



Fiscalité internationale et secret bancaire
Les efforts indécents
de la Suisse pour favoriser
l'évasion fiscale

LE 13 MARS 2009, LA SUISSE A CÉDÉ À LA PRESSION DE SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES ET S'EST DÉCLARÉE DISPOSÉE À ACCORDER L'ENTRAIDE ADMINISTRATIVE ET, ÉVENTUELLEMENT, À LEVER LE SECRET BANCAIRE DANS LES CAS D'ÉVASION FISCALE LORS DE LA NÉGOCIATION DE NOUVELLES CONVENTIONS DE DOUBLE IMPOSITION. FIDÈLES À LEUR VOLONTÉ DE PRÉSERVER LE SECRET BANCAIRE À TOUT PRIX, LES AUTORITÉS HELVÉTIQUES S'EFFORCENT DE LIMITER LA PORTÉE DE CETTE CONCESSION. ELLES N'HÉSITENT PAS À PRÉSENTER NOTRE PAYS EN VICTIME, ALORS QUE SON SYSTÈME LÉGALISE UNE FORME DE PRÉDATION FINANCIÈRE QUI PORTE GRAVEMENT PRÉJUDICE AUX PAYS DU SUD. ANALYSE.



LES CONVENTIONS DE DOUBLE IMPOSITION

Les conventions de double imposition (CDI) sont des accords internationaux destinés à éviter que le même objet fiscal soit imposé dans deux pays. Elles règlent, par exemple, les modalités d'imposition d'une entreprise helvétique active dans un autre pays. Aujourd'hui, la Suisse a conclu des CDI avec 72 pays différents et un accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'Union européenne. D'autres CDI sont en cours de ratification. Depuis 1963, l'OCDE édicte un modèle de convention, dont la version actuelle sert de standard lors de négociations bilatérales. Jusqu'à présent, pour préserver le secret bancaire et en se basant sur le fait que l'évasion fiscale n'est pas considérée, en Suisse, comme un délit pénal, les autorités helvétiques ont toujours élevé des réserves contre l'article 26 de cette convention, selon lequel « les autorités compétentes des Etats contractants échangent les renseignements nécessaires pour appliquer les dispositions » de la CDI. Le 13 mars passé, le Conseil fédéral a accepté de supprimer cette réserve lors de la négociation de nouvelles CDI.

« La Suisse doit accorder l'entraide pénale et administrative aux autres pays, même en cas d'évasion fiscale. » Lorsqu'elle publiait cette revendication dans son *Guide de l'évasion fiscale* en 2004, la Déclaration de Berne était loin d'imaginer que même le président de l'Association suisse des banquiers, le banquier privé Pierre Mirabaud, admettrait, cinq ans plus tard, que la distinction entre fraude et évasion fiscales n'était « pas absolument indispensable »¹. De fait, la politique helvétique en matière fiscale a connu un changement rapide, ces derniers mois. Depuis 2008, la position européenne et nord-américaine à l'égard des paradis fiscaux s'est durcie en raison de la crise économique. Soumises à des pressions croissantes de ses principaux partenaires économiques, les autorités helvétiques ont dû faire une concession historique. Le 13 mars dernier, le ministre des Finances, Hans-Rudolf Merz, a

annoncé que le Conseil fédéral n'entendait plus émettre de réserve face à l'article 26 relatif à l'échange de renseignements de la convention modèle de l'OCDE et qu'il était disposé à renégocier de nouvelles conventions de double imposition avec les pays qui en feraient la demande (*lire encadré ci-dessus*). En clair, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accorder l'entraide administrative et à lever le secret bancaire dans les cas d'évasion fiscale, et non plus uniquement dans les cas de fraude fiscale, du moins lorsque des accords bilatéraux le prévoiront.

Le subtil *distinguo* entre fraude et évasion fiscales

Pour comprendre la nature de cette concession, rappelons les méandres des pratiques helvétiques en matière de répression internationale des délits fiscaux. En cas de fraude fiscale, la

législation suisse autorise l'échange d'informations avec d'autres Etats selon deux voies. La première est l'entraide administrative. Dans ce cas, l'échange d'informations se déroule entre les autorités fiscales, selon des modalités réglées par les Conventions de double imposition (CDI). En principe, les CDI conclues par la Suisse accordent l'entraide administrative lorsque l'Administration fédérale des contributions (AFC) juge qu'il existe des soupçons probants de fraude fiscale d'une certaine ampleur (le délit poursuivi doit être punissable d'une peine privative de liberté dans les deux Etats). Dans ce cas, le secret bancaire peut être levé. La seconde voie, qui assure l'échange d'informations, relève de la collaboration entre les autorités judiciaires. Réglée par la loi fédérale sur l'entraide pénale en

¹ *Le Temps* du 2 mars 2009.



matière internationale (EIMP) et liée à l'existence d'une procédure pénale, elle concerne l'Office fédéral de la justice. Cependant, la Suisse, jusqu'à présent, n'accordait ni l'entraide administrative ni l'entraide judiciaire en cas d'évasion fiscale. La législation suisse établit en effet une distinction entre la fraude (ou l'escroquerie) fiscale et l'évasion (ou la soustraction) fiscale. Alors que la fraude, qui est caractérisée par la falsification de documents, est poursuivie pénalement, l'évasion (le fait d'omettre 1 ou 2 millions dans sa déclaration d'impôt) est considéré comme un « simple » délit administratif. Puisqu'aux termes du droit suisse l'entraide judiciaire n'est accordée que pour des délits également passibles de poursuites pénales en Suisse (principe de la double incrimination), l'entraide judiciaire ne peut être accordée en cas d'évasion². Quant aux CDI, elles excluent en général explicitement l'échange administratif d'informations dans ce cas.

Cette distinction entre fraude et évasion fiscales contribue à faire de la Suisse un paradis fiscal pour les ressortissants étrangers désireux de se soustraire à leurs obligations citoyennes.

Une concession limitée

Le Conseil fédéral envisage désormais de négocier de nouvelles CDI, qui prévoient aussi l'entraide administrative et judiciaire dans les cas d'évasion. Pour la Déclaration de Berne, cet aménagement du secret bancaire est un premier pas dans la bonne direction. Avec une constance qui a même été saluée par *Le Temps*³, elle demande que le secret bancaire ne puisse plus être invoqué pour protéger les activités illicites des fraudeurs étrangers. Pourtant, ces concessions sont minces. Tout en se déclarant prêt à étendre l'entraide administrative à grands renforts d'effets de manche, le Gouvernement helvétique a, dans un premier temps, refusé d'élargir l'entraide judiciaire aux cas d'évasion fiscale, avant de consentir,

le 28 mai 2009, à l'intégrer aux nouveaux traités judiciaires bilatéraux.

Par ailleurs, il a posé des limites claires aux futures négociations, en excluant de donner suite à des demandes d'entraide groupées et en ne s'engageant à l'accorder que si les autorités fiscales fournissaient des indices probants ainsi que le nom du client et de la banque où il détient son compte. En outre, les autorités suisses ont annoncé qu'elles ne renégocieraient qu'avec quatre à cinq pays en même temps. A ce rythme, il faudrait au moins quatorze ans pour que tous les accords existants soient révisés! Finalement, en ne concédant l'entraide administrative en cas d'évasion fiscale qu'en fonction de nouvelles CDI négociées de façon bilatérale, le Conseil fédéral a choisi une voie tortueuse qui va permettre de concéder le moins possible sur le terrain du secret bancaire.

Une entraide entre pays riches

En matière d'évasion fiscale, le Gouvernement helvétique n'accordera des



concessions qu'à ses principaux partenaires économiques. En d'autres termes, ce sont en premier lieu les rapports de force politiques et économiques qui détermineront les pays qui disposeront d'une nouvelle convention incluant la possibilité de solliciter l'entraide administrative lors de cas d'évasion fiscale. Déjà en 2003, lors de la renégociation de l'accord fiscal avec les Etats-Unis, ils avaient pu obtenir l'entraide administrative pour des délits fiscaux qui ne sont pas poursuivis en Suisse. De leur côté, les autorités pakistanaises ont essayé en vain d'obtenir un accès étendu à l'échange d'informations lors de la renégociation de leur CDI avec la Suisse en 2006⁴. Les pays du Sud, loin d'être en position de force lors de négociations bilatérales avec les pays du Nord, se retrouveront privés des facilités offertes en matière de lutte contre l'évasion fiscale.

Des milliards de francs dérobés aux pays du Sud

Cette inégalité de traitement est d'autant plus injustifiable que le secret bancaire joue un rôle important dans l'évasion fiscale en provenance des pays du Sud. Selon nos estimations (*lire encadré ci-contre*), le coût de l'évasion fiscale en provenance de ces pays oscillerait entre 5,4 milliards et 22 milliards de francs, ce qui représente entre 4 et 17 fois le 1,26 milliard investi par le Gouvernement suisse dans l'aide au développement. Les pertes causées par l'évasion fiscale dans les budgets publics des pays du Sud ont des conséquences dramatiques pour leurs populations: 5,4 milliards suffiraient à financer les vaccins et la médecine préventive de quelque 200 millions d'enfants, à former un million d'instituteurs ou à financer l'adduction d'eau potable pour 800 millions de personnes!

Pour la DB, la tactique du Conseil fédéral, qui se prépare à marchander l'entraide

administrative ou judiciaire dans des négociations bilatérales sans fin auxquelles de nombreux pays en développement n'auront pas accès, est inacceptable. A terme, la seule politique utile pour les pays du Sud passe par la suppression de la distinction indéfendable entre fraude fiscale et évasion fiscale et le passage à l'échange automatique d'informations.

Dans l'intervalle, il est crucial que le Gouvernement suisse évite que les pays du Sud soient désavantagés lors des négociations. Il existe plusieurs moyens pour atteindre cet objectif. L'un d'entre eux consisterait à adopter une loi-cadre facilitant la conclusion rapide de nouvelles CDI. De plus, selon une proposition évoquée dans une motion déposée en début d'année par le conseiller national Hans-Jürg Fehr, ces conventions devraient accorder systématiquement la clause de la nation la plus favorisée, une disposition qui permet de faire bénéficier l'ensemble des pays signataires d'une CDI des avantages accordés à un autre pays⁵. A défaut, la place financière suisse se spécialisera davantage encore dans son rôle de havre pour les sommes soustraites au fisc des pays du Sud, avec des conséquences dramatiques pour leurs populations.

Olivier Longchamp

² Pour qu'aucune équivoque ne subsiste à ce sujet, l'article 3 alinéa 3 de la loi sur l'entraide pénale (EIMP) exclut même explicitement l'évasion fiscale de l'entraide internationale.

³ *Le Temps* du 16 avril 2009.

⁴ Selon le Conseil fédéral, « la demande du Pakistan, qui souhaitait que la convention prévoie un échange de renseignements étendu, a été rejetée en raison de la politique restrictive de la Suisse dans ce domaine », *Feuille fédérale*, 2006, p. 7529.

⁵ Une telle disposition a été intégrée dans le protocole additionnel à la CDI signé en 2006 avec l'Espagne.

L'ÉVASION FISCALE EN PROVENANCE DU SUD : ENTRE 4 ET 17 FOIS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

En 2008, la DB a estimé le coût du secret bancaire helvétique pour les pays du Sud. Selon le rapport de Merrill Lynch/Cap Gemini, la fortune mondiale des personnes disposant d'avoirs mobiliers nets excédant 1 million de dollars avoisinait, en 2007, 40 700 milliards de dollars. En 1998, le même rapport juge qu'un tiers de cette fortune, soit 13 500 milliards de dollars, est administré offshore. Une autre source estime cette dernière à 7 500 milliards de dollars. Or, selon l'Association suisse des banquiers, un tiers de la fortune offshore mondiale est administré depuis la Suisse, soit 2 500 à 4 000 milliards de francs. D'après les chiffres de la Banque nationale suisse (BNS), probablement incomplets, ce montant s'élève à 2 198 milliards de francs au moins. La part de cette fortune gérée en Suisse qui échappe à l'impôt dans son pays d'origine serait comprise, selon diverses sources parlementaires et bancaires, entre 50 et 90 %, c'est-à-dire entre 1 250 et 3 600 milliards de francs. En partant du principe que l'origine de cette fortune est comparable à celle qui apparaît dans la statistique de la BNS, et que la moitié du volume des fonds transférés depuis des paradis fiscaux est issue des pays du Sud, la part de l'évasion fiscale provenant des ces pays se situe entre 362 et 1 467 milliards de francs. En adoptant les hypothèses restrictives d'un rendement net de 5 % et d'un taux d'impôt de 30 %, la perte fiscale pour les pays du Sud oscille entre 5,4 et 22 milliards de francs par année.