôt à la source sur des participations déterminantes.

entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

¹¹⁶ X. OBERSON, "L'échange de renseignements selon la nouvelle convention de double imposition entre la Suisse et les États-Unis", *RDAF* 1998 II, p. 235ss, 241ss.

¹¹⁷ RS 351.1 ; EIMP.

¹¹⁸ Art. 6, lettre d du Memorandum of Understanding (MOU). Le Tribunal fédéral avait déjà jugé en ce sens dans le cadre de la CDI de 1951, ATF 96 I 737 = JdT 1971 I p. 571 ss. Pour une analyse détaillée de cet arrêt, voir M. AUBERT et al. *Le secret bancaire suisse*, 3e éd., Berne 1995, p. 643ss.

¹¹⁹ ATF 101 Ib 160.

L'entraide judiciaire internationale

Traditionnellement, la Suisse n'entendait pas assurer l'entraide judiciaire en matière fiscale. Une brèche a été introduite, pour la première fois, dans le cadre du traité d'entraide judiciaire entre la Suisse et les États-Unis du 25 mai 1973, entré en vigueur le 1er janvier 1977. Ce traité, actuellement en voie de révision, prévoit toutefois une entraide judiciaire en matière fiscale limitée au domaine du crime organisé. De surcroît, il pose des conditions sévères devant démontrer la nécessité de cette entraide. Cette voie ne semble guère avoir été utilisée en pratique¹²⁰.

En revanche, en présence d'une escroquerie fiscale, l'entraide internationale en matière pénale peut être obtenue, sur la base de l'EIMP. Dans cette hypothèse, le secret bancaire n'est plus opposable aux investigations qui sont conduites par des autorités pénales. En matière fiscale, l'entraide est toutefois limitée à la troisième partie de la loi, ce qui exclut notamment la procédure d'extradition.

L'accord du 10 septembre 1998 entre la Suisse et l'Italie en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et d'en faciliter l'application¹²¹ - dont la mise en œuvre bute sur certains problèmes¹²² - prévoit également une entraide judiciaire si la procédure vise des faits qui constituent une escroquerie en matière fiscale telle que définie par le droit de l'État requis (art. II, par. 3). Cette norme ne modifie pas la politique d'entraide de la Suisse puisque la notion d'escroquerie fiscale correspond à celle déjà appliquée sur la base de l'art. 3, al. 3 EIMP¹²³.

On constate ainsi que le concept d'escroquerie fiscale est la clé de l'entraide fiscale. Il existe une parfaite coordination entre la définition de l'art. 26 CDI États-Unis et celle de l'EIMP (art. 3, al. 3). Savoir si l'on est en présence d'une escroquerie fiscale se détermine uniquement d'après le droit interne de l'État requis¹²⁴. Dans le cadre de l'EIMP, il y a escroquerie fiscale lorsque l'auteur,

¹²⁰ R. ZIMMERMANN, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Berne 1999, p. 319.

¹²¹ FF 1999, 1409.

¹²² Cet accord a été approuvé par le Parlement fédéral le 20 avril 1999, mais son entrée en vigueur pose encore des difficultés, compte tenu de nouvelles conditions formelles posées par la législation italienne.

¹²³ P. BERNASCONI, "Schweizerisches Bankgeheimnis und ausländischer Fiskus bei der internationalen Rechts- und Amtshilfe", *SJZ* 1999, p. 401ss, 403.

¹²⁴ ATF 117 Ib 53.

par son comportement astucieux, a eu pour effet de soustraire aux pouvoirs publics un montant important représentant une contribution, un subside ou autres prestations ou de porter atteinte d'une autre manière à leurs intérêts pécuniaires¹²⁵. L'escroquerie fiscale est donc fondamentalement une soustraction d'impôt qualifiée, c'est-à-dire réalisée au moyen d'une tromperie astucieuse de l'autorité fiscale, typiquement, par l'emploi de machinations, de manœuvres, ou de ce que l'on appelle un édifice mensonger ("*Lügengebäude*") du contribuable¹²⁶. Si, selon la jurisprudence, la remise, à l'autorité fiscale, de titres inexacts ou incomplets constitue toujours une escroquerie fiscale - en raison de la foi particulière qui est attachée à ce type de documents -, il peut aussi y avoir une escroquerie fiscale "lorsque l'intéressé recourt à des manœuvres frauduleuses ou à une mise en scène (par exemple par la production d'une correspondance fictive, ou l'interposition d'une société de complaisance), ou lorsqu'il fait de fausses déclarations dont la vérification ne serait possible qu'au prix d'un effort particulier ou ne puisse raisonnablement être exigée, ou lorsqu'il dissuade la victime de les contrôler, prévoit qu'un tel contrôle ne pourrait se faire sans grand peine ou mise sur un rapport de confiance"¹²⁷.

Fondements de la politique suisse

La conception suisse repose, fondamentalement, sur trois idées maîtresses. En premier lieu, les CDI n'ont pas pour but de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, mais tendent à éviter les doubles impositions internationales¹²⁸. Cette conception n'est pas nécessairement partagée par nos voisins et notamment par l'OCDE qui voit également dans une CDI un instrument privilégié de lutte contre la fraude fiscale internationale.

En second lieu, la légitime lutte contre l'évasion fiscale peut tout aussi bien s'effectuer par d'autres moyens, notamment par un

¹²⁵ Voir l'art. 24, al. 1 de l'ordonnance sur l'EIMP (OEIMP) qui renvoie à l'art. 14, al. 2 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif du 22 mars 1974 (RS 313.0; DPA).

¹²⁶ ATF 125 II 252. Voir aussi P. POPP, *Grundzüge der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen*, Bâle 2001, p. 121ss.

¹²⁷ ATF du 24 mai 2000, p. 8; voir aussi ATF 125 II 250.

¹²⁸ X. OBERSON (n. 3), § 1, ch. 35; R. WALDBURGER, "Entraide administrative et judiciaire internationale" in OREF (éd.), *Les procédures en droit fiscal*, Berne 1997, p. 293ss, 295; H. GRÜNIGER A.H. KELLER, "Internationale Amts- und Rechtshilfe durch Informationsaustausch", *Archives* 60 (1991/92) p. 518.

mécanisme de retenue à la source sur les rendements de capitaux mobiliers. L'impôt fédéral anticipé, frappant les rendements de capitaux mobiliers, les gains de loteries et certaines prestations d'assurances, tend, à sa manière, à lutter contre l'évasion fiscale. Cet impôt, dont le taux de 35 % est un des plus élevés au monde, n'est remboursé qu'aux bénéficiaires résidents de Suisse qui déclarent régulièrement les rendements grevés de l'impôt. Pour les résidents étrangers, un remboursement partiel (voire intégral) n'entre en ligne de compte qu'en application d'une éventuelle CDI. Dès cet instant, un échange de renseignements est alors possible entre l'autorité de l'État de résidence du requérant et la Suisse, afin d'assurer la bonne application du traité. L'impôt anticipé a ainsi pour effet de décourager les contribuables bénéficiaires des rendements grevés à éluder l'impôt.

En troisième lieu, selon la conception helvétique, la procédure de taxation est focalisée sur le contribuable qui est l'interlocuteur privilégié du fisc¹²⁹. Ainsi, en droit interne, le secret professionnel protégé légalement, soit notamment le secret bancaire, dont la transgression est réprimée pénalement à l'art. 47 LB, est opposable aux autorités fiscales dans le cadre de la procédure de taxation et de répression de la soustraction d'impôt.

Coordination de la position helvétique avec le projet de directive européenne sur l'épargne

Le champ d'application de la Directive de l'UE

Dans une perspective comparée, le système prévu se caractérise par un champ d'application restreint et précis.

1. La directive ne vise que les intérêts proprement dits, y compris les intérêts courus ou capitalisés obtenus par le bénéficiaire à l'occasion du remboursement ou de la cession de l'instrument financier, ainsi que - à certaines conditions - les intérêts distribués par des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) de capitalisation (art. 6, ch. 1, lettres a à c). Elle englobe aussi les revenus réalisés lors de la cession, du remboursement ou du rachat de parts dans des OPCVM, si ces organismes ont investi plus de 40 % de leurs actifs dans des créances (art. 6, ch. 1, lettre d). Sont en revanche exclus : les dividendes et produits de participations, les produits financiers innovants (marché à terme), et les produits des contrats d'assurance vie.

¹²⁹ M. AUBERT et al. (n. 9) p. 216.

2. Elle ne vise que les intérêts versés par un agent payeur sis dans l'Union européenne. L'agent payeur est l'opérateur économique qui paie ou attribue des intérêts au profit immédiat du bénéficiaire effectif (art. 4). Il s'agit essentiellement de toute personne physique ou morale qui paie des intérêts dans le cadre de sa profession ou de son activité commerciale¹³⁰.

3. Les intérêts visés doivent être payés à un résident d'un autre État-membre. Il s'ensuit, notamment, que les intérêts payés à l'intérieur d'un même État ne sont pas concernés par la directive. De même, les intérêts versés à des États tiers ne sont pas non plus couverts. On notera, en revanche, que les intérêts de source hors UE sont donc aussi visés, pour autant qu'un agent payeur sis dans un État-membre les verse directement à un bénéficiaire résident d'un autre État-membre.

4. De surcroît, ces intérêts doivent nécessairement être versés à une personne physique, résidente dans l'UE (art. 2, ch. 1). Il est par contre sans importance que les intérêts appartiennent à la fortune privée ou commerciale du bénéficiaire. En revanche les personnes morales sont exclues. Selon le projet sont également exclues, les autres entités dépourvues de personnalité juridique qui sont "fiscalisées dans les conditions de droit commun". Un régime particulier s'applique en outre pour les OPCVM (art. 2, ch. 1, lettre b). Cette restriction du champ d'application de la directive pose, à notre avis, problème, tant il paraît aisé d'intercaler une personne morale en tant que destinataire.

5. Enfin, la personne physique destinataire doit être le bénéficiaire effectif des intérêts. On notera que le paiement dans un État-membre d'intérêts à une personne physique résidente d'un autre État-membre est présumé être réalisé au profit du bénéficiaire effectif. Cette présomption peut être renversée soit : (i) si le bénéficiaire est lui-même un agent payeur ; (ii) s'il agit pour le compte du bénéficiaire effectif en qualité de mandataire et qu'il communique les éléments d'identification ; ou (iii) s'il dispose d'éléments donnant à penser qu'une autre personne est le bénéficiaire effectif.

6. L'État-membre de résidence du bénéficiaire effectif doit faire en sorte que l'éventuelle double imposition pouvant résulter du prélèvement de la retenue fiscale soit éliminée (art. 14). Il le fait en accordant un crédit d'impôt égal au montant de l'éventuelle retenue

¹³⁰ Commentaire sur le projet de directive, ad art. 4, al. 1.

perçue par l'agent payeur de l'autre État-membre. Lorsque le montant de la retenue dépasse celui de l'impôt dû, l'État de résidence rembourse la différence. En principe, les États-membres appliquant la retenue à la source conservent 25 % de la recette de cette retenue et en transfèrent 75 % à l'État-membre de résidence du bénéficiaire effectif des intérêts (art. 12).

Comparaison entre le système d'impôt anticipé suisse et le projet de directive

Si l'on essaie de comparer le système helvétique de l'impôt anticipé avec le récent projet de directive communautaire de l'imposition de l'épargne, on peut relever de prime abord, certains points de convergences¹³¹. L'objectif visé est principalement le même. En effet, l'impôt anticipé - du moins lorsque le destinataire est en Suisse - a principalement pour fonction de lutter contre l'évasion fiscale¹³². De même, en partie, l'impôt anticipé frappe aussi certaines formes d'"intérêts", soit ceux provenant : (i) d'obligations ; (ii) d'avoirs en banque et (iii) de parts de fonds de placement.

Cela dit, dans leur conception même, les deux systèmes sont fondamentalement différents. A cet égard, quatre divergences méritent attention¹³³.

1. L'objet de l'impôt est beaucoup plus vaste. L'impôt anticipé ne se concentre pas uniquement sur les intérêts de l'épargne, mais sur les rendements de capitaux mobiliers soit les rendements (i) d'obligations ; (ii) de participations ; (iii) de parts à un fonds de placement et (iv) d'avoirs de clients. On notera que, s'agissant des intérêts, l'impôt anticipé ne frappe que les intérêts d'obligations. Les intérêts résultant d'un simple prêt ne sont pas couverts.

2. L'impôt anticipé est dû par le débiteur résident en Suisse de la prestation imposable. Il s'agira typiquement de la société de capitaux qui distribue les rendements de participations, de

¹³¹ P. BÖCKLI, "Zahlstellensteuer", *Archives* 68 (1999/2000) p. 529ss, 562.

¹³² ATF 113 Ib 128. E. HÖHN, R. WALDBURGER, I. *Steuerecht*, 9^e éd., Berne 2001, § 21 n. 3 ; P. LOCHER, *Commentaire de la Constitution fédérale de 1874* (aCst.), n. 38 ad 41bis aCst.

¹³³ Voir BÖCKLI (n. 23), 562 ; X. OBERSON, "Problèmes fiscaux posés par la mise en oeuvre de l'euro" in L. THEVENOZ, M. FONTAINE (éd.), *La monnaie unique et les pays tiers*, Zurich 2000, p. 359ss. Voir aussi, Département fédéral des finances (DFF), *Technische Machbarkeitsstudie einer Zahlstellensteuer*, du 31 janvier 2001 (ci-après DFF, *Etude de faisabilité*), p. 15ss.

l'émetteur d'une obligation, de la direction du fonds, ou de la banque détentrice des avoirs de clients. A l'inverse, le projet de directive s'adresse à l'agent payeur situé dans un État-membre de l'UE, soit l'opérateur économique qui est responsable du paiement d'intérêts au profit immédiat du bénéficiaire effectif. Cette différence d'approche est fondamentale. Les intérêts payés par l'intermédiaire d'une banque suisse - agent payeur hors UE - à un résident de l'UE ne sont donc pas visés par le projet. D'un autre côté, l'impôt anticipé n'est pas dû sur les rendements de capitaux mobiliers de source étrangère, même s'ils sont reçus par un bénéficiaire effectif en Suisse ou qu'ils soient payés à ce dernier par un agent payeur en Suisse.

3. L'impôt anticipé vise les rendements de capitaux mobiliers de source suisse, indépendamment du lieu de résidence du bénéficiaire. Le projet de directive s'adresse, par contre, aux intérêts payés à l'intérieur de la Communauté par un agent payeur. Ce projet concerne uniquement les intérêts payés par un État-membre à un résident d'un autre État-membre, et exclut donc les intérêts payés par un État-membre à un résident d'un pays tiers. En conséquence, selon le système suisse, le débiteur n'a pas besoin d'identifier le destinataire pour savoir si l'impôt est dû ou non. Il lui suffit de grever le paiement sujet à imposition de la charge de l'impôt (35 %) et aussi de faire supporter cette charge par le bénéficiaire (art. 14 LIA). Ce dernier devra ensuite faire valoir son droit (total ou partiel) au remboursement auprès de l'administration fiscale compétente.

4. Enfin, l'impôt anticipé frappe les rendements de capitaux mobiliers versés aussi bien à des personnes physiques que morales. Dès lors, la forme juridique du bénéficiaire du rendement est sans importance pour le débiteur.

Conséquences

On constate que les deux systèmes sont en réalité inconciliables. L'impôt anticipé suisse est un véritable impôt à la source perçu auprès du débiteur de la prestation. Il s'agit d'un impôt spécial sur les revenus de capitaux¹³⁴. Le modèle communautaire n'est pas un impôt à la source, mais une retenue sur l'agent payeur dans l'UE qui verse l'intérêt au dernier bénéficiaire effectif.

Dans la perspective d'assurer l'imposition effective des intérêts, le choix communautaire n'est pas sans risque. Pour fonctionner, ce système suppose en effet l'adoption de mesures équivalentes par

¹³⁴ HÖHH/WALDBURGER (n. 24) ; LOCHER (n. 24) n. 46 ad art. 41bis aCst.

toutes les places financières d'importance¹³⁵. Il en effet loisible de déplacer un agent payeur dans une structure *offshore*. L'impôt anticipé pose de ce point de vue moins de problème car il est beaucoup plus difficile de déplacer le débiteur, par exemple, l'émetteur d'un emprunt obligataire¹³⁶. Quoiqu'il en soit, le choix du système de l'agent payeur - guidé, semble-t-il, par des considérations de compétitivité et ancré dans les propositions communautaires depuis près de 5 ans - est désormais bien établi. On comprend ainsi que des négociations sont prévues avec des États tiers, dont la Suisse et les États-Unis, mais pourquoi ne pas englober également le Japon, Singapour et d'autres États disposant de places financières significatives ?

Le modèle communautaire n'est demeure pas moins lacunaire, en se bornant à n'appréhender que les intérêts (définis à l'art. 6), sans englober les autres types de rendements de fortune (notamment les dividendes)¹³⁷. La notion d'intérêt est un concept juridique au carcan trop étroit dans le contexte des instruments financiers exotiques ou dérivés qui se développent bien au-delà des catégories juridiques. Les intérêts payés à des bénéficiaires dans des États tiers ou dans le même État-membre que celui de l'agent payeur ne sont de surcroît pas visés, ce qui nécessite de délicates mesures d'identification et de contrôle.

Au surplus, en ne visant que les personnes physiques, le projet de directive ouvre la porte à des abus. Certes, le concept de "bénéficiaire effectif", bien connu du droit fiscal international¹³⁸, devrait *a priori* permettre d'éviter les constructions insolites tendant à intercaler de simples sociétés dites de passages. Dans le contexte des CDI, cette notion est toutefois très délicate à utiliser et son interprétation est loin de faire l'unanimité. De plus, le terme "bénéficiaire effectif", utilisé à l'art. 2 du projet de directive, est une notion de droit communautaire qui ne correspond pas nécessairement à celle du droit conventionnel¹³⁹. Il est ainsi

¹³⁵ En ce sens également, DFF, *Etude de faisabilité* (n. 25), p. 22, : "Eine Zahlstellensteuer ist somit faktisch nur effizient machbar, wenn weltweit ein griffiges Zahlstellensteuersystem eingeführt wird".

¹³⁶ En ce sens, S. TANNER, "Stärken und Schwächen des schweizerischen Steuersystems", *StR* 1998, p. 626ss, 636s.

¹³⁷ Voir aussi M. RIHS, *EU-Zinsbesteuerung. Auswirkungen auf die Schweiz*, Berne 2001, p. 56.

¹³⁸ Voir notamment, à ce propos, du Ch. TOIT, *Beneficial Ownership of Royalties in Bilateral Tax Treaties*, (IBFD), Amsterdam 1999; K. VOGEL, *On Double Taxation Conventions*, 3^e éd., (Kluwer), Londres/La Haye/Boston 1997, Preface to Art. 10 to 12.

¹³⁹ A.P. DOURADO, "The EC Draft Directive on Interest from Savings from a Perspective of International Tax Law", *EC Tax Review*, 2000, p.

vraisemblable que le fonctionnement du système puisse se trouver grippé par l'usage de personnes morales, bénéficiaires des intérêts, et détenues de façon indirecte par des résidents communautaires.

Ce nonobstant, le projet de directive, malgré ses faiblesses, pourrait très bien voir le jour. N'oublions pas qu'il fait partie d'un "paquet fiscal" comprenant également un code de conduite sur la fiscalité des entreprises et un projet de directive sur les intérêts et les redevances. Les avantages et inconvénients des États-membres sont en quelque sorte équilibrés par le jeu subtil de ces trois textes. Dans la perspective de nouveaux accords bilatéraux avec l'UE, la Suisse entend ainsi adopter une attitude constructive. Il s'agit maintenant de voir comment la Suisse pourrait, de ce point de vue, coordonner - voire concilier - son système d'impôt anticipé avec le modèle communautaire.

Le projet d'impôt suisse sur l'agent payeur (étude de faisabilité)

Le 13 mars 2000, le Conseil fédéral a décidé de mandater le Département fédéral des finances aux fins de réaliser une étude de faisabilité sur l'introduction en Suisse d'un impôt sur l'agent payeur sur les rendements d'intérêts de source étrangère. Le rapport du 31 janvier 2001 a été rendu public le 28 février 2001¹⁴⁰. L'idée serait de mettre en œuvre une retenue à la source, suivant le modèle communautaire, sur les intérêts de source étrangère versés par des agents payeurs résidents de Suisse à des personnes physiques résidentes de l'UE et bénéficiaires effectives de ces rendements.

Fondement juridique

Le groupe de travail a d'emblée écarté la possibilité d'élargir l'impôt anticipé suisse aux débiteurs étrangers versant des intérêts, par l'intermédiaire d'agents payeurs suisses, à des résidents UE¹⁴¹. Un tel élargissement viendrait donc appréhender, selon le modèle traditionnel du débiteur, des intérêts de source étrangère destinés à des non-résidents de Suisse, avec pour seul ancrage la présence sur notre territoire d'un agent payeur. Certes, dans le passé, la constitutionnalité d'un élargissement de l'impôt anticipé aux intérêts d'avoirs fiduciaires a été admise par le Conseil fédéral au

144ss, 148s.

¹⁴⁰ DFF, *Étude de faisabilité* (n. 25).

¹⁴¹ DFF, *Étude de faisabilité* (n. 25) p. 31.

motif que "ni le système de l'impôt anticipé, ni l'art. 41bis, 1^{er} alinéa, lettre b [aCst.] n'interdisent de soumettre les rendements étrangers à cet impôt tels les avoirs fiduciaires placés à l'étranger"¹⁴². La situation est toutefois très différente dans notre contexte. Le groupe de travail relève à juste titre que la souveraineté fiscale suisse ne saurait s'étendre sans limite à des états de fait réalisés à l'étranger, sans lien économique suffisant avec la Suisse. De surcroît, un tel système serait difficilement praticable car on voit mal comment la Suisse pourrait contraindre les débiteurs étrangers à s'exécuter.

Il a ensuite examiné la possibilité d'introduire un véritable impôt sur l'agent payeur, selon le modèle communautaire, sur une base unilatérale. Au niveau fédéral, une base constitutionnelle expresse est bien évidemment nécessaire. Seule disposition pouvant entrer en ligne de compte, l'art. 132, al. 2 Cst. permet, en l'état, à la Confédération de percevoir un impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers, sur les gains de loterie et sur les prestations d'assurances. Il paraît toutefois difficile de fonder un impôt sur l'agent payeur, selon le modèle communautaire, sur la base de l'art. 132, al. 2 Cst.¹⁴³. Tout d'abord, nous avons vu que les deux modèles - au-delà des similitudes d'objectifs - présentent des divergences fondamentales et inconciliables dans leur conception. Le seul lien économique avec la Suisse est, de surcroît, l'agent payeur sis en Suisse, qui ne fait que "verser" des intérêts de source étrangère à des non-résidents. De plus, comme l'a relevé Böckli, l'impôt anticipé suisse vise implicitement à lutter contre la non-déclaration des impôts suisses, alors que l'impôt sur l'agent payeur tendrait à protéger le substrat fiscal des États de l'UE¹⁴⁴. Au surplus, l'introduction sur une base unilatérale d'un impôt sur l'agent payeur serait difficilement compatible avec les CDI conclues par la Suisse avec les États de l'UE¹⁴⁵.

¹⁴² Message du Conseil fédéral du 3 septembre 1980, FF 1980 p. 398ss, 402.

¹⁴³ Le groupe de travail du DFF, dans sa majorité, estime que l'art. 132 al. 2 Cst. peut certes fonder un impôt sur l'agent payeur frappant les intérêts dans la mesure où les bénéficiaires sont des résidents de Suisse, mais ne constitue pas une base constitutionnelle suffisante pour frapper les intérêts destinés à des résidents UE, dès lors que le seul point de rattachement suisse est l'agent payeur ; voir Étude de faisabilité (n. 25) p. 32s.

¹⁴⁴ BÖCKLI (n. 23) p. 562.

¹⁴⁵ Selon le groupe de travail, comme ils ne proviennent pas de source suisse, les "intérêts" versés par un agent payeur suisse ne tombent pas sous la règle de partage de l'art. 11 du Modèle OCDE, mais sous celle de l'art. 21 du Modèle OCDE (autres revenus). Partant, ils ne sont imposables que

En conséquence, seul un accord international entre la Suisse et l'UE est à même de fonder une retenue sur l'agent payeur frappant les intérêts de source étrangère destinés à des personnes physiques résidentes de l'UE¹⁴⁶. Cet accord reposerait ainsi essentiellement sur l'art. 54 Cst. Au fond, le système que la Suisse introduirait reprendrait en quelque sorte le modèle de la retenue supplémentaire d'impôt.

Éléments essentiels

Les éléments essentiels devraient correspondre en substance au modèle de la directive communautaire. La retenue frapperait les intérêts de source étrangère payés par des agents payeurs résident de Suisse à des bénéficiaires effectifs, personnes physiques, résidents de l'UE. Les assujettis seraient ainsi les agents payeurs résidents de Suisse.

Le taux devrait être de 15 % durant les 3 premières années, puis de 20 % pour les années suivantes. A l'instar du projet de directive, le montant brut des intérêts devrait être déterminant. Les éventuels impôts à la source déjà perçus par un autre État seraient imputés. Il en découle notamment que les rendements d'intérêts de source suisse seraient exclus du champ d'application de l'impôt sur l'agent payeur et cela, même s'ils n'ont pas subi l'impôt anticipé (par exemple les intérêts sur un prêt privé)¹⁴⁷.

L'UE devrait ainsi s'engager à créditer/rembourser l'impôt perçu sur des agents payeurs suisses de l'impôt sur le revenu des bénéficiaires (personnes physiques) résidant dans les États-membres. Au surplus, il faudrait fixer les modalités du remboursement à l'UE par la Suisse des recettes provenant de la retenue sur les agents payeurs suisses, sous déduction des coûts de perception. Dans la mesure où il devait être adopté, l'accord bilatéral serait complété par une ordonnance du Conseil fédéral destinée à réglementer les nombreuses questions de mise en œuvre.

Conclusion

dans l'État de résidence du bénéficiaire. Dès lors que toutes les CDI conclues par la Suisse avec les États-membres de l'UE contiennent une clause similaire, la Suisse ne pourrait pas percevoir un impôt sur l'agent payeur, sans une dérogation expresse ; *Étude de faisabilité* (n. 25), p. 35.

¹⁴⁶ BÖCKLI (n. 23) p. 563 ; DFF, *Étude de faisabilité* (n. 25), p. 37.

¹⁴⁷ DFF *Étude de faisabilité* (n. 25), p. 45.

L'adoption de la directive n'est pas gagnée d'avance car de nombreuses divergences entre les États-membres sont apparues au cours des discussions. Mais, comme nous l'avons relevé, les chances de succès sont réelles. L'écueil principal, à ce jour, semble bien être l'obtention de "garanties suffisantes" de certains États tiers, dont la Suisse, tendant à la mise en œuvre de "mesures équivalentes" à celles du projet de directive.

Les autorités suisses ont appelé à de nombreuses occasions que la solution de l'échange de renseignements n'entraîne pas en ligne de compte. Clairement contraire à la politique traditionnelle de la Suisse¹⁴⁸, cette mesure remettrait en cause le secret bancaire. Tous les regards sont donc tournés vers l'imposition à la source.

La Suisse pratique depuis longtemps un système d'impôt à la source. L'impôt anticipé est un moyen efficace pour lutter contre l'évasion fiscale, mais il repose sur une conception fondamentalement différente de celle du modèle de l'agent payeur. En particulier, la lacune principalement visée par l'UE, à savoir celle des intérêts de source étrangère versés par des agents-payeurs sis en Suisse à des résidents UE, ne tombe pas dans le champ d'application de l'impôt anticipé. Bien que le système suisse (principe du débiteur) présente de nombreux atouts¹⁴⁹, il paraît difficile de tabler aujourd'hui sur une modification du mécanisme communautaire (principe de l'agent payeur). L'élément déterminant dans le futur sera ainsi de faire admettre qu'un impôt suisse sur l'agent payeur constitue une "mesure équivalente" à la directive européenne et non pas, à l'instar du projet de directive, un système transitoire.

A notre sens, la Suisse dispose de nombreux arguments. Tout d'abord, elle n'est pas membre de l'UE. On ne saurait exiger d'un non-membre qu'il adopte des mesures en tous points semblables au modèle fixé par une directive. Cette réglementation fait - on l'a déjà mentionné - partie d'un équilibre entre avantages/inconvénients du paquet Monti qui forme un tout cohérent. En percevant un impôt à la source sur l'agent payeur, la Suisse adopterait une mesure qui a pour seule fonction d'assurer l'imposition dans les États de l'UE.

Deux développements récents vont dans la même direction. En premier lieu, le mandat de négociation avec la Suisse, adopté en faveur de la Commission le 15 octobre 2001, prévoit notamment la possibilité d'insérer une "*review clause*", afin de négocier des amendements dans la mesure nécessaire pour assurer une imposition effective du revenu de l'épargne et pour combattre les distorsions de concurrence¹⁵⁰. Une telle clause, qui se trouve

¹⁴⁸ Voir *supra* II.

¹⁴⁹ Dans ce sens également, TANNER (n. 23) p. 636 ; RIHS (n. 29) p. 72.

¹⁵⁰ NZZ du 11 octobre 2001, p. 9.

également dans le projet de directive, pourrait permettre de modifier aussi bien l'accord bilatéral que la directive dans un sens du maintien du système de l'impôt à la source. En second lieu, il semble que certains États-membres n'excluent pas un retour au modèle de coexistence, tel que prévu dans le projet 1998 de directive sur l'épargne.

La Suisse est au cœur du débat. De la solution adoptée dans l'accord bilatéral avec l'UE, tendant à la mise en œuvre de "mesures équivalentes" au projet de directive, dépend finalement le contenu et l'entrée en vigueur de la directive elle-même. Bien que non-membre de l'UE, la Suisse se trouve donc, indirectement, en mesure d'influencer le contenu d'un texte de droit communautaire qui ne lui est pourtant pas applicable. L'enjeu est de taille.

Cela dit, il ne faut pas oublier que, pour être réellement efficace, le système de l'agent payeur, prévu par le projet de directive, devrait, fondamentalement, être adopté par les places financières importantes du monde entier, y compris par les territoires dépendants ou associés de certains États-membres de l'UE. En d'autres termes, la coordination avec le projet de directive UE ne saurait viser que la Suisse. Là encore, notre pays dispose d'un argument supplémentaire à faire valoir dans le cadre des négociations.

Échange d'informations, ou désinformation ? Y a t'il un agenda caché ?

Marc Dassesse

Tel le monstre du Loch Ness, la énième version de proposition de Directive "en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts" est revenue ces derniers mois au premier plan de l'actualité. (Rappelons que le premier exercice du genre a débuté en ...1988).

La Commission a en effet publié au Journal Officiel du 25 septembre 2001 une proposition révisée tenant compte du changement de cap décidé (dans des circonstances qui paraissent ne pas être claires pour nombre des acteurs concernés) lors du Conseil européen tenu à Feira en juin 2000. Depuis lors, ce texte a été modifié, sur certains points sensibles, à l'occasion du sommet de Laeken en décembre 2001.

Rappelons ici les orientations successives des grandes lignes de ce projet : Première mouture (fin des années 80) : idée d'une retenue minimum uniforme à pratiquer par les États-membres sur tous les intérêts payés par un débiteur établi dans l'Union Européenne à une personne physique résidant dans un autre État-membre.

Deuxième mouture, avant Feira : option laissée aux États-membres, sans limitation dans le temps, entre l'échange d'informations : si Monsieur X, résident belge, a un compte dans une banque aux Pays-Bas au départ duquel il perçoit des intérêts (peu importe que le débiteur de ceux-ci soit établi dans l'Union Européenne ou en dehors de l'Union Européenne), les autorités hollandaises communiqueront aux autorités belges le montant de ce paiement ; ou une retenue minimum à la source : si le résident hollandais a un compte en Belgique au départ duquel il perçoit des intérêts, la Belgique retiendra un "précompte mobilier" sur lesdits intérêts. Il était expressément prévu que ce régime ne constituait "qu'une première étape" et qu'il serait étendu ultérieurement aux produits d'assurances et aux pensions "privées".

Troisième mouture, après Feira : l'objectif final est l'échange de renseignements tous azimuts. C'est seulement pendant une période transitoire de sept ans que les États-membres qui en ont exprimé le

souhait (Belgique, Autriche et Luxembourg) pourront pratiquer le système de la retenue à la source.

Autre modification d'importance : toute référence à une extension ultérieure du régime instauré par la Directive aux produits d'assurances et aux pensions "privées" a disparu.

L'alibi de la négociation avec les pays tiers

Comme rappelé ci avant, la toute première version du projet (fin des années 80) visait à imposer une obligation de retenue à la source à tout débiteur établi dans l'Union Européenne versant des intérêts à un résident d'un autre État-membre que le sien.

Les faits sont toutefois toujours plus forts qu'un Lord-maire de Londres : on a dû renoncer à cette approche parce qu'elle aboutissait à imposer un handicap concurrentiel aux entreprises établies dans la Communauté Européenne qui empruntent sur les marchés internationaux.

Comment une grosse société française peut-elle en effet être "sûre" que le bénéficiaire effectif d'un emprunt obligataire qu'elle a émis ne réside pas dans un autre État-membre (auquel cas, il y a obligation de retenue), mais bien aux États-Unis (auquel cas, il n'y a pas obligation de retenue) ?

La nouvelle mouture (avant comme après Feira) a entendu remédier à cet inconvénient en imposant cette fois-ci l'obligation de retenue à la source (ou d'échange de renseignements) à la banque du client (qualifiée "d'agent payeur", ce qui ne peut qu'ajouter à la confusion).

L'entreprise française qui a émis un emprunt international n'a donc plus à se préoccuper du point de savoir si les personnes physiques qui y ont souscrit sont effectivement établies aux États-Unis et non pas en Belgique ou en Italie. C'est à la banque auprès de laquelle le propriétaire de l'obligation encaisse les intérêts de vérifier si l'intéressé est domicilié dans un autre État-membre de l'Union européenne que celui où est établie la banque. Dans l'affirmative, la banque devra procéder à l'échange d'informations ou à la retenue à la source, selon l'option retenue par l'État-membre où elle est établie.

Cette nouvelle approche résout certes le problème de l'émetteur français mais crée un nouveau problème, au niveau cette fois de la banque de l'épargnant.

En effet, si l'épargnant belge a la malencontreuse idée d'ouvrir à l'avenir un compte en Suisse pour y encaisser ses intérêts, la banque hollandaise avec laquelle il traitait précédemment perdra un client et la banque suisse, qui n'est évidemment pas soumise aux obligations prévues par la Directive, en gagnera un.

C'est la raison pour laquelle, tant avant qu'après Feira, le Luxembourg - qui dit sans doute tout haut ce que beaucoup pensent tout bas - a expressément subordonné son accord à l'adoption de la Directive (qui requiert l'unanimité) à la condition :

- que les territoires "dépendants" de la Grande-Bretagne (îles anglo-normandes ; île de Man ; British Virgin Islands...) et des Pays-Bas (Antilles néerlandaises) acceptent, sous la "pression amicale" de ces deux États-membres de s'aligner sur le même régime ; et

- que les principaux pays tiers qui sont des concurrents de la Communauté dans le domaine des services financiers acceptent d'introduire des mesures équivalentes.

La Suisse a bon dos

Et c'est ici que le bât blesse. Les négociations avec la Suisse dans ce domaine ne progressent pas favorablement. Si la Suisse peut accepter d'introduire, selon des modalités restant à définir, un régime permanent de retenue à la source pour les intérêts payés à des résidents communautaires, elle ne peut par contre accepter de s'engager à abandonner ce régime dans sept ans pour y substituer le régime de l'échange de renseignements qui devrait être appliqué à cette date dans l'ensemble des États-membres, y compris la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg.

Reste à voir aussi ce que feront exactement les États-Unis, dont on a parlé beaucoup moins jusqu'ici. Or, il ne faut pas oublier que la première zone franche bancaire du monde a été créée à New York il y a bien longtemps déjà. Mais il y a aussi problème à l'intérieur. Nombreux sont les professionnels qui se plaignent amèrement de ce que, à ce jour, on n'a pas encore vu venir grand chose en ce qui concerne l'alignement des territoires "dépendants" britanniques sur le modèle communautaire. De fait, les arrangements constitutionnels de pays comme les îles anglo-normandes et l'île de Man remontent à près de mille ans. Il n'est pas évident que ces pays, dont le "lien de dépendance" se situe au seul niveau de la Couronne britannique, accepteront demain un diktat de *Downing street...* et il est encore moins certain que les autorités britanniques entendent véritablement imposer un tel diktat.

Les informations échangées seront nécessairement inexactes !

L'on ne peut toutefois se défaire de l'impression que les difficultés actuelles dans les négociations avec la Suisse constituent

un alibi facile pour ne pas reconnaître que le projet que l'on entend faire "avalier" aux Suisses présente de graves inconvénients qui amènent à douter que l'objectif affiché par les États-membres dans ce domaine correspond bien aux objectifs réellement poursuivis.

La proposition de Directive introduit une définition uniforme de ce qu'il faut entendre par intérêts pour les besoins de son application. Toutefois, la même Directive n'harmonise aucunement la notion d'intérêts taxables selon le droit fiscal interne de chaque État-membre.

Exemple : Un résident belge achète le 1^{er} janvier une sicav de capitalisation à l'intervention d'une banque française. Prix de souscription : 1 000 euros. A la fin de l'année, il revend cette sicav à la banque française pour 1100 euros. Selon la Directive, cette "plus-value" est à considérer comme un intérêt. Dès lors, la banque française communiquera aux autorités françaises, lesquelles transmettront l'information aux autorités belges, que le résident belge a perçu 100 euros d'intérêts en France.

Or, en droit fiscal belge, ce résident n'a pas perçu d'intérêts. Il a réalisé une plus-value non taxable. Dès lors, dans sa déclaration, il n'a évidemment pas mentionné avoir recueilli des intérêts auprès de la banque française où il a un compte. Il y a toutefois gros à parier que ce contribuable belge se verra interpeller par l'Administration belge au motif qu'il ressort des renseignements reçus par celle-ci de l'Administration française qu'il a recueilli des intérêts taxables.

L'ABC du droit fiscal belge, en matière de gestion de patrimoine mobilier, est de transformer en plus-value non taxable des sommes qui économiquement sont des intérêts. A cet égard, le fait d'avoir exclu toute extension du champ d'application de la proposition de Directive au domaine de l'assurance, voire des pensions "privées", est une aberration. D'ores et déjà, l'on voit fleurir dans la presse belge des publicités discrètes de courtiers d'assurances luxembourgeois qui organisent des séminaires dans différentes villes de Belgique en vue d'inciter leurs invités à transformer leur portefeuille d'obligations classiques en produits d'assurances mis hors d'atteinte de la future Directive. Reste à voir s'il n'y a pas d'autres risques et si les intéressés ne vont pas tomber de Charybde en Scylla...

Un agenda caché ?

Au vu de ces multiples difficultés et risques de distorsion de concurrence, on reste confondu devant l'obstination avec laquelle la plupart des États-membres défendent ce projet... et entendent l'imposer à une bonne partie du reste de la planète. On peut se demander si la raison d'être de cette attitude n'est pas fort éloignée

de la préoccupation d'une "juste perception de l'impôt". L'on ne saurait assez souligner le fait que le régime prévu par la Directive ne s'applique aucunement dans l'hypothèse où le résident d'un État-membre perçoit des intérêts auprès d'une banque qui est située dans le même État que celui où il réside. On se souviendra, dans ce contexte, du reflux massif de capitaux dont a bénéficié le secteur bancaire belge lorsque le législateur belge a introduit l'obligation pour le contribuable de mentionner dans sa déclaration à l'Impôt des Personnes Physiques les pays étrangers dans lesquels il détient, le cas échéant, des comptes bancaires.

Est-ce faire preuve d'un excès de cynisme que de penser que l'insistance mise sur un régime d'échange d'informations comme "objectif final" de la Directive participe du même souci, au niveau cette fois de l'ensemble des États-membres de la zone euro ? Il ne faut pas perdre de vue que le passage à l'euro a eu pour conséquence la disparition du remploi automatique de l'épargne nationale expatriée vers le pays d'origine de l'épargnant, sous forme de dépôt bancaire étranger.

Exemple : lorsqu'un résident belge ouvrait un compte en francs belges aux Pays-Bas, la banque hollandaise ne pouvait faire qu'une chose : redéposer ces francs belges à son propre nom sur les livres d'une banque en Belgique, qui les utilisaient à son tour pour consentir des crédits à l'économie belge ou pour souscrire à des emprunts de l'État belge.

Il y avait donc retour automatique des capitaux expatriés vers leur pays d'origine.

En effet, dans l'exemple ci-avant, il n'était pas possible pour la banque hollandaise de prêter directement ces francs belges sur le marché des Pays-Bas, ni d'investir ces francs belges dans des emprunts en gulden de l'État néerlandais.

Aujourd'hui, par contre, si un résident belge est titulaire d'un compte en euros auprès d'une banque aux Pays-Bas, il n'est nul besoin pour la banque hollandaise de redéposer ces euros à son nom auprès d'une banque belge. Elle peut directement prêter ces euros à d'autres clients aux Pays-Bas, et peut également directement les investir dans des obligations de l'État néerlandais.

Dès lors, quelle meilleure solution pour le Trésor belge, en vue de financer ses besoins d'emprunt à des conditions compétitives, et pour le crédit aux (petites) entreprises belges, que d'inciter le résident belge, dans l'exemple ci-dessus, à rapatrier son épargne des Pays-Bas vers la Belgique... où il pourra percevoir ses intérêts avec le bénéfice d'un secret bancaire belge éventuellement renforcé et d'une retenue libératoire ? Les récentes initiatives italiennes en matière de rapatriement de l'épargne "expatriée" vont clairement dans ce sens. Il est peu probable que d'autres États-membres ne suivront pas cette voie.

Typologie de différents scénarios et leurs impacts sur l'avenir de l'intégration européenne de la Suisse

René Schwok

La question de la fiscalité de l'épargne possède une importance politique fondamentale. Est-on en effet à la veille de la plus grave crise internationale et interne qu'ait connue la Confédération depuis 60 ans ? Ou au contraire, tout ne finira-t-il pas par s'arranger comme cela a été le cas dans l'histoire suisse du XX^e siècle ?

Il est évidemment impossible de donner une réponse définitive à ce stade. Trop d'incertitudes demeurent. Trop de données manquent. Trop d'arrière-pensées sont encore dissimulées. Trop de dynamiques nous échappent.

Néanmoins, malgré ces indéniables difficultés méthodologiques, l'exercice d'anticipation mérite d'être tenté. Non pour développer un impossible "outil de prédiction"¹⁵¹, non pour dramatiser inutilement la situation. Mais plutôt pour mieux théoriser la problématique. Certains raisonnements sont en effet déjà possibles. Certaines conceptualisations s'avèrent nécessaires pour mieux baliser notre réflexion.

Pour ce faire, nous essayons de dégager une typologie de quelques scénarios envisageables. Pour chacun de ces scénarios, nous nous interrogeons sur leur degré de probabilité et leur impact sur l'intégration européenne de la Suisse. Elle ne constitue pas une liste prédictive. Il s'agit simplement de mieux conceptualiser différentes hypothèses afin d'évaluer leurs degrés de probabilité et

¹⁵¹ Cédric DUPONT, Pascal SCIARINI & Caroline EGGLI, "Les négociations bilatérales avec l'Union européenne", *Revue suisse de science politique*, Volume 7, Issue 4, Winter 2001.

Même des politologues qui croient en la théorie des jeux ont conclu que des prédictions étaient impossibles à pratiquer sur les premiers accords bilatéraux (AB1). Ces chercheurs écrivent en effet : "[...] compte tenu de la complexité des jeux à résoudre, dès lors que l'on prend en compte l'incertitude, nous ne cherchons pas à utiliser notre cadre d'analyse à des fins de prédiction. Dans ce texte, nous privilégions une approche inductive" (p. 15).

leurs implications sur la conclusion du deuxième cycle d'Accords bilatéraux (AB2) et sur une adhésion de la Suisse à l'UE. Cette liste n'est pas non plus exhaustive. Il est évident qu'il s'agit d'une sélection limitée d'hypothèses et qu'on pourrait multiplier les variantes.

Retrait de la directive

Définition : la Commission européenne retire sa proposition de directive. La situation actuelle perdure. Aucune période transitoire n'entre en vigueur en 2004. L'Autriche, la Belgique et le Luxembourg peuvent maintenir leur secret bancaire. Ils ne doivent même pas introduire un système de retenue d'impôt des revenus de l'épargne. Les pressions sur la Suisse sont abandonnées. Elle peut garder son système actuel de secret bancaire.

Probabilité : une telle hypothèse est peu vraisemblable. Rares sont les cas où la Commission retire une proposition sans proposer une nouvelle version. Il faudrait un vote unanime du Conseil des ministres dans ce sens. Cela paraît d'autant plus inconcevable que la Commission n'a pu présenter sa proposition que parce que le Conseil européen (de Feira) le lui avait demandé. Cette directive possède un très grand degré de légitimité politique du fait qu'elle a été mandatée à l'unanimité par les quinze plus hauts responsables politiques des pays de l'Union européenne et qu'elle a déjà été approuvée dans une sorte de première lecture par le Conseil des ministres.

Impact sur la conclusion des AB2 : un retrait pur et simple de la directive faciliterait grandement la conclusion et la ratification des autres accords bilatéraux. Ce serait la voie royale pour une solution rapide des négociations somme toute faciles sur les produits agricoles transformés, les statistiques. Et les principaux problèmes liés à la fraude douanière et à l'accès à Schengen seraient levés puisqu'ils tournent principalement autour du secret bancaire.

Impact sur une adhésion de la Suisse à l'UE : un retrait de la directive et de toute menace de l'UE sur le secret bancaire faciliterait une adhésion de la Suisse à l'UE. Certes, de nombreux obstacles demeurent (démocratie directe, neutralité, fiscalité, euro etc.) mais au moins une grande épine serait retirée du pied suisse. Il est vraisemblable que certains milieux chercheraient à relancer l'idée d'une adhésion avant qu'une telle fenêtre d'opportunité ne se referme.

Gel de la directive

Définition : cela signifie que le Conseil des ministres n'arrive pas à adopter la proposition de directive de la Commission. Toutefois, cette dernière ne retire pas formellement son projet. La proposition reste pendante pendant de nombreuses années.

Probabilité : un tel scénario nous paraît plus probable que le précédent. En effet, il arrive parfois dans l'UE, que, en cas de crise, on ne tranche pas définitivement et que l'on se sorte d'un dilemme par une non-décision.

Impact sur la conclusion des AB2 : un tel scénario serait favorable à la Suisse car cela lui permettrait de continuer à pratiquer sa politique actuelle, sans même devoir passer à une retenue d'impôt dont le revenu serait partiellement redistribué à l'UE. La conclusion des autres AB2 en serait fortement facilitée puisque l'obstacle du secret bancaire serait quasiment levé dans tous les domaines.

Impact sur une adhésion de la Suisse à l'UE : un tel scénario est moins favorable à l'adhésion que le précédent car il y aurait toujours une crainte en Suisse que, tôt ou tard, l'UE finisse par réactiver la Directive sur l'abolition du secret bancaire. Les milieux bancaires et leurs soutiens resteraient beaucoup plus méfiants que dans le scénario d'un retrait pur et simple.

Au-delà de la période transitoire : levée du secret bancaire dans l'UE mais pas en Suisse

Définition : l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg passent à un système d'échange automatique d'informations. Le secret bancaire en la matière est levé. Le système de retenue d'impôt est supprimé pour ces pays. Par contre, la Suisse peut continuer à maintenir un tel système d'imposition.

Probabilité : une telle hypothèse est peu réaliste, tant elle paraît être une concession majeure de l'UE. Les risques de détournement d'argent au profit de la Suisse et aux dépens de l'Autriche, de la Belgique et du Luxembourg paraissent trop importants.

Impact sur la conclusion des AB2 : un tel scénario rendrait très aisé la conclusion des autres négociations dans le cadre des AB2. L'opposition interne devrait être négligeable puisque les milieux bancaires auraient obtenu l'essentiel de leurs revendications.

Impact sur une adhésion de la Suisse à l'UE : une telle hypothèse serait encore moins attractive qu'aujourd'hui puisque la Suisse prendrait, en adhérant, le risque de remettre en cause cette énorme faveur de l'UE. La variante selon laquelle la Suisse pourrait négocier une adhésion à l'UE tout en maintenant son secret

bancaire ne nous paraît pas réaliste car l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg n'accepteraient pas un tel traitement de faveur pour un pays membre.

Au-delà de la période transitoire : maintien du système de coexistence

Définition : le système de coexistence entre une retenue d'impôt et un échange d'informations perdure au-delà de la période transitoire. L'Autriche, la Belgique et le Luxembourg peuvent maintenir leur secret bancaire. La Suisse doit introduire le même système de retenue d'impôt que ces pays. En contrepartie, elle est assurée que son secret bancaire ne sera pas remis en cause. Un tel scénario constitue l'objectif du Mandat de négociation du Conseil fédéral¹⁵². Il a également obtenu le ralliement des milieux bancaires helvétiques. Certes, ces derniers auraient préféré que l'un des deux premiers scénarios se réalise. Mais leur pragmatisme les pousse à accepter la mise en place d'un système de retenue d'impôt comme moindre mal (par rapport à une levée du secret bancaire).

Probabilité : le Conseil fédéral et les milieux bancaires suisses espèrent trouver dans l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg des alliés objectifs. Des déclarations de représentants de ces pays indiquent qu'ils seraient tentés par une telle issue. Un moyen d'arriver à un tel objectif est de procéder par étapes et de manière tactique. Il y aurait d'abord un accord sur la période transitoire. Puis, une *review* clause pour aborder la période post-transitoire¹⁵³. Toute décision sur la période post-transitoire se prendrait à l'unanimité. Donc les trois États garderaient un droit de veto. La crise serait désamorcée pour un certain nombre d'années. Néanmoins les 12 autres pays membres de l'UE ne sont pas dupes de la manœuvre et ne se lassent pas de répéter que la période transitoire ne peut être définitive. Rien à ce stade ne permet de montrer que ces pays pourraient changer d'avis.

Impact sur la conclusion des AB2 : un tel scénario serait favorable à la Suisse car cela ne l'oblige qu'à introduire un impôt à la source, non de lever son secret bancaire. La deuxième série d'accords bilatéraux pourrait même être achevée avant que les discussions ne s'engagent sur la période post-transitoire.

¹⁵² Conseil fédéral, "Ouverture des négociations concernant la fiscalité de l'épargne", *Communiqué de presse*, 18 juin 2002, Berne, Département fédéral des finances. http://www.europa.admin.ch/nbv/medien/2002/f/pm_020618.pdf.

¹⁵³ Tel est également l'espoir de Xavier Oberson dans la conclusion de sa contribution dans cet ouvrage.

Impact sur une adhésion de la Suisse à l'UE : la perspective d'une adhésion à l'UE ne serait pas beaucoup facilitée dans la mesure où planerait toujours la menace de nouvelles négociations concernant la période post-transitoire. Tout dépendra de la synchronisation entre une éventuelle négociation sur l'adhésion et l'avancement sur le dossier de la fiscalité de l'épargne.

L'UE impose à la Suisse une levée automatique du secret bancaire

Définition : dès la fin de la période transitoire, la Suisse doit abolir son secret bancaire et procéder à l'échange automatique d'informations. Elle n'obtient pas de traitement préférentiel par rapport à l'Autriche, à la Belgique et au Luxembourg.

Probabilité : il existe peu de précédents dans l'histoire de l'UE où cette dernière tente de telles pressions sur un pays aussi proche. Néanmoins, quelques menaces verbales ne sont pas à exclure. L'UE irait-elle plus loin ? Quels moyens pourrait-elle employer ? Quelle est la capacité de réaction de la Suisse ? Quelles seraient les dissensions à l'intérieur du pays ? Il s'agit assurément du scénario le plus difficile à anticiper et à évaluer. Peut-on cependant totalement l'exclure ?

Impact sur la conclusion des AB2 : le Conseil fédéral pourrait peut-être céder aux pressions de l'UE. Mais l'opposition interne, au moment de la ratification, serait énorme. Lors d'un inévitable référendum, cela provoquerait la principale crise politique, et peut-être économique de l'histoire suisse contemporaine.

Impact sur une adhésion de la Suisse à l'UE : à court terme, les milieux bancaires et la population suisse seraient tellement outrés par le diktat de l'UE que tout débat sur l'adhésion serait même exclu. A plus long terme, cependant, un tel scénario pourrait paradoxalement faciliter l'adhésion de la Suisse à l'UE car l'obstacle du secret bancaire aurait déjà sauté. La question de l'indépendance d'un pays enclavé dans l'UE apparaîtrait sous un jour radicalement nouveau.

L'UE impose à la Suisse une levée non-automatique du secret bancaire

Définition : L'UE obtient de la Suisse la levée du secret bancaire, mais elle doit faire une concession car une telle levée n'est pas automatique. La Suisse doit renoncer à sa proposition de retenue d'impôt tout en évitant l'automatisme de l'échange d'informations. Il pourrait s'agir d'une version adaptée du système

américain d'"intermédiaire qualifié" ou d'un autre modèle qui reste encore à développer dans la lignée des suggestions qui sont faites par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE.

Probabilité : ce scénario est évoqué parce qu'il fait l'objet de négociations entre les États-Unis et l'Union européenne. En effet, l'Administration Bush est aussi bien opposée à un échange automatique d'informations qu'à une retenue d'impôt. Elle privilégie un échange non automatique d'informations. Elle le pratique pour ses citoyens à travers le système d'"intermédiaire qualifié". Connaissant la détermination de la puissance américaine, il est très douteux que ce gouvernement cède aux demandes européennes. Par conséquent, si un accord était trouvé entre Washington et Bruxelles, il serait dans le cadre conceptuel d'un échange non automatique d'informations. Si un tel nouveau paradigme devait émerger, l'engrenage bgrique sera d'essayer de l'étendre à d'autres pays tiers comme la Suisse. Ce scénario nous paraît d'autant plus vraisemblable que nous avons de la peine à imaginer que l'UE pourrait faire coexister deux types de pays tiers. Ceux qui comme les États-Unis sont soumis à un système d'échange *non automatique* d'informations. Ceux qui comme la Suisse devront adopter un système d'échange *automatique* d'informations.

Impact sur la conclusion des AB2 : elles seront fortement facilitées dans la mesure où une solution aura été trouvée et que les pressions de l'UE seront désamorcées. Du point de vue de l'intérêt du contribuable suisse, une telle hypothèse serait moins coûteuse que celle d'un impôt à la source qui amène une restitution coûteuse de la Suisse aux fiscaux des pays de l'UE. Cependant, il est probable que certains milieux bancaires estimeront que les concessions suisses auront été trop importantes. Ils pourraient utiliser le référendum pour saboter le résultat des négociations.

Impact sur une adhésion de la Suisse à l'UE : tout dépendra du compromis qui aura été trouvé. Si l'UE considère qu'il ne s'agit que d'une concession octroyée à un pays tiers et qu'un nouvel État-membre n'y ait pas droit, un tel scénario rendra très peu vraisemblable une adhésion à l'UE. Car une adhésion forcerait la Suisse à passer d'un échange *non automatique* d'informations à un *échange automatique*. Par contre, si l'UE adoptait pour elle-même un tel système d'échange *non automatique* d'informations, l'adhésion de la Suisse serait grandement facilitée.

Conclusion

On se rend compte de la difficulté d'évoquer tous les scénarios possibles. Consciemment, nous en avons limité le nombre. D'autres

variantes auraient pu être mentionnées. Les historiens qui se pencheront dans quelques années sur ces négociations connaîtront le fin mot de l'histoire. Il leur apparaîtra rétroactivement logique que le scénario qui a prévalu devait prévaloir. En relisant nos tâtonnements actuels, ils prendront cependant conscience du degré d'incertitude qui régnait durant l'été 2002 et des difficultés du politologue à essayer d'anticiper l'avenir sans parti pris idéologique.

A notre avis, les commentateurs de ce dossier n'ont pas assez pris en considération dans leur raisonnement l'évolution des relations entre les États-Unis et l'Union européenne. En d'autres termes, les spécialistes du sujet se sont trop focalisés sur les relations bilatérales entre l'UE et la Suisse. Certes, officiellement, l'UE n'offre qu'une solution à la Suisse : l'échange automatique d'informations au terme de la période transitoire. Certes, le Conseil fédéral n'envisage qu'une possibilité : la retenue d'impôts.

Et pourtant, peut-être que ce sera une troisième solution qui sera envisagée dans le sillage des négociations entre Bruxelles et Washington : une forme d'échange non automatique d'informations. Peut-être même que ce scénario sera couplé avec un autre scénario, celui d'une retenue à la source. Si cette combinaison de deux scénarios devait prévaloir, cela permettrait de faciliter la conclusion du deuxième cycle d'accords bilatéraux (AB2) puisque la question du secret bancaire serait réglée.

Néanmoins le prix économique serait élevé puisque la Suisse devrait mettre en place un système performant de retenue à la source qui constitue autant de recettes fiscales en moins. On peut dès lors s'interroger si le gouvernement et les milieux bancaires n'ont pas commis une erreur tactique magistrale en offrant d'emblée de mettre sur pied un système de retenue à la source avec redistribution aux fiscaux des pays de l'UE. Peut-être que la Suisse aurait pu s'en sortir avec une solution à l'Américaine qui ne prévoit pas de retenue à la source mais seulement un échange non automatique d'information.

Le prix politique est également important. En effet, une telle combinaison de scénarios rendrait illusoire une adhésion à l'UE car la Suisse n'aurait pas intérêt à passer d'un échange *non automatique* à un échange *automatique* d'informations et que l'UE ne lui accordera pas de traitement de faveur.

Au fond, la meilleure solution serait que l'Union européenne adopte pour elle-même un système *non automatique* d'échange d'informations. Cela atténuerait le secret bancaire sans le supprimer. Cela garantirait un minimum de défense de la sphère individuelle sans permettre un détournement massif de recettes fiscales. Cela créerait un régime commun à tous les pays développés. Cela éviterait à la Suisse de redistribuer des sommes

colossales à l'UE. Cela permettrait à la Confédération de conclure sans difficultés les AB2. Enfin, cela faciliterait l'adhésion de la Suisse à l'UE puisque l'hypothèque du secret bancaire aurait déjà été levée.

Cinquième partie

Annexes

Petite chronologie sur la fiscalité de l'épargne¹⁵⁴

1997

1^{er} décembre Le Conseil Ecofin arrête le contenu du paquet fiscal qui comprend la fiscalité de l'épargne parmi ses trois éléments. Il invite la Commission européenne à lui soumettre une proposition dans ce domaine.

1998

4 juin La Commission présente une proposition de directive basée sur le modèle dit de la "coexistence" qui laisse à chacun des États-membres le choix entre l'application d'un régime de retenue à la source ou l'introduction d'un système d'échange d'informations (COM(1998) 295 final).

1999

11-12 décembre Au Conseil européen d'Helsinki, les chefs d'États et de gouvernements n'arrivent pas à se mettre d'accord sur la proposition de directive de la Commission. C'est l'ensemble du paquet fiscal qui ne peut être adopté à l'échéance fixée par les ministres Ecofin en décembre 1997.

2000

20-21 juin Le Conseil européen de Feira accouche d'un compromis politique majeur : à l'unanimité, les Quinze décident d'instaurer, à terme, un système généralisé d'échange d'informations en tant que fondement de l'imposition des revenus de l'épargne des non-résidents. Le modèle de la "coexistence" est abandonné. Six pays tiers, dont la Suisse, sont invités à adopter des mesures dites "équivalentes" au contenu de la future directive. Quant aux territoires dépendants et associés des États-membres, ils n'auront d'autre choix que de reprendre la directive.

26-27 novembre Accord au sein du Conseil Ecofin : hormis le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique qui disposent d'une période transitoire de sept ans pour appliquer un régime de retenue à la source, tous les États-membres devront passer à l'échange d'informations. L'adoption de la Directive est liée aux résultats des

¹⁵⁴ Chronologie établie par Christophe Bonte.

négociations avec les pays tiers concernés et les territoires dépendants et associés des États-membres. Le Luxembourg (rejoint par l'Autriche) confirme qu'il maintiendra son secret bancaire tant que la Suisse fera de même.

2001

31 janvier En réponse aux pressions, le Département fédéral des finances publie une étude de faisabilité d'un impôt à l'agent payeur.

10 juillet Le Conseil Ecofin adopte son calendrier de travail jusqu'à fin 2002.

18 juillet La Commission présente au Conseil une nouvelle proposition de directive modifiée (COM[2001] 400 final).

16 octobre Adoption par le Conseil du mandat de négociation sur la fiscalité de l'épargne avec les pays tiers concernés. Les négociations seront menées par la Commission, en étroite association avec la Présidence.

13 décembre Le Conseil approuve le projet de directive tel qu'amendé par le Groupe de haut niveau sur la fiscalité.

2002

30 janvier La Suisse adopte son mandat de négociation en matière de fiscalité de l'épargne : pour le Conseil fédéral, le secret bancaire n'est pas négociable. A ce titre, le gouvernement helvétique n'envisage aucune forme d'échange d'informations.

14 mars Rapport du Parlement européen sur la proposition de directive communautaire.

17 juin Le Conseil Affaires Générales adopte les mandats de négociations avec la Suisse dans les domaines qui étaient encore en suspens : Schengen/Dublin, libre circulation des services, médias.

18 juin Ouverture formelle des négociations sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'UE.

21-22 juin Conseil européen de Séville : seule parmi les six pays tiers concernés, la Suisse est mentionnée dans les Conclusions de la Présidence.

31 décembre Echéance fixée par le Conseil européen de Feira pour parvenir à un accord définitif sur le paquet fiscal.

2004

1^{er} Janvier Entrée en vigueur prévue de la directive communautaire sur la fiscalité de l'épargne.

Au plus tard en 2011

Généralisation du système d'échange d'informations à tous les pays membres de l'UE.

La position du Conseil fédéral

Ouverture des négociations concernant la fiscalité de l'épargne

Un premier round des négociations relatives à la fiscalité de l'épargne a eu lieu le 18 juin 2002 à Berne, où les délégations de l'Union européenne (UE) et de la Suisse ont échangé leurs points de vue. La Suisse a proposé, sous certaines conditions cependant, d'introduire une retenue d'impôt (impôt à l'agent payeur) afin de supprimer tout avantage à contourner le modèle d'imposition prévu par l'UE.

De son côté, l'UE a exprimé le souhait que la Suisse accepte, après une période transitoire, de pratiquer l'échange automatique d'informations ; toutefois, la Suisse a de nouveau refusé un tel modèle. Les premiers entretiens ont servi avant tout à présenter la retenue d'impôt comme une mesure équivalente. [...] Cette première rencontre a permis aux deux parties de définir leurs positions. En outre, le chef de la délégation de l'UE, Michel van den Abeele (directeur général de la Direction générale Taxes et union douanières / Commission de l'UE) attend de la Suisse qu'elle suive le modèle prévu par l'UE, c'est-à-dire qu'elle pratique, après la période transitoire qui s'achève à fin 2010, l'échange automatique d'informations. Le projet de directive de l'UE dans ce domaine prescrit en effet aux États-membres de communiquer automatiquement aux autorités fiscales des autres États-membres les intérêts versés sur leurs territoires à des personnes physiques résidant dans un de ces autres États-membres.

Dirigée par Robert Waldburger (délégué aux accords fiscaux internationaux, Administration fédérale des contributions), la délégation suisse a confirmé que le Conseil fédéral restait décidé à élaborer, au profit de l'UE, une solution visant à supprimer tout avantage à contourner la future directive européenne par le biais des offices de paiement (agents payeurs) situés en Suisse. La Suisse soutient l'objectif d'une imposition effective des revenus provenant de capitaux mobiliers. L'ébauche de solution qu'elle propose consiste pour l'essentiel en une retenue d'impôt sur les intérêts versés à des personnes physiques résidant sur le territoire de l'UE.

Une telle retenue constituerait un geste important en faveur de l'UE. Il s'agirait en effet, selon la Suisse, d'une mesure au moins

équivalente à celle qui a été proposée par l'UE. En revanche, la Suisse a toujours refusé le système de l'échange automatique d'informations. Ce système serait en effet en contradiction avec le secret bancaire et d'autres principes importants de l'ordre juridique suisse. La délégation suisse s'est donc déclarée prête à poursuivre les négociations sur la base d'une retenue d'impôt, tout en réaffirmant clairement sa position concernant l'échange automatique d'informations. La solution ainsi proposée est conforme au concept de l'impôt à la source, qui a fait ses preuves en Suisse.

Elle répond à la préoccupation de l'UE de ne pas laisser échapper de la substance fiscale. La condition posée par la Suisse est que l'UE introduise bel et bien le système prévu. Au surplus, dans l'intention d'empêcher un contournement de la fiscalité de l'épargne par le biais de places financières autres que la Suisse, il faudrait intégrer toutes les places financières importantes du monde dans le cercle des juridictions qui coopèrent avec l'UE (en font actuellement partie uniquement les États-membres et leurs États associés). Pour des raisons d'équilibre, il importe également, selon la Suisse, de traiter du même coup les autres questions ouvertes touchant aux domaines des finances et de la fiscalité. Enfin, la délégation de l'UE a informé la Suisse de l'avancement des négociations avec les États tiers et avec les territoires dépendants ou associés. Il n'existe toutefois pas encore de résultats définitifs dans ce domaine.

Source : Département fédéral des finances DFF, Communiqué de presse, 18 juin 2002,

http://www.europa.admin.ch/nbv/medien/2002/f/pm_020618.pdf.