



Working paper

2017

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

Le havre fiscal et la globalisation de l'offshore

Farquet, Christophe

How to cite

FARQUET, Christophe. Le havre fiscal et la globalisation de l'offshore. 2017

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:93528>

Document de travail de l'Institut Paul Bairoch

Christophe Farquet

Christophe.Farquet@unige.ch

I. Introduction

Au tournant des années 1970-1980, la dérégulation des transactions financières internationales, qui fait suite à l'éclatement du système de Bretton Woods, s'accompagne d'un accroissement très sensible des activités bancaires liées à la finance offshore. Après un premier boom durant les années 1920, en réaction à l'aggravation exceptionnelle des charges d'impôts occasionnée par le premier conflit mondial, le marché de l'évasion fiscale internationale a en effet connu avec la Grande Dépression des années 1930, la Seconde Guerre mondiale et la période dite de répression financière de l'après-guerre une certaine contraction. Dominée après le deuxième conflit planétaire par une seule place financière - la Suisse - la gestion de fortune internationale s'est certes développée au cours des années 1960 en concomitance de la libéralisation des flux économiques et de la reconstitution des épargnes dans les pays occidentaux en un temps marqué par la lourdeur relative des charges fiscales sur les hauts revenus. Mais c'est véritablement avec le passage aux changes flexibles, la levée progressive des contrôles de capitaux et la financiarisation accélérée de l'économie entre la fin des années 1970 et le début des années 1980 que la finance offshore amorce son expansion exponentielle qui va se poursuivre jusqu'à la crise actuelle. Alors que le tournant néolibéral qui s'opère dans les pays occidentaux favorise l'adoption de politiques clémentes à l'égard du capital, on assiste à une véritable globalisation de l'offshore sur les principales places financières. Ceci s'incarne par la généralisation de pratiques agressives d'attraction fiscale des avoirs mobiliers tels la garantie du secret bancaire, la détaxation des placements des non-résidents ou encore l'octroi de vastes privilèges fiscaux en faveur des sociétés de domicile, trusts et autres holdings.

Le présent article se propose d'aborder l'analyse de ce phénomène de globalisation de l'offshore au travers de l'étude de la politique helvétique. Pour le paradis fiscal suisse, en effet, si l'accélération des mouvements de capitaux accentue dans un premier temps les afflux d'avoirs étrangers illicites en sa direction, la généralisation des pratiques offshore comporte à terme une double menace à l'égard de sa position nodale acquise dans la division internationale du travail depuis la fin de la Première Guerre mondiale comme premier gestionnaire de fortune transfrontalière au monde. D'une part, l'adoption de pratiques d'attraction fiscale sur les autres places financières similaires voire plus poussées que celles en vigueur en Suisse amoindrit un atout essentiel dont bénéficiaient les banques suisses pour capter les avoirs étrangers en fuite. D'autre part, tandis qu'aussi bien les pays occidentaux que les pays en développement font face à une explosion de leurs dettes publiques, les pressions politiques à l'encontre de l'accueil par le paradis fiscal suisse de capitaux qui éludent les impôts, restées relativement faibles depuis la sortie de la Seconde Guerre mondiale, redoublent à partir de la fin des années 1970. En se basant sur un large panel d'archives inédites, l'article analyse dès lors les différentes initiatives déployées entre 1971 et 1984 contre le havre fiscal helvétique et démontre comment les dirigeants helvétiques sont parvenus à assurer dans le nouvel

environnement économique la position de proue de la place financière suisse sur le marché de l'évasion fiscale internationale.

Au-delà de l'actualité de la thématique traitée, l'article comporte deux intérêts historiographiques qui dépassent le simple cas suisse. D'un côté, il est peu dire que l'étude historique du développement de la finance offshore et des tentatives de régulation à son rencontre au cours du XXe siècle reste à ce jour encore à un état embryonnaire. D'une manière générale, même si elle traite de la compétition fiscale internationale et de son accélération liée à la libéralisation financière, l'histoire de la taxation n'a guère intégré la finance offshore et son incidence sur les systèmes fiscaux dans son analyse.¹ L'on bénéficie certes de quelques travaux, issus de la science politique, qui ont proposé un survol de l'expansion des activités offshore et des réactions politiques qu'elles ont suscitées.² Ces études, d'une indéniable utilité pour disposer d'une vue générale sur le problème, ne se basent cependant pas sur des recherches d'archives et n'entrent en conséquence pas en profondeur dans la mécanique des processus de décision. En sus, surtout pour la Suisse, plusieurs monographies historiques ont analysé un aspect précis du développement de la finance offshore ou un épisode singulier de pressions internationales à son rencontre.³ Il n'empêche que la période traitée ici n'a fait l'objet d'aucun examen attentif jusqu'à présent de la part des historiens, encore moins dans une perspective comparative, et, plus grave encore, n'a pas été identifiée comme un moment essentiel pour comprendre le stade de développement atteint actuellement par la finance offshore.

De l'autre côté, outre le caractère inédit du matériel archivistique utilisé, l'article a l'ambition d'amener d'un point de vue méthodologique une lecture innovante des tentatives de régulation de la finance offshore. Au sein des études historiques, la tonalité dominante reste pour ainsi

¹ Le cas le plus évident de cette omission constitue bien entendu l'approche de Piketty, même si ses travaux plus récents sur les inégalités ont intégré à la marge cet aspect : Thomas Piketty, *Les hauts revenus en France au XXe siècle : inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris : Grasset, 2001. Pour un ouvrage d'histoire fiscale nationale intégrant l'incidence de la compétition fiscale internationale dans son approche, cf. par exemple Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris : Seuil, 2011.

² Sol Picciotto, *International Business Taxation. A Study in the Internationalization of Business Regulation*, London : Weidenfeld and Nicolson, 1992 ; Sol Picciotto, « Offshore : The State as a Legal Fiction », in Mark P. Hampton, Jason P. Abbott (éd.), *Offshore Finance Centres and Tax Havens. The Rise of Global Capital*, London : Macmillan, 1999, pp. 43-79 ; Ronen Palan, « Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty », *International Organization*, 56/1, 2002, pp. 151-176 ; Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes, *Le capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places offshore*, Paris : Ed. La Découverte, 2004, pp. 134-138 ; Thomas Rixen, *The Political Economy of International Tax Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008 ; Ronen Palan, Richard Murphy, et al., *Tax Havens. How Globalization Really Works*, Ithaca : Cornell University Press, 2010.

³ Pour la Suisse : Michael van Orsouw, *Das vermeintliche Paradies. Eine historische Analyse der Anziehungskraft der Zuger Steuergesetze*, Zürich : Chronos, 1995 ; Sébastien Guex, « The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy », *Business History Review*, 74/2, 2000, pp. 237-266 ; Peter Hug, « Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz », in Jakob Tanner, Sigrid Weigel (éd.), *Gedächtnis, Geld und Gesetz : Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*, Zürich : Hochschulverlag an der ETH Zürich, 2002, pp. 269-321 ; Janick Marina Schaufelbuehl, *La France et la Suisse ou la force du petit : évasion fiscale, relations commerciales et financières (1940-1954)*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009 ; Christophe Farquet, « The Rise of the Swiss Tax Haven during the Interwar Period : An International Comparison », *EHES Working Papers*, 27, 2012 ; Christophe Farquet, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale: une histoire internationale. Analyse de la politique helvétique au sein des négociations sur la double imposition et l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne, 2014.

dire une interprétation de type réaliste qui envisage avant tout la régulation de l'offshore comme l'affrontement entre des acteurs étatiques soucieux de préserver les recettes fiscales et des paradis fiscaux enclins à faire barrage à ces tentatives. Après avoir présenté un survol de la globalisation de l'offshore et de la position spécifique de la Suisse en son sein, l'article démontre combien cette lecture n'est que partiellement opérante et ce de trois manières. Premièrement, les pressions internationales envers le paradis fiscal suisse sont tout autant stimulées par l'intérêt fiscal à restreindre les activités offshore que par des considérations stratégiques de compétition entre places financières ou de politique monétaire internationale liée à la force de la devise helvétique. Deuxièmement, bien loin de la vision d'un simple affrontement interétatique, l'article démontre que les pressions contre le havre fiscal suisse sont constamment imbriquées à un niveau interne et externe : l'édiction de régulations intérieures en Suisse est souvent directement liée à la volonté d'anticiper les critiques étrangères à l'encontre du système bancaire suisse, tandis que les opposants helvétiques au secret bancaire s'appuient constamment sur des démarches étrangères pour légitimer leurs actions au sein de la Confédération. Troisièmement, l'article invite finalement à questionner la spécificité des démarches entreprises au sein des organisations internationales en comparaison d'autres relations interétatiques. Dans quelle mesure, de par la difficulté inhérente de parvenir à un accord multilatéral substantiel compte tenu notamment de la politique invariablement obstructionniste des paradis fiscaux comme la Suisse en leur sein, ces initiatives ne sont-elles pas des moyens commodes pour les grandes puissances d'enterrer le débat politique sur la régulation de l'offshore en faisant mine de le soulever?

II. La Suisse et la globalisation de la finance offshore dans les années 1970 et 1980

Bien loin de débuter avec la globalisation financière des années 1980, l'histoire de la finance offshore est consubstantielle à celle de l'imposition. Dès le début du XXe siècle, suite à l'introduction des premiers impôts progressifs sur le revenu dans les grands pays européens, des capitaux en fuite ont trouvé refuge dans les centres financiers de petits pays européens dans le but de les éluder. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, le marché de l'évasion fiscale internationale reste cependant encore embryonnaire compte tenu de la faiblesse des charges d'impôts et c'est véritablement dans le premier après-guerre qu'il va connaître un développement significatif avec l'accroissement très conséquent des taux d'impôt sur les hauts revenus et les grosses fortunes dans les ex-belligérants pour couvrir les dettes de guerre et les frais de reconstruction. Couplée aux dépréciations monétaires et aux troubles politiques, l'augmentation des impôts conduit à une délocalisation massive des capitaux depuis les grands pays du Continent européen - au premier chef la France et l'Allemagne mais également l'Italie ou l'Autriche - vers les ex-pays neutres comme la Suisse et les Pays-Bas. Ces derniers offrent aux avoirs en fuite des conditions libérales proches de celles en vigueur avant la guerre, à savoir une détaxation quasi-totale à la source des capitaux importés, une garantie très forte de la confidentialité des comptes et dépôts bancaires vis-à-vis des autorités fiscales indigènes comme étrangères ou encore une absence de contrôle et de restriction sur les transactions financières opérées sur leur territoire.⁴ La gestion de fortune transfrontalière connaît dès lors au cours des

⁴ Cf. Christophe Farquet, « Imposition des fortunes et finance offshore durant les années 1920. Aux origines de la concurrence fiscale internationale », *Working Papers of the Paul Bairoch Institute of Economic History*, 2, 2015. Pour développement de la place financière suisse après la Première Guerre mondiale, cf. par exemple Marc Perrenoud et al., *La place financière et les banques suisses à l'époque du national-socialisme. Les relations des grandes banques avec l'Allemagne (1931-1946)*, Lausanne : Payot, Zurich : Chronos, 2002, pp. 44-71 ; Michel Fior, *Les banques suisses, le franc et l'Allemagne. Contribution à une histoire de la place financière suisse (1924-1945)*, Genève : Droz, 2002 ; Malik Mazbouri, « La Première Guerre mondiale et l'essor de la place bancaire helvétique. L'exemple de la

années 1920 une croissance exponentielle en Suisse, qui se positionne déjà à l'avant-garde de ce nouveau marché : entre 1920 et 1931, les titres sous gestion dans les banques suisses, constituant le cœur des activités offshore, triplent. Ils atteignent à la veille de la crise financière européenne de 1931 la valeur extraordinaire de 29.3 milliards CHF, soit trois fois le PIB de la Suisse ou presque l'équivalent de l'ensemble de l'immense dette extérieure du plus gros débiteur au monde, l'Allemagne.⁵

Par la suite, le marché de l'évasion fiscale internationale amorçe, avec la Grande Dépression des années 1930, une phase de relative contraction qui se poursuit jusqu'au début des années 1950, suivie d'un moment de croissance très lente jusqu'à la fin de la décennie et ce en dépit de la hauteur élevée dans les grands pays occidentaux des taux d'impôts progressifs sur le revenu. Les causes de cette limitation sont à chercher autant dans le déclin des fortunes mobilières, liées à la crise économique puis aux destructions de la guerre, dans les restrictions très strictes imposées aux mouvements de capitaux, que dans une limitation de l'offre offshore. Le respect du secret bancaire par l'administration fiscale, en vigueur avec des exceptions mineures dans les années 1920 en Belgique, aux Pays-Bas ou encore en Grande-Bretagne, est en effet progressivement remis en cause au cours de la Grande Dépression et le début de l'après-guerre sous la pression de l'accroissement des ressources budgétaires induit par la recrudescence de l'interventionnisme étatique.⁶ Même en Suisse, qui maintient à contre-courant de la tendance dominante ses pratiques de dumping fiscal et reste un refuge privilégié pour les fortunes exilées, les activités fléchissent quelque peu : la valeur des titres sous gestion, en termes réels, n'atteint en 1949 qu'environ 40% de celle du pic du début des années 1930 et le nombre de holdings décline également d'un quart entre 1938 et 1953.⁷ Cette tendance commence à s'inverser au tournant de la décennie 1950/1960. Avec le retour à la convertibilité externe des principales monnaies européennes, couplée à une libéralisation limitée des marchés financiers, les mouvements de capitaux s'accroissent, ce qui incite à une renaissance de l'offshore. Aux côtés de la Suisse, le monde bancaire britannique s'avère particulièrement actif dans cette tentative de reconstitution des pratiques d'avant-guerre dans le but de contourner les réglementations strictes imposées aux établissements financiers anglais et d'envisager une réaffirmation de la position internationale dont jouissait la City au début du XXe siècle. Cette stratégie s'incarne dans la construction progressive d'un réseau de paradis fiscaux dans les ex-colonies britanniques

Société de Banque Suisse », *Histoire, économie et société*, 32/1, 2013, pp. 73-94. Pour le rôle de refuge de la place d'Amsterdam pour les capitaux en fuite, surtout en provenance d'Allemagne, cf. Jeroen Euwe, « Financing Germany. Amsterdam's Role as an International Financial Centre, 1914–1931 », in Patrice Baubeau, Anders Ögren (éd.), *Convergence and Divergence of National Financial Systems : Evidence from the Gold Standards, 1871-1971*, London : Pickering and Chatto, 2010, pp. 219-240.

⁵ Chiffre calculé à partir de : Malik Mazbouri, Sébastien Guex, Rodrigo López, « Finanzplatz Schweiz », in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel : Schwabe, 2012, p. 477. La dette extérieure allemande s'élève à la fin de l'année 1930 à 25.6 milliards de marks, soit environ 31 milliards de francs suisses. Cf. Karl Born, *Die deutsche Bankenkrise 1931 : Finanzen und Politik*, München : R. Piper, 1967, p. 18.

⁶ Pour un survol de l'évolution comparative des secrets bancaires dans les législations nationales, cf. Siegfried Sichtermann, *Bankgeheimnis und Bankauskunft. Systematische Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung und unter Heranziehung ausländischen Rechts*, Frankfurt am Main : Fritz Knapp, 1957.

⁷ Pour les chiffres sur la gestion de fortune, cf. Mazbouri et al., art. cit., 2012, p. 477. Pour les chiffres sur les holdings, cf. *Annuaire statistique de la Suisse*, Bâle : E. Birkhäuser, 1938-1953.

durant les années 1960⁸ et, surtout, dans l'émergence des eurodollars, soit un marché totalement dérégulé de transactions financières en dollars.⁹

Si le développement de la finance offshore avant la globalisation du dernier tiers du XXe siècle ne suit donc pas une tendance linéaire et se caractérise par des cycles de croissance ralenties et accélérées ainsi que par des moments de contraction, avec l'éclatement du système de Bretton Woods à partir de 1971 et surtout dès la fin de la décennie, l'offshore va amorcer une nouvelle phase et atteindre rapidement un degré d'expansion totalement inégalé. En dépit de la difficulté de quantifier des flux de capitaux illicites, toute une série d'indices appuie de façon évidente ce constat. Entre 1975 et 1985, les dépôts bancaires possédés par des non-résidents autres que des banques quintuplent en effet dans le monde (Annexe 1), passant de 149.1 milliards \$ à 796.1 milliards \$ selon les statistiques du Fonds monétaire international (FMI).¹⁰ L'usage des paradis fiscaux par les multinationales s'intensifie également : en l'espace de dix ans, entre 1968 et 1978, les investissements directs américains dans les havres fiscaux passent de 4.697 milliards à 23.022 milliards \$, soit presque un triplement en tenant compte de l'inflation.¹¹ Dominé par Londres, le marché des eurodollars participe très activement à ce boom des transactions offshore, le volume des engagements s'y élevant à 583 milliards \$ en 1981, ce qui, compte tenu des multiples transactions enregistrées dans les différentes banques, signifie probablement qu'un stock de fortune de 100 milliards \$ environ transite sur ce marché.¹²

Cette accélération brutale des activités offshore au cours des années 1970 et 1980 est conditionnée par trois facteurs principaux. Premièrement, avec la fin du système de Bretton Woods au sein duquel la garantie de parités de change fixes allait de pair avec le maintien d'une certaine surveillance étatique et de restrictions sur les mouvements financiers¹³, la libéralisation des flux de capitaux facilite les placements offshore, tout en gonflant le volume des avoirs mobiliers. Au sein des grandes puissances, le mouvement d'abolition des contrôles de capitaux

⁸ Paul Sagar, John Christensen, Nicholas Shaxson, « British Government Attitudes to British Tax Havens », in Jeremy Leaman, Attiya Waris (éd.), *Tax Justice and the Political Economy of Global Capitalism, 1945 to the Present*, 2013, pp. 107-132.

⁹ Sur les origines du marché des eurodollars, cf. Gary Burn, *The Re-Emergence of Global Finance*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2006.

¹⁰ International Monetary Fund, *International financial statistics, Yearbook*, Washington : International Monetary Fund, 1986, pp. 78-81.

¹¹ La proportion des investissements directs en comparaison de leur total au niveau mondial double durant la période. Ces chiffres sont tirés d'un rapport du Treasury daté de 1981 – le « rapport Gordon » : *Tax Havens and Their Use By United States Taxpayers – An Overview. A report to the Commissioner of Internal Revenue, the Assistant Attorney General and the Assistant Secretary of the Treasury, submitted by Richard Gordon, Special Counsel for International Taxation*, 12 janvier 1981, p. 38. On peut retrouver une tendance similaire au Japon. Alors que le cumul des investissements directs japonais dans les sept principaux paradis fiscaux extra-européens (Panama, Hong Kong, Liberia, Bahamas, Antilles néerlandaises, Iles Cayman, Bermudes) s'élève entre 1971 et 1977 à 1.517 milliards \$, soit 8.1% des investissements directs étrangers japonais effectués durant cette période, il atteint entre 1978 et 1983 9.643 milliards \$, ce qui représente 17.8% de l'ensemble de ce type de placements. Cf. Organisation de coopération et de développement économiques, *L'évasion et la fraude fiscales internationales. Quatre études*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, 1987, p. 60.

¹² Archives de la Banque nationale suisse (ABNS), Procès-verbal du Conseil de banque de la Banque nationale suisse (BNS), 12 mars 1982. La BNS considère que le marché des eurodevises atteint 821.2 milliards \$ en septembre 1981, dont 71% libellés en dollars, et que la fortune y transitant est de 130 à 140 milliards (d'où le chiffre de 100 milliards pour les eurodollars si l'on rapporte ce montant aux 71% cités).

¹³ Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton: Princeton University Press, 2008, pp. 91-133.

est amorcé en décembre 1974 par les Etats-Unis, bientôt suivi en octobre 1979 par l'abandon du contrôle des changes en Grande-Bretagne sous l'impulsion du gouvernement Thatcher, puis par la levée progressive des entraves à l'expansion des marchés financiers internationaux dans l'ensemble des pays européens au cours des années 1980.¹⁴ Deuxièmement, au niveau politique, le tournant vers le néolibéralisme qui s'opère dans les pays occidentaux durant ces années s'accompagne d'une attitude complaisante à l'égard de la compétition fiscale internationale puisque celle-ci participe au démantèlement ou tout du moins constitue un frein au financement de l'Etat-Providence. Sous couvert d'une rhétorique de la rigueur, les gouvernements Reagan et Thatcher enclenchent des abaissements considérables des impôts sur les hauts revenus, une tendance qui est partiellement suivie en Europe.¹⁵ Entre 1975 et 1990, alors que les maxima d'imposition sur le revenu s'amointrissent de 42 et de 43 points de pourcent aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, ils se restreignent globalement de 18 points de pourcent dans l'ensemble des pays de l'OCDE.¹⁶ Les niches offertes par la finance offshore, par la pression structurelle qu'elles exercent sur les systèmes d'impôts, contribuent ainsi à ce programme d'abaissement des charges grevant le capital. Troisièmement, du côté de la demande, un facteur conjoncturel influe également sur le développement des marchés offshore. Avec d'une part l'explosion de la rente pétrolière dans les pays de l'OPEP au cours des années 1970, puis d'autre part les flux intempestifs de capitaux qui font suite au déclenchement de la crise de la dette des pays du Sud au début de la décennie suivante, des masses d'avoirs non-occidentaux viennent se réfugier sur les places financières du Nord, dopant de fait les activités de gestion de fortune transfrontalière. Les sommes en jeu sont considérables : en 1980, la moitié de l'excédent disponible en investissements des pays de l'OPEP, soit une somme de 42.6 milliards \$, est placée à court terme, 14.8 milliards se retrouvant dans des dépôts en euromonnaies à Londres¹⁷, tandis que certaines estimations averties quantifient les fuites nettes de capitaux de l'Argentine, du Mexique et du Venezuela entre 1980 et 1982 à 55.7 milliards \$.¹⁸

Du point de vue de l'imposition, cette accélération des mouvements financiers internationaux alimente une compétition accrue entre les centres bancaires pour capter ou retenir les capitaux dans un environnement favorable aux politiques de dumping fiscal. A côté de l'intensification de l'usage des structures offshore en vigueur dans les années 1960 – secret bancaire et holdings suisses, eurodollars de la City et paradis fiscaux insulaires – on assiste ainsi, particulièrement à partir de la fin des années 1970 et le début des années 1980, à une globalisation de l'offre d'évasion fiscale internationale sur l'ensemble des centres bancaires. Ce phénomène, peu traité

¹⁴ Cf. à ce sujet l'ouvrage de référence sur la question : Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca : Cornell University Press, 1994, pp. 123-168.

¹⁵ Sur ce tournant, cf. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994. Sur les débuts de la *race to the bottom* des taux d'imposition dans les années 1980, cf. Vito Tanzi, « The Response of other industrial countries to the U.S. Tax Reform Act », *National Tax Journal*, 1987, 40/3, pp. 339-355 ; Arnold J. Heidenheimer, Hugh Hecl, Carolyn T. Adams, *Comparative Public Policy, The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, New York: St. Martin's Press, 1990, pp. 209-214.

¹⁶ Cf. Marc Buggeln, « Steuern nach dem Boom. « Die Öffentlichen Finanzen in den westlichen Industrienationen und ihre gesellschaftliche Verteilungswirkung », *Archiv für Sozialgeschichte*, 52, 2012, p. 86.

¹⁷ Cf. Banque des règlements internationaux, *Cinquante-deuxième rapport annuel, 1^{er} avril 1981-31 mars 1982*, Bâle : Banque des règlements internationaux, 1982, p. 110.

¹⁸ Cf. John T. Cuddington, « Capital Flight : Estimates, Issues, and Explanations », *Princeton Studies in International Finance*, 58, 1986, pp. 6-7. Ces estimations ne tiennent pas compte des placements illicites de capitaux via les manipulations comptables effectuées par les multinationales, cette exportation d'avoirs étant souvent considérée comme plus conséquente dans les pays du Sud que celle effectuée par l'expatriation du capital mobilier.

tant par l'histoire de l'impôt que par l'histoire de la finance, s'incarne dans différentes pratiques. Tout d'abord, le secret bancaire – soit, dans une acception très souple, le respect de la confidentialité des comptes en banques par l'administration fiscale – est réintroduit au sein de plusieurs centres de moyenne importance. En 1979 et 1981, en Europe, l'Autriche et le Luxembourg adoptent tour à tour des législations relativement similaires à celle en vigueur en Suisse en raffermissant la confidentialité des avoirs bancaires vis-à-vis des organes étatiques.¹⁹ Ensuite, devant la libre-circulation des capitaux, la taxation à la source des avoirs des non-résidents s'assouplit dans le but tant de retenir les placements étrangers que d'en drainer de nouveaux. Par exemple, en 1984, non seulement les Etats-Unis, mais encore l'Allemagne et même la France sous gouvernement socialiste, abandonnent la retenue à la source des intérêts.²⁰ Enfin, dans le même sens, toutes sortes de nouveaux avantages fiscaux sont accordés aux avoirs étrangers. Un cas typique de cette offre de dérégulation est la mise en œuvre en décembre 1981 aux USA des International Banking Facilities (IBF). Dans le but de rapatrier les eurodollars sur le marché américain, les IBF consistent en un ensemble de privilèges offerts aux transactions bancaires effectuées depuis l'étranger, dont l'abolition ou la réduction des taxes locales des Etats. En l'espace de six ans, ce marché décuple, les transactions IBF augmentant entre 1981 et 1987 de 79.8 milliards \$ à 578.9 milliards \$.²¹

La position de la Suisse à l'avant-garde du marché de l'évasion fiscale internationale est directement menacée par cette globalisation de la finance offshore. Même si on ne dispose que très peu de chiffres comparatifs sur les mouvements transfrontaliers des fortunes individuelles, plusieurs indices tendent à indiquer que la Confédération reste alors le leader en matière de gestion de fortune internationale au tournant des années 1970/1980. Premier indice, sur le plus grand marché financier mondial, les Etats-Unis, le paradis fiscal suisse représente de loin le premier détenteur d'actions et d'obligations au monde, engrangeant 28.5% de l'ensemble des dividendes et intérêts américains reversés à l'étranger en 1978 contre 13.4% pour le Royaume-Uni – phénomène somme toute extraordinaire compte tenu de la taille de l'économie helvétique et qui résulte directement de la gestion des avoirs appartenant à des non-résidents par les banques suisses.²² Deuxième indice, si entre 1975 et 1984 la part de marché de la Suisse

¹⁹ La loi bancaire autrichienne du 24 janvier 1979 permet notamment l'ouverture de comptes anonymes, dont les détenteurs ne sont pas connus de la banque, ce qui n'est pas le cas en Suisse. Toutefois, relevons que les infractions au secret bancaire ne sont pas poursuivies automatiquement comme dans la Confédération et que, pour les non-résidents, les contrôles des changes et les dispositifs d'assistance fiscale avec l'étranger restreignent l'attractivité de l'Autriche comme havre fiscal. Cf. l'appréciation de la BNS à ce sujet : ABNS, 1241, Lettre de Fritz Leutwiler, Président de la Direction générale de la BNS, à Georges-André Chevallaz, Conseiller fédéral en charge des finances, 23 novembre 1979. Pour une analyse complète de la législation autrichienne, cf. Archives fédérales (AF), E 2010(A), 1995/313, vol. 577, Rapport du Ministère des finances autrichien, transmis le 27 juin 1983 à l'Ambassade suisse à Vienne en annexe d'une Lettre de Sven Miéli, de l'Ambassade suisse à Vienne, au Service économique et financier du DPF, 1^{er} juillet 1983. Après le 23 avril 1981, le secret bancaire au Luxembourg est dans l'ensemble similaire à celui suisse, mais va même plus loin concernant la confidentialité sur le passage en héritage. Cf. Benedicte Vibe Christensen, « Switzerland's Role as an International Financial Centre », *IMF Occasional Paper*, 1986, p. 6. Cf. également ABNS, PV du Directoire de la BNS, no 510, 27 août 1981. On relèvera toutefois que, comme en Suisse, le respect du secret bancaire vis-à-vis des autorités fiscales dépend dans une large mesure du droit fiscal et de la jurisprudence s'y référant. Cf. Claude Schmitt, Marie-Paule Weides-Schaeffer, *Le secret bancaire en droit luxembourgeois*, Luxembourg : Banque internationale à Luxembourg, 1984, pp. 38-47.

²⁰ Cf. Christensen, art. cit., 1986, p. 1.

²¹ Michael H. Moffett, « International Banking Facilities Revisited », *Journal of International Financial Management and Accounting*, 1/1, 1989, p. 92.

²² *Tax Havens and Their Use By United States Taxpayers*, op. cit., 12 janvier 1981, p. 177.

des dépôts bancaires des non-résidents recule légèrement (de 17.1% à 15.2%) pour se placer assez clairement derrière le Royaume-Uni (de 14% à 21.2%)²³, ces chiffres n'intègrent pas les titres en garde hors-bilan que les banques suisses gèrent pour le compte de la clientèle étrangère, sur lesquels peu d'informations statistiques existent. Or, si l'on en croit les quelques indices dont on dispose à ce sujet, ceux-ci atteindraient en 1975 déjà une somme d'environ 60 à 70 milliards \$ soit un montant qui correspond à près de la moitié de l'ensemble des dépôts offshore mondiaux recensés par le FMI, avant de croître au début des années 1980 vertigineusement. Leur cumul, y compris les avoirs en mains suisses, se montent approximativement à 770 milliards \$, soit plus de cinq fois le PIB suisse et une somme supérieure de 70% environ aux bilans cumulés des banques helvétiques.²⁴ Troisième indice, la Suisse, tout du moins en Europe et pour autant que l'on y intègre le Liechtenstein dont les activités sont intimement liées aux banques helvétiques, conserve une situation hégémonique dans la constitution de sociétés de domicile utilisées par les multinationales comme par les fortunés pour camoufler et faire transiter leurs revenus et capitaux. En 1977, la Suisse totalise 16 170 holdings (Annexe 2.1) et le Liechtenstein compte plus de 20 000 sociétés boîtes aux lettres, concentrées seulement dans quelques dizaines de domiciles dans la Principauté²⁵, tandis que leur principal concurrent, le Luxembourg, en abrite 5000, un chiffre certes qui a doublé depuis 1970.²⁶

Il n'empêche que, du point de vue de la législation d'impôt, la situation du paradis fiscal suisse se précarise face à la globalisation des pratiques offshore qui intervient à la fin des années 1970. Contrairement à une vue largement admise, du point de vue de la taxation, le mythique secret bancaire dépend en Suisse, bien plus que de l'article 47 de la législation sur les banques introduit en 1934 – qui garantit l'application automatique de sanctions pénales en cas de violation de la confidentialité sur les avoirs d'un tiers par un employé d'un institut financier – d'un ensemble de législations fédérales et cantonales et de conventions de droit international qui assurent le respect de cet article en cas de soustraction fiscale.²⁷ D'apparence iconoclaste, cette interprétation est pourtant admise à l'époque, autant au sein de la Banque nationale suisse (BNS) que de la faïtière des banques helvétiques, l'Association suisse des banquiers (ASB)²⁸, ou

²³ International Monetary Fund, *International Financial Statistics. Yearbook*, op. cit., 1986, pp. 78-81.

²⁴ Le premier chiffre provient d'une estimation d'un Directeur général de l'UBS, qui estime les montants des titres sous gestion de 300 à 350 milliards CHF, dont la moitié en mains étrangères. Cf. « La Suisse, place financière internationale. Résumé d'une conférence présentée à Genève par Guido Hanselmann, Directeur général de l'Union de Banques Suisses, lors d'une réunion du Forum européen de management », *Notice économique de l'UBS*, novembre 1975. Le second montant provient de l'évaluation de référence dont on dispose, évaluant les titres en 1986 à 1387 milliards CHF (Mazbouri et al., art. cit., 2012, p. 477).

²⁵ Chiffre de 1974 : 20 000 sociétés sont concentrées dans une quarantaine de domiciles. Cf. « German-French Memorandum on Tax Evasion/Avoidance on the International Level », *European Taxation*, avril 1974.

²⁶ Cf. Archives de l'OCDE (AOCDE), CFA/WP8/82.13, Note du Secrétariat, « L'expérience de l'Allemagne concernant la loi sur l'imposition en cas de relations avec l'étranger (Aussensteuergesetz) », 24 mai 1982.

²⁷ Le débat historique s'est pourtant focalisé sur l'article 47. Cf. Sébastien Guex, « Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la Seconde Guerre mondiale », *Genèses*, 34, 1999, pp. 4-27 ; Guex, art. cit., 2000 ; Robert U. Vogler, « The Genesis of Swiss Banking Secrecy : Political and Economic Environment », *Financial History Review*, 8/1, 2001, pp. 73-84 ; Hug, art. cit., 2002 ; Robert U. Vogler, *Das Schweizer Bankgeheimnis : Entstehung, Bedeutung, Mythos*, Zürich : Verein für Finanzgeschichte, 2005.

²⁸ Cf. l'intervention dans ce sens du Secrétaire général de l'ASB, Markus Lusser dans Archives de l'ASB (AASB), PV du Conseil d'administration de l'ASB, 29 septembre 1977, pp. 7-8, ainsi que dans PV du Conseil d'administration de l'ASB, 29 juin 1977, p. 25. Pour la BNS, cf. ABNS, 1241, Rapport

encore par certains spécialistes juridiques du secret bancaire les plus renommés.²⁹ Or, au tournant des années 1970/1980, non seulement des places financières comme le Luxembourg adoptent des législations bancaires qui garantissent plus strictement encore que l'article 47 le secret bancaire, mais des pays suivent également des règles fiscales plus laxistes qu'en Suisse sur la surveillance des comptes en banques : selon un rapport du Comité fiscal de l'OCDE, les administrations portugaise et irlandaise vont par exemple jusqu'à ne pas enfreindre le secret bancaire dans des cas de fraude fiscale, ce qui n'est pas le cas en Suisse où à quelques exceptions près seule l'omission de déclaration est couverte par la confidentialité bancaire.³⁰ En outre, à côté de la friabilité juridique du secret bancaire, le système fiscal suisse devient peu compétitif au niveau international une fois que l'on s'intéresse non pas aux indices usuels de taxation comparée - charge fiscale globale ou taux d'imposition théorique quoique même ces indices font preuve d'une baisse d'attractivité entre le début des années 1970 et le milieu des années 1980 en raison du tournant néolibéral tardif en Suisse (Annexes 3) - mais aux impôts qui grèvent directement les activités offshore.³¹ Bien que celui-ci puisse être réduit par voie de convention de double imposition, le taux de taxation à la source des intérêts et des dividendes, de 35% dès 1976, est en effet le plus élevé d'Europe.³² Il en est partiellement de même du système de privilèges fiscaux accordés aux holdings au regard de la législation du Liechtenstein, du Luxembourg ou même de celle des Pays-Bas³³, sans parler de l'exemption d'impôts totale

de Paul Ehram, Directeur de la BNS, « Bankgeheimnis / Verbot von Nummernkonti ? », 16 mai 1975 ; ABNS, PV du Directoire de la BNS, no 91, 11 février 1982.

²⁹ Cf. par exemple l'interprétation dans un ouvrage de référence sur le secret bancaire : Maurice Aubert, Jean-Philippe Kernen, Herbert Schönle, *Le secret bancaire suisse*, 2^e édition, Berne : Stämpfli, 1982, pp. 445-448. Compte tenu du fait que la confidentialité des données bancaires vis-à-vis du fisc dépend des législations fiscales fédérales et cantonales, et non de l'article 47, Aubert et al. peuvent ainsi écrire les lignes suivantes : « *Le droit fiscal est donc l'un des rares domaines où le secret bancaire joue un rôle minime ! Plus concrètement, si l'obligation de discrétion des banques était purement et simplement supprimée, l'administration fiscale n'obtiendrait pratiquement pas plus de renseignements.* » (p. 446)

³⁰ AOCDE, DAF/CFA/WP8/81.8, Note du Secrétariat, « Secret bancaire. Analyse des réponses au questionnaire », 4 septembre 1981. On notera que, selon ce rapport, en Finlande et au Portugal, le secret bancaire ne peut même pas être levé lors de procédures pénales.

³¹ La quote-part fiscale globale de la Suisse est sensiblement inférieure à celle des grands pays de l'OCDE, mais elle s'accroît plus vite dans la période qui nous intéresse : elle passe entre 1970 et 1985, de 19.3% à 25.5%, soit une augmentation de 32%, contre une croissance moyenne de 19% dans les pays de l'OCDE (de 27.5% à 32.7%). En revanche, au niveau des impôts directs, le cas suisse n'est guère spécifique : la quote-part fiscale *directe* globale (impôt sur le revenu et les bénéfices en rapport du PIB) de la Suisse en 1970 est de 8.5% contre 10.2% dans la moyenne des pays de l'OCDE ; en 1985, elle atteint désormais 11.7% contre 12.3%. Cf. Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques des recettes publiques, 1965-2007*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, 2008. En ce qui concerne les taux d'imposition sur les très hauts revenus, les maxima suisses, en moyenne des cantons, doivent se situer un peu au-dessus de 50% en 1975 (taux sur le rendement d'une très grosse fortune de 5 millions CHF) contre 68% dans les pays de l'OCDE (56% en Allemagne, 60% en France, 70% aux USA, 83% en Grande-Bretagne) ; dans les années 1980, si ce taux s'est abaissé à 63% dans l'OCDE (en 1985 : 56% en Allemagne, 65% en France, mais 50% aux Etats-Unis et 60% en Grande-Bretagne), il se maintient en Suisse toujours autour de 50% (1982). Pour le taux suisse, cf. Annexe 3.3. Pour les taux des autres pays, cf. Buggeln, art. cit., 2012, p. 86.

³² Christensen, art. cit., 1986, p. 37 : au milieu des années 1980, l'imposition des dividendes et des intérêts bancaires est respectivement de 25% et 0% en Allemagne ; 20% et 20% au Japon ; 5-15% et 30% en Grande-Bretagne et 30% et 0% aux Etats-Unis.

³³ Pour la situation au milieu des années 1980, cf. Peter Hess, *Der Holding-Standort "Schweiz": ein steuerlicher Vergleich mit dem Ausland*, Basel, 1987, p. 25.

offerte aux sociétés dans certains grands paradis fiscaux insulaires tels les Bahamas ou les Bermudes. Les banquiers suisses n'ont de cesse dès lors de se plaindre de cette perte de compétitivité, responsable selon eux d'une délocalisation des affaires, à l'image de Robert Studer, Directeur général de l'UBS, qui déplore en 1985 qu' « (a)lors que nombre d'Etats étrangers allègent l'imposition fiscale dans le secteur financier, la Suisse depuis près de vingt ans, ne fait que multiplier les restrictions ».³⁴

Gardons-nous toutefois d'exagérer ce phénomène. Bien plus que sur la législation interne en elle-même, l'attrait fiscal de la place financière suisse repose sur deux principes qui assurent à la clientèle étrangère une très vaste détaxation de ces avoirs, une fois que ceux-ci sont passés en mains des banquiers suisses. D'une part, tendance structurelle au cours du XXe siècle stimulée par la forte décentralisation du système d'impôts, la compétitivité fiscale est raffermie par une interprétation particulièrement clémente de la part de l'administration suisse des règles de droit, ce qui, couplé à une internationalisation de certaines activités bancaires, laisse une large marge de manœuvre aux banques helvétiques pour éluder tout impôt. En réaction à l'accroissement de la concurrence fiscale internationale, assiste-t-on par exemple au cours des années 1970 au développement très rapide et sans régulation étatique d'un nouveau genre de comptes typiquement suisses, les dépôts fiduciaires, soit des dépôts hors-bilan en numéraires que la banque place sans garantie à la clientèle dans un institut étranger afin d'éviter l'imposition à la source des intérêts dans la Confédération.³⁵ Possédés pour plus de 90% par la clientèle étrangère³⁶ et libellés principalement en dollars, ces comptes évoluent de 43.693 milliards CHF à 229,031 milliards CHF en l'espace de dix ans entre 1974 et 1984 (Annexe 4). D'autre part, le second avantage comparatif de la place financière réside dans le corpus de conventions de double imposition signées depuis l'entre-deux-guerres par la Confédération avec 22 pays en 1978.³⁷ Ces accords offrent des dégrèvements à la source sur les placements extérieurs des banquiers suisses sans qu'ils ne soient corrélés à de quelconques mesures d'assistance contre l'évasion fiscale, si l'on fait exception d'un article ambigu dans la convention de 1951 avec les Etats-Unis et de quelques clauses cosmétiques.³⁸ Assurant de la sorte une double détaxation du capital sous gestion - au domicile de son propriétaire et à la source du revenu - la Suisse se démarque ainsi autant des petits paradis fiscaux, qui ne possèdent pas un réseau aussi vaste de conventions et dont les placements extérieurs sont dès lors captifs des taxes à la source

³⁴ *Notice économique de l'Union de banques suisses*, « Avantages et inconvénients de la place financière suisse », novembre 1985.

³⁵ Pour l'origine des placements fiduciaires et le lien avec la concurrence fiscale internationale, cf. Association suisse des banquiers, « Rapport sur le 66e exercice du 1er avril 1980 au 31 mars 1981 », pp. 31-33.

³⁶ Selon une estimation émise par la BNS. Cf. ABNS, PV du Directoire de la BNS, no 487, 21 juillet 1978.

³⁷ Toutes les grandes puissances économiques occidentales sont signataires. Cf. Gérard Menétrey, « Droit fiscal international 1968-1977 », *Annuaire suisse de droit international*, 34, 1978, pp. 247-287.

³⁸ Les traités avec les grands pays occidentaux contiennent habituellement à partir des années 1960 une clause permettant l'échange de renseignements entre administrations fiscales, mais uniquement pour faire appliquer les mesures contre la double imposition. En clair, ces échanges ne servent pas à lutter contre la soustraction fiscale et ne s'activent que si le contribuable souhaite bénéficier de la convention. Le Directeur de l'Administration fédérale des contributions, Kurt Locher, estime en 1978 que son administration « a toujours fait du devoir de renseignement un usage extrêmement restrictif », appliquant une pratique « beaucoup plus étroite » que les prescriptions de l'OCDE. (AF, E 2001 E, 1988/16, vol. 853, PV confidentiel de la Commission du Conseil des Etats (... sur) les accords italo-suisse sur l'imposition des frontaliers et sur la double imposition, 18 août 1978, p. 8).

étrangères³⁹, que des autres grandes places financières dont la plupart des accords sont couplés à des mesures contre l'évasion fiscale susceptibles de permettre à l'Etat d'origine des avoirs expatriés d'identifier et de taxer leurs détenteurs.⁴⁰

III. *Business (almost) as usual* (1971-1977)

Composante essentielle de l'attrait de la place financière suisse pour les avoirs en fuite depuis la Première Guerre mondiale, aux côtés de sa stabilité politique, de la force de sa monnaie et de la dérégulation de son secteur bancaire, la compétitivité du système fiscal helvétique est donc fondée sur des principes aisément attaquables dans les années 1970. Sur le plan international, du fait du rôle déterminant des accords de double imposition dans la préservation du secret bancaire et de l'attractivité fiscale, la Suisse prête le flanc à des demandes de renégociation de la part des gouvernements étrangers dans le contexte de la crise du système de Bretton Woods marquée par les flux déstabilisateurs de capitaux. Un premier coup de boutoir est donné en ce sens au début des années 1970 depuis les Etats-Unis à l'encontre du secret bancaire suisse. Principale critique depuis la fin des années 1950 du havre fiscal helvétique, en raison non seulement des pertes d'impôts occasionnées par l'évasion fiscale internationale mais également parce que l'attrait de la place financière suisse pour les capitaux d'Outre-Atlantique alimente les déficits de la balance de paiements états-unienne, l'administration américaine signe après cinq années de négociations un accord d'entraide juridique avec la Confédération en 1973 qui ouvre pour la première fois la voie à une coopération limitée entre les tribunaux dans des cas de fraude fiscale liés au crime organisé commis en Suisse.⁴¹ Au niveau intérieur, la malléabilité des principes sur lesquels repose la détaxation des activités de gestion de fortune transfrontalière expose similairement le paradis fiscal suisse à des critiques et à des attaques de plus en plus fréquentes. Ici aussi la conjoncture de crise des années 1970 joue en défaveur des banques suisses. Dès 1971, mais surtout après le refus en vote populaire d'un paquet fiscal proposé par le gouvernement à la fin 1974 suivi de deux autres votes négatifs similaires, et ce jusqu'au début des années 1980, la Confédération dégage pour la première fois depuis deux décennies d'importants déficits budgétaires⁴², stimulant le débat sur la manière de contenir l'évasion fiscale en Suisse. Avec le passage aux changes flexibles dès 1973, le renforcement du franc suisse lié à

³⁹ Cf. par l'exemple l'appréciation faite par l'administration américaine en comparant la Suisse aux paradis fiscaux des Caraïbes : Department of the Treasury, *Tax Havens in the Caribbean Basin*, janvier 1984, p. 8.

⁴⁰ Pour la pratique restrictive de la Suisse en matière d'assistance fiscale internationale en comparaison de l'étranger, cf. par exemple AOCDE, DAF/CFA/75.18, Note du Secrétariat « Evasion et fraude fiscales, Analyse des réponses au questionnaire », 1^{er} octobre 1975.

⁴¹ Cf. « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le Traité d'entraide judiciaire en matière pénale conclu avec les Etats-Unis d'Amérique (du 28 août 1974) », *Feuille fédérale*, 2/39, 1974, pp. 582-631. Le traité n'entrera cependant en vigueur qu'en 1977.

⁴² Cf. Sébastien Guex, « Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik », in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), op. cit., 2012, p. 1120. Sur la politique fiscale suisse dans les années 1970, cf. Gisela Hürlimann, « Einträglich und gerecht ? Steuern und Umverteilung in Nachkriegsboom, 1970^{er} Krise und darüber hinaus », in Jakob Tanner, Gisela Hürlimann (éd.), *Steuern und Umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?*, Zürich : Hochschulverlag an der ETH Zürich, 2012, pp. 62-71. Sur le tournant néolibéral en Suisse qui, du point de vue des finances publiques, s'opère surtout à partir des années 1990, cf. Sébastien Guex, *L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XXI^e siècle*, Lausanne : Réalités sociales, 1998, pp. 129 ss. Il faut toutefois bien relever que si la Suisse amorce sa contre-réforme financière tardivement, c'est bien parce que le tournant keynésien n'a jamais été réellement entrepris après la guerre dans la Confédération. Cf. Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945-1958)*, Lausanne : Antipodes, 2014.

l'afflux d'avoirs étrangers (Annexe 5)⁴³, de par les problèmes de débouchés qu'il cause à l'industrie d'exportation, soulève également la question de l'intérêt d'une place financière surdimensionnée pour l'ensemble de l'économie helvétique.

Il est toutefois frappant, dans ce contexte, de constater combien les pressions contre le secret bancaire entre 1971 et 1977 restent faibles. Durant cette période, les négociations sur la fiscalité internationale se déroulent entre les pays occidentaux principalement au sein du Comité des affaires fiscales de l'OCDE. Créée en 1956 à l'OECE, d'abord sous le nom du Comité fiscal, la commission chargée des discussions de taxation internationale de l'organisation parisienne s'est attribuée initialement comme tâche essentielle la résolution des problèmes de superposition d'impôts sur les placements étrangers, ce qui a débouché notamment sur la création d'un modèle de convention bilatérale contre la double imposition en 1963.⁴⁴ S'intégrant dans un objectif central de l'agenda politique de l'OECE, puis de l'OCDE – la libéralisation des flux économiques au sein des pays européens⁴⁵ –, ce programme n'a été que très timidement infléchi après l'intégration de l'administration américaine dans les discussions en 1961, celle-ci renouant avec les principes défendus à la Société des nations dans l'avant-guerre de coupler les débats sur la double imposition avec des discussions sur l'évasion fiscale internationale⁴⁶, notamment au sujet des clauses concernant l'échange international de renseignements fiscaux entre administrations. Ces démarches multilatérales à l'encontre des flux illégaux de capitaux sont restées somme toute marginales tout au long des années 1960 et au début des années 1970, de telle sorte qu'un bilan dressé par la délégation française au sujet de l'ensemble des discussions depuis les années 1920 pouvait conclure en 1976 que, depuis la fin de la guerre, durant un long moment, les organisations internationales n'ont pas poursuivi le travail du Comité fiscal de la Société des nations sur l'assistance fiscale et qu'en particulier l'« OCDE a pendant longtemps manifesté une certaine réserve pour traiter du problème de la fraude fiscale ».⁴⁷

Exemplaire de la résistance de la part des hauts fonctionnaires au sein des organisations internationales à embrasser le tournant keynésien de l'après-guerre, ce constat n'est que très partiellement remis en cause dans le contexte de crise économique et de l'éclatement du système monétaire international à partir de 1973. La transformation du Comité des affaires fiscales en 1971 – avec l'élargissement de ses compétences, au-delà des débats sur les conventions internationales, à la discussion des législations intérieures des Etats membres – ne conduit guère à une intensification des démarches contre l'évasion fiscale, dans un premier temps tout du moins.⁴⁸ Ce n'est qu'en juin 1974 que la commission de l'OCDE, suivant sa pratique usuelle, met sur pied un sous-comité chargé d'enclencher un programme de discussion

⁴³ Cf. Tobias Straumann, *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth-Century Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 276-303.

⁴⁴ AOCDE, C(63)87, Rapport du Comité fiscal concernant le projet de convention tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et la fortune entre les pays membres de l'OCDE, 6 juillet 1963.

⁴⁵ Cf. Matthias Schmelzer, *The Hegemony of Growth. The Making and Remaking of the Economic Growth Paradigm and the OECD*, Cambridge : Cambridge University Press, à paraître.

⁴⁶ Cf. AOCDE, TFD/FC/135, Note de la Délégation des Etats-Unis sur l'évasion fiscale résultant de l'usage incorrect ou abusif de conventions fiscales, 14 novembre 1961.

⁴⁷ AOCDE, CFA(76)10, Note du Secrétariat, « Programme de travail proposé pour un nouveau groupe de travail sur l'évasion et la fraude fiscales », 13 décembre 1976, Annexe 1 : « La coopération internationale pour lutter contre l'évasion fiscale ». Note de la délégation française.

⁴⁸ AOCDE, CFA/M(71)1, Comité des Affaires fiscales, Compte rendu succinct de la 1^{ère} session, 17-19 mai 1971 ; CFA/M/(71)2, Comité des Affaires fiscales, Compte rendu succinct de la 2^e session, 30 novembre, 1^{er} et 2 décembre 1971.

sur la fraude et l'évasion fiscale internationales⁴⁹ et il faut attendre le début de l'année 1977 pour que cette initiative débouche finalement sur la création d'un groupe de travail permanent – le Working Party 8 – entièrement dédié à l'étude de l'évasion fiscale et aux moyens d'y remédier.⁵⁰ Avec l'aggravation des déficits publics qui se produit au milieu des années 1970, la pression, modérée, à l'encontre des pratiques d'attraction de capitaux illégaux émane alors essentiellement d'une coalition soutenue par le Trésor américain d'administrations de pays européens à haute charge fiscale, Allemagne et France en tête, la voix de cette dernière étant d'autant plus influente que le Comité est alors présidé par un de ses directeurs du Ministère des finances, Pierre Kerlan, adversaire averti des paradis fiscaux.⁵¹

Parallèlement, au sein d'autres groupes de travail, l'évasion fiscale et les centres offshore font également l'objet de critiques répétées. C'est surtout le cas au sujet des discussions sur la taxation des multinationales, où le problème du transfert des bénéficiaires dans des zones à faible imposition par le biais des manipulations de prix de transfert est abondamment débattu, amenant à l'édiction d'une série de recommandations à l'intention des administrations pour contrer ces pratiques.⁵² Certes, les dirigeants suisses tentent sans succès d'obstruer aussi bien la création du Working Party 8⁵³ que l'élaboration de normes sur la taxation des multinationales.⁵⁴ Il ne fait cependant aucun doute que jusqu'en 1977 les débats de l'OCDE restent très largement en adéquation avec les objectifs de la politique d'évasion fiscale défendus de manière très soudée par le gouvernement, l'administration fédérale et les grandes associations économiques. La révision du modèle de conventions bilatérales de 1963, qui aboutit à ce moment, ne s'accompagne pas d'une refonte importante du seul article sur l'échange de renseignements entre administrations nationales, l'article 26, qui offre par le respect des pratiques et législations intérieures qu'il préconise dans les procédures d'assistance une vaste garantie au secret bancaire. En clair, le consensus d'après-guerre au sein des organisations internationales, selon lequel le multilatéralisme fiscal est avant tout destiné à abaisser les charges d'impôts sur les placements extérieurs, n'est que très légèrement ébranlé encore jusqu'en 1977, ce qui n'empêche pas la délégation suisse d'être encore la seule à présenter une réserve expresse contre les échanges de renseignements fiscaux préconisés par l'OCDE.⁵⁵

⁴⁹ Cf. AOCDE, CFA(74/15), Note du Secrétariat, Comité des Affaires fiscales, « L'évasion et la fraude fiscale (sic) », 13 décembre 1974.

⁵⁰ Cf. AOCDE, CFA(76/10), Note du Secrétariat, Comité des Affaires fiscales, programme de travail proposé pour un nouveau groupe de travail sur l'évasion et la fraude fiscales, 13 décembre 1976.

⁵¹ Il faut noter que les minutes du Comité des affaires fiscales de l'OCDE sont des PV de décision à partir desquels il est difficile d'identifier les diverses positions, d'où l'utilité de lire les comptes rendus faits par le délégués nationaux. Cf. AF, E 2001 E, 1988/16, vol. 399, Rapport succinct sur la 10^{ème} session du Comité des affaires fiscales, par l'Administration fédérale des contributions, 2 février 1976.

⁵² Les débats ont lieu au sein du Working Party 6. Cf. AOCDE, DAF/CFA/75.13, Note du Secrétariat, « Principes de conduites proposés pour les entreprises multinationales », 12 juin 1975.

⁵³ Cf. AF, E 2001 E, 1988/16, vol. 399, Rapport succinct de l'Administration fédérale des contributions sur la 11^{ème} session du Comité des affaires fiscales, 5 juillet 1976.

⁵⁴ Cf. AF, E 2210.2(-), 1988/180, vol. 22, Lettre de K. Locher, Directeur de l'Administration fédérale des contributions, au Service de la coopération économique régionale de la Division du Commerce, 31 janvier 1973 ; Rapport de K. Locher sur la 9^{ème} session du Comité des affaires fiscales, 1^{er} juillet 1975, pp. 4-5.

⁵⁵ AOCDE, CFA(76)7, Note du Secrétariat, « Comité des affaires fiscales. Rapport sur la révision du projet de conventions de l'OCDE 1963 en vue d'éviter les doubles impositions », 11 mars 1977. Pour la décision suisse, cf. AF, E 2001 E, 1988/16, vol. 400, Rapport de G.-A. Chevallaz, Chef du Département fédéral des finances et des douanes, « Neues Musterabkommen der OECD zur Vermeidung der Doppelbesteuerung », transmis au Conseil fédéral, 27 janvier 1977.

Similairement, dans les relations bilatérales, avant les deux dernières années de la décennie 1970, le paradis fiscal suisse ne doit pas affronter une recrudescence de critiques internationales à l'encontre du secret bancaire. Depuis la fin de la guerre, du fait de la position spécifique de la Suisse sur le marché de l'évasion fiscale, les pratiques de taxation helvétiques ont fait l'objet cycliquement à l'étranger de campagnes de journaux, de critiques parlementaires ou encore de tentatives de la part des administrations de lancer un mouvement de régulations à leur rencontre. De façon récurrente, sans que des pressions économiques importantes ne soient jamais engagées envers la Suisse, le secret bancaire a constitué tout de même une entrave à la bonne tenue des relations diplomatiques au point que l'ambassadeur de la Confédération à Washington peut affirmer en 1967 confidentiellement à Berne que « (l) *e seul problème* » dans les contacts avec les Etats-Unis concerne « *l'activité des banques suisses en rapport avec (le) secret bancaire et les comptes numérotés.* »⁵⁶ Ces frictions se sont parfois muées en réelles tensions à quelques moments précis, comme au début des années 1960 de par l'activisme de l'administration Kennedy contre l'exode des investissements américains, ou en 1968 du fait de l'hémorragie des fortunes françaises face aux événements de mai.⁵⁷

Or, loin de conduire à une attaque en règle contre le paradis fiscal suisse, la crise du système de Bretton Woods ne provoque pas même un semblable accès de fièvre dans les relations extérieures. Du côté des pays occidentaux, la construction européenne stimule certes un mouvement d'harmonisation des systèmes d'impôts, allant de pair avec une dénonciation du dumping pratiqué par les havres fiscaux à l'intérieur et en dehors de la Communauté. Sont alors en jeu non seulement des questions budgétaires mais également des problèmes monétaires. Lors des négociations entre les dirigeants suisses et français au sujet d'une éventuelle adhésion de la Confédération au système européen de stabilisation monétaire internationale – surnommé le « serpent monétaire » –, P. Kerlan conditionne en 1975 l'entrée de la Suisse à sa participation à la lutte contre l'évasion fiscale internationale « *puisque la fuite des capitaux (...) contribue à « tirer » le franc suisse vers le haut.* »⁵⁸ Alors que les dirigeants helvétiques choisissent de rester en marge du serpent monétaire, le Chef du Département des finances, le Radical Georges-André Chevallaz, note quoi qu'il en soit une année plus tard que « *les pressions étrangères (...) ne sont encore pas trop fortes, ce qui s'explique déjà par le fait que les Etats membres des Communautés européennes n'ont pas encore réussi à se mettre d'accord entre eux.* »⁵⁹ Ce sont en fait surtout par le biais de mesures unilatérales que les grands Etats tentent de lutter au début des années 1970 contre les paradis fiscaux et les transferts illégaux des bénéfices par le biais de sociétés écrans : visant spécialement la Suisse et le Liechtenstein, l'Allemagne se dote le 8 septembre 1972 d'une loi pour éviter la domiciliation de sociétés allemandes dans ces pays, qui considère certains types de revenus de sociétés boîtes aux lettres comme des sommes imposables directement auprès de leurs actionnaires allemands, tandis que la Belgique et la France adoptent peu après des législations innovantes, respectivement en 1973 et 1974, surtaxant d'office les groupes qui ont des activités sur des

⁵⁶ Lettre confidentielle de Felix Schnyder, Ambassadeur suisse à Washington, à Pierre Micheli, du Département politique fédéral, 6 décembre 1967, in *Documents diplomatiques suisses*, Zurich : Chronos, etc., vol. 24, 2012, document no 58.

⁵⁷ Cf. Janick Marina Schaufelbuehl, « Une dimension méconnue du Mai 68 français. La fuite des capitaux », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 124, 2014, pp. 141-154.

⁵⁸ « Note sur des pourparlers franco-suisses en liaison avec l'entrée de la Suisse dans le serpent monétaire européen », Berne, 19 septembre 1975 (www.dodis.ch/39713) Cf. également *The Wall Street Journal*, « Swiss Defend Secrecy of Bank Account In a French Assault Using New Weapon », 21 août 1975.

⁵⁹ AF, E 2001 E, 1988/16, vol. 853, PV de la Commission du Conseil des Etats chargée de l'examen des projets d'arrêtés fédéraux approuvant des accords italo-suisses sur l'imposition des frontaliers et la double imposition, confidentiel, 13 août 1976.

territoires avec privilèges fiscaux.⁶⁰ Quant à la problématique des avoirs en fuite depuis les pays non-occidentaux et en particulier au recel des fortunes des potentats et autres dictateurs, elle donne lieu, il est vrai, à une série d'affaires en augmentation par rapport à la décennie précédente – la plus importante étant probablement celle liée aux avoirs considérables de Hailé Sélassié déposés en Suisse et que réclame sans succès le gouvernement éthiopien à sa destitution en 1974.⁶¹ Ces critiques internationales à l'encontre du secret bancaire ne provoquent quoi qu'il en soit aucun réel scandale susceptible d'entraver les activités de gestion de fortune des banques suisses.⁶²

Un fait témoigne très clairement de la continuité dans laquelle s'insère la politique fiscale internationale de la Confédération durant les années 1970 par rapport aux périodes précédentes : les dirigeants helvétiques parviennent alors à étendre considérablement leur réseau bilatéral de conventions de double imposition. Entre 1971 et 1977, sont conclus 11 nouveaux accords, dont 7 avec des pays qui ne possédaient pas au préalable de conventions avec la Suisse. Un survol des clauses les plus importantes de ces accords, proposé dans l'Annexe 6, démontre que ceux-ci offrent des dégrèvements substantiels sur les dividendes, intérêts et redevances touchés à l'étranger par les banques et industries suisses, sans que ces avantages ne soient couplés à de quelconques mesures d'assistance contre l'évasion fiscale.⁶³ Impliquant une perte de recettes budgétaires plus grandes pour les Etats étrangers que la Suisse, du fait de la position créditrice nette de cette dernière, cette stratégie offensive se transforme en un véritable coup de force lorsque, selon un programme élaboré au début de la décennie au sein de l'administration fédérale et du gouvernement⁶⁴, les dirigeants helvétiques réussissent à la concrétiser en pleine crise économique pour la première fois avec une série de pays non-occidentaux.⁶⁵ En sus, en 1976, au terme de négociations débutées cinq décennies plus tôt, le gouvernement suisse conclut une convention avec l'Italie, soit le seul partenaire économique

⁶⁰ Pour une comparaison de ces législations, cf. AOCDE, CFA(75)16, Note du Secrétariat, « Mesures prises pour décourager l'utilisation des refuges fiscaux », 15 décembre 1975.

⁶¹ AF, E 2001E-01, 1987/78, vol. 265, Lettres de Hans Langenbacher, Ambassadeur suisse à Addis Abeba, au Département politique fédéral, 7 octobre 1974 et 3 février 1975, ainsi que la Lettre de son successeur, Olivier Exchaquet, 6 novembre 1975. L'homme de confiance de l'Ambassadeur suisse estime ces avoirs à l'étranger, dissimulés en Suisse et ailleurs, jusqu'à 140-200 millions CHF. Cf. Lettre confidentielle de H. Langenbacher au Département politique fédéral, 24 octobre 1974. Mais la commission d'enquête éthiopienne parvient quant à elle à une estimation difficilement concevable de plus de 15 milliards \$. *Le Monde*, « Hailé Selassié est-il l'un des hommes les plus riches du monde ? », 6 décembre 1974.

⁶² Pour une liste des affaires et scandales, liés au secret bancaire, cf. Vogler, art. cit., 2005.

⁶³ Si l'on excepte des échanges de renseignements pour résoudre des cas concrets de double imposition sans enfreindre le secret bancaire et quelques limites apportées à l'attractivité de la Suisse pour la délocalisation du domicile des personnes physiques et des sociétés dans le cadre de la convention signée avec l'Allemagne en 1971.

⁶⁴ Auparavant, le Pakistan était le seul pays non-occidental avec lequel la Confédération avait signé un accord de double imposition. Cf. Rapport du Département fédéral des finances et des douanes au Conseil fédéral, 18 août 1971 (dodis.ch/35235) ; Rapport confidentiel de l'Administration fédérale des contributions sur les relations fiscales entre la Suisse et les pays en voie de développement, 27 août 1971 (dodis.ch/35234).

⁶⁵ Relevons qu'en dépit du fait que les pertes fiscales occasionnées par une conclusion d'une convention de double imposition avec ces pays sont minimales pour l'Etat suisse, compte tenu du fait que les exemptions à la source bénéficient avant tout aux investissements helvétiques à l'étranger et non aux placements, peu nombreux, de ces pays en Suisse, le gouvernement présente la signature de tels accords comme « *une forme d'aide indirecte au développement* ». Cf. « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une convention de double imposition entre la Suisse et la Trinité-et-Tobago », 18 avril 1973, *Feuille fédérale*, 1, 1973, p. 1184.

européen d'importance avec lequel la Confédération ne possédait pas d'accords bilatéraux et autant un des principaux importateurs de capitaux suisses qu'un client de tout premier rang des services offshore des banques helvétiques.⁶⁶ On reviendra sur les causes de cette réussite, a priori surprenante, de la politique suisse sur la taxation internationale dans la dernière partie de cet article. Relevons simplement que les facteurs usuels de ce succès depuis la fin de la Première Guerre mondiale – soit l'attrait que représentent à l'étranger les investissements suisses et l'accès aux crédits de la place financière helvétique, cumulé à la complaisance toute remarquable qui s'exprime au sein des cercles dirigeants des pays en développement comme en Italie pour les pratiques d'évasion fiscale – continuent de prévaloir sur les considérations budgétaires même dans le cadre de la crise des années 1970.

En réalité, le milieu des années 1970 marque surtout une rupture par le reflux de critiques à l'intérieur de la Suisse à l'égard du monde financier helvétique en général et du secret bancaire en particulier. Depuis le début du XXe siècle, si l'on excepte les périodes troublées des deux guerres mondiales et de sorties de conflit, le secret bancaire a bénéficié d'une large approbation au sein des principales forces politiques, assentiment reposant fondamentalement sur la combinaison de trois composantes. Tout d'abord, au niveau des rapports de force politiques au sens strict, la faiblesse structurelle de la gauche institutionnelle suisse, dont le Parti socialiste ne recueille grosso modo qu'un quart des votes aux élections fédérales de la chambre basse depuis la fin de la Première Guerre mondiale, le met dans une position délicate pour mener des combats remettant en cause des piliers de l'économie suisse.⁶⁷ Ensuite, au niveau financier, du fait de l'absence de participation militaire de la Confédération aux deux conflits mondiaux, le maintien d'un Etat faible en comparaison internationale réfrène les velléités de taxer lourdement les activités bancaires. Enfin, le très vaste consensus autour de la préservation d'une monnaie forte au sein de la Confédération – résultat évident de l'influence du monde bancaire, mais aussi de l'autonomie très grande dont jouit la BNS et de l'orientation de l'industrie d'exportation sur des produits sophistiqués à faible élasticité-prix – encourage l'application de politiques tendant à augmenter l'afflux de capitaux étrangers vers la Suisse.

Or, cette configuration favorable au secret bancaire est partiellement ébranlée au milieu des années 1970 et ce dans quatre sens. Premièrement, le renforcement des Socialistes aux élections fédérales de 1974, couplé à l'influence grandissante des intellectuels de la nouvelle gauche orientés sur les problématiques tiers-mondistes, ravive les critiques à l'égard des fuites illégales de capitaux en direction de la place financière suisse. Figure de proue de ce mouvement, Jean Ziegler, professeur d'université et parlementaire genevois, publie en 1976 *La Suisse au-dessus de tout soupçon*, un livre de vulgarisation sur les pratiques d'évasion fiscale et de blanchiment liées aux banques suisses qui connaît un succès international.⁶⁸ Loin d'en rester à une critique intellectuelle, au cours des années 1970, ce même Ziegler dépose quantité

⁶⁶ Sur les fuites gigantesques de capitaux italiens en direction de la Suisse, à partir des années 1960, cf. Martin Kuder, *Italia e Svizzera dal 1945 al 1970 : commercio, emigrazione, finanza e trasporti*, Milano : Franco Angeli, 2012, pp. 209-220. Selon Kuder, \$7.7 milliards sont transférés illégalement depuis l'Italie vers la Suisse (et de retour en Italie) entre 1961 et 1970. La part de la Suisse dans ce type de transactions se monte à plus de 95%.

⁶⁷ Cette tendance est encore renforcée par la capacité du bloc bourgeois depuis le début du siècle à rassembler en leur sein les couches agrariennes autour de la défense des atouts de la place financière helvétique, au prix de l'octroi aux paysans de grasses subventions et de tarifs douaniers très protectionnistes, ainsi que par l'intégration au sein du collège gouvernemental des Socialistes à partir de 1943. Pour le premier point, Sébastien Guex, « Conflits et marchandages autour du secret bancaire en Suisse à l'issue de la Grande Guerre », *L'Année sociologique*, 63/1, 2013, pp. 157-187. Pour le second point, Longchamp, op. cit., 2014.

⁶⁸ Cf. Jean Ziegler, *Une Suisse au-dessus de tout soupçon*, Paris : Editions du Seuil, 1976.

d'interventions parlementaires contre le secret bancaire, réclamant pêle-mêle des statistiques sur les afflux illicites de capitaux en direction de la Suisse, la coopération de la Confédération à l'égard des demandes de la part des pays du Sud de restitution des avoirs déposés dans les banques helvétiques par leurs anciens dirigeants ou, plus généralement, l'institution de règles pour l'identification des détenteurs de comptes et pour la collaboration contre l'évasion fiscale avec l'étranger. Les revendications socialistes, surtout lorsqu'elles touchent aux inégalités Nord-Sud, sont supportées sur la scène politique par l'émergence de toute une série d'organisations non-gouvernementales, proches de la gauche militante ou des milieux religieux.⁶⁹ Dans le contexte politique suisse des années post-1968, on serait aisément tenté, il est vrai, de considérer ce raffermissement du discours d'opposition comme une stratégie de la part des Socialistes visant à séduire son aile gauche. Quoi qu'il en soit, il est tout de même frappant de constater combien les grands pontes du monde financier, habitués à plus grande déférence à leur égard, font montre d'une inusuelle fébrilité devant ce que le Secrétaire de l'ASB, Heinrich Schneider, nomme « *les obscures théories* » d'un Ziegler qui « *aime son rôle de martyr et le joue bien* ». ⁷⁰

Mais, bien plus encore que cet activisme anticapitaliste au sein d'un Parti socialiste suisse, dont l'inclinaison allait plutôt depuis la fin de la guerre vers un réformisme bon teint, la nouveauté du contexte des années 1970 réside dans l'effritement partiel au sein même des principaux cercles de décision économique en Suisse du consensus absolu autour de la défense du secret bancaire. Le second facteur qui incite à cette révision est corrélé au cumul de déficits budgétaires que la Confédération enregistre au cours des années 1970. Consécutives de la contraction des rentrées d'impôts à cause du recul très fort de l'activité économique en Suisse pendant la crise ainsi que de l'abaissement des tarifs douaniers avec la libéralisation des échanges commerciaux amorcée la décennie précédente, la détérioration des comptes publics relance la discussion politique sur la taxation des avoirs en banques. Aussi, au milieu des années 1970, au sein d'un paquet destiné à lever de nouvelles recettes fiscales, le gouvernement suisse inclut-il en compensation de l'alourdissement des charges indirectes un renforcement du dispositif de lutte contre l'évasion fiscale des fortunés comportant initialement des clauses susceptibles de restreindre le secret bancaire vis-à-vis de l'administration fédérale. Il s'agit là somme toute d'une manœuvre remarquable puisqu'elle constitue le premier mouvement réel du Conseil fédéral dans ce sens depuis un rapport rédigé en 1962 par le Département des finances, lui-même une notoire exception au XXe siècle et qui a connu comme seul aboutissement pratique le lancement d'une amnistie fiscale en 1969.⁷¹ Publié le 8 janvier 1975, le projet initial de la « loi fédérale instituant des mesures propres à lutter plus efficacement contre la fraude fiscale au titre de l'impôt fédéral direct » est certes ambigu : bien qu'il garantisse le secret professionnel, et donc par extension le secret bancaire, il permettrait tout de même à l'administration fiscale de demander aux gérants de fortune des informations sur leur clientèle dans le cas où un contribuable ne lui aurait pas fourni des renseignements exacts au préalable.⁷²

⁶⁹ Pour comprendre à quel point les soutiens à ce type de cause peuvent être éclectiques, on peut citer le discours d'André Biéler, professeur d'éthique sociale à l'Université de Lausanne, qui tout en appelant à une moralisation des pratiques bancaires ajoute que c'est « *l'honneur des banquiers d'avoir été reconnus par le Christ, dans la parabole des talents, comme des gens capables d'être utiles* ». Cf. AF, E J.2.257, 2005/415, vol. 183, Conférence de presse des personnes et associations suisses en faveur du tiers monde à propos de l'initiative (socialiste) sur les banques, 6 février 1979.

⁷⁰ AASB, PV de l'Ausschuss de l'ASB, 5 novembre 1976, p. 17.

⁷¹ Cf. « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la motion Eggenberger concernant une lutte plus efficace contre la fraude fiscale », 25 mai 1962, in *Feuille fédérale*, 1, 1962, pp. 1097-1159.

⁷² Cf. « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui de mesures propres à améliorer les finances de la Confédération », 8 janvier 1975, in *Feuille fédérale*, 1, 1975, pp. 382-385.

Au-delà de la problématique budgétaire, un troisième facteur participe à cette modification de la législation fiscale suisse concernant les activités de gestion de fortune : le gouvernement cherche par ce biais à anticiper les futures pressions étrangères en faisant mine de dissocier quelque peu la protection de la confidentialité bancaire des pratiques de fraude fiscale. Cette motivation est explicitement exprimée en 1975 en commission parlementaire par Georges-André Chevallaz. Dans un discours plus évocateur de la teneur dans lequel évolue le débat financier en Suisse que des intentions réelles du Conseiller fédéral, celui-ci dénonce dans un premier temps le pouvoir bancaire en des vocables proches d'un Ziegler : les « *banques ont tendance à se croire un Etat dans l'Etat* », s'exclame-t-il, et elles ne méritent pas qu'on en fasse « *des objets de culte* ». Et d'estimer dans la foulée que, devant les « *regards envieux* » des pays étrangers, il ne « *sert à rien de devenir une « Rhodésie fiscale » au cœur de l'Europe.* »⁷³ Cette légère entorse à l'orientation de la politique suisse est d'ailleurs relayée par l'autre principal responsable gouvernemental du dossier de la fiscalité internationale, le chef du Département politique fédéral, le Socialiste Pierre Graber. Enclin déjà en 1975, dans une appréciation générale de la politique étrangère devant le parlement, à dénoncer le déficit de crédibilité dont souffre le gouvernement suisse dans ses relations extérieures à cause de l'usage abusif du secret bancaire dont fait le monde financier⁷⁴, il se permet deux ans plus tard d'envisager à terme une révision de la position de refus suisse en matière d'assistance avec l'étranger contre l'évasion fiscale.⁷⁵

A côté du renforcement de l'opposition, de la révision de la législation fiscale et de l'anticipation des attaques étrangères, le dernier facteur ravivant les critiques en Suisse contre le secret bancaire a trait à la politique monétaire. Les dirigeants de la très orthodoxe BNS eux-mêmes, sur l'impulsion de son président Fritz Leutwiler – futur président de la Banque des règlements internationaux – se montrent en effet relativement bien disposés à engager en 1975 une restriction des activités de gestion de fortune transfrontalière. Des propositions sont avancées pour une interdiction de certaines pratiques les plus controversées du havre fiscal suisse, tels les célèbres comptes à numéro⁷⁶, ou, un peu plus tard, pour une taxation des dépôts de titres et des comptes fiduciaires.⁷⁷ Sans réviser son adhésion fondamentale au secret bancaire, mais en appelant à éviter de faire de cette question un « *tabou* »⁷⁸, le Directoire de la BNS cherche clairement par ce biais, outre à redorer l'image écornée de la place financière, à combattre l'envolée de la devise suisse sur le marché des changes en faisant barrage à l'attraction de capitaux étrangers : « *le but de l'interdiction des comptes à numéro – avance l'exécutif de la Banque en juillet 1975 – est en première ligne la garantie du prestige national à l'étranger et deuxièmement l'influence sur le cours du franc* ». ⁷⁹ Alors que la devise helvétique

⁷³ AF, E 6801, 1985/125, vol. 87, PV des délibérations sur le projet de loi instituant des mesures propres à lutter efficacement contre la fraude fiscale, Berne, 29 mai 1975.

⁷⁴ Cf. AF, E 2001E-01, 1987/78, vol. 264, *Echo de la Bourse*, « Suisse – secret bancaire : une nouvelle fois remis en question », 12 août 1975 ; *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, PV du Conseil national, 16 juin 1975, p. 847.

⁷⁵ AF, E 2001E, 1988/16, vol. 400, Rapport de P. Graber au Conseil fédéral, « Nouvel accord type de double imposition de l'OCDE », 22 février 1977.

⁷⁶ Cf. ABNS, PV du Directoire de la BNS, no 555, 15 mai, no 608, 28 mai, no 789, 17 juillet et no 957, 4 septembre 1975. ABNS, 1241, Rapport du Rechtsabteilung de la BNS, « Verbot der Nummernkonti », 16 juin 1975. Sur cette opposition, cf. Nicholas Faith, *Safety in Numbers. The Mysterious World of Swiss Banking*, London : Hamish Hamilton, 1982, pp. 281-282. Les comptes à numéro représentent alors environ 10% de l'ensemble des comptes suisses.

⁷⁷ Cf. ABNS, PV du Directoire de la BNS, no 487, 21 juillet 1978.

⁷⁸ Ce sont les mots de Leutwiler : ABNS, PV du Comité de banque de la BNS, 31 mars 1977.

⁷⁹ ABNS, PV du Directoire de la BNS, 759, 4 juillet 1975 ; Cf. également ABNS, PV du Directoire de la BNS, 138, 24 février 1977.

commence au milieu des années 1970 à s'apprécier également vis-à-vis du mark, aggravant les problèmes de débouchés de l'industrie d'exportation vis-à-vis du premier partenaire commercial de la Suisse, ce programme de stabilisation monétaire au travers de la modération des activités bancaires internationales prend en quelque sorte le relai des efforts déployés par la Banque depuis 1971 pour mettre en œuvre tout un panel d'autorégulations du secteur bancaire par le biais de *Gentlemen's agreements*, parfois transformés en ordonnances – des mesures peu efficaces au demeurant qui restreignent quelque peu les possibilités d'investissements étrangers en franc suisse et qui resteront en vigueur jusqu'au début des années 1980.⁸⁰ Si elle doit affronter une levée de boucliers de la part des grands instituts financiers⁸¹, la Banque nationale peut donc bénéficier de l'appui de certaines industries d'exportation qui souffrent de la baisse de commandes liées à la cherté de la devise suisse – par exemple dans le secteur de l'horlogerie – et qui se dissocient sur ce dossier des grandes multinationales représentées par l'Union suisse du commerce et de l'industrie.⁸²

IV. Offensives groupées contre le paradis fiscal suisse : la dynamique d'un échec (1977-1984)

Il est indéniable que ces diverses tendances à l'œuvre à l'intérieur de la Suisse – attaques systématiques à gauche contre l'accueil des capitaux en fuite par les banques helvétiques et nouvelle pesée d'intérêts sur la question du secret bancaire au sein du gouvernement et de la Banque nationale au profit de l'administration fiscale et des petites industries – ont quelque chose d'exceptionnel, en lien avec la situation de crise monétaire et budgétaire aigüe des années 1970. Il n'empêche que la réalisation effective de ce programme reste jusqu'au début de l'année 1977 sans réels résultats. Pendant que sur le plan international les débats à l'OCDE sur la révision de la convention-type ne renforcent pas la clause d'échanges d'informations, au niveau intérieur, la BNS ne parvient pas à faire passer la rampe à son projet d'interdiction des comptes à numéro⁸³ et les discussions budgétaires s'orientent sur la réitération d'une garantie explicite du secret bancaire, une position avalisée le 9 juin 1977 dans la loi sur la fédérale renforçant les mesures contre la fraude fiscale.⁸⁴ Or, un fait va changer quelque peu la donne au printemps 1977 : l'éclatement du scandale bancaire le plus grave de l'histoire suisse en corrélation directe avec l'expansion du marché de l'évasion fiscale au cours des années précédentes. Impliquant une des trois grandes banques du pays, le Crédit suisse, ce « scandale de Chiasso » est à maints égards exemplaires à la fois de l'ampleur inouïe des flux illicites de capitaux en direction de la Suisse, en particulier ceux italiens, et des affaires économiques qui y sont apparentées que de la fragilité des mécanismes sur lesquels sont fondées les pratiques d'évasion fiscale des banques helvétiques. Au-delà de l'apparente maîtrise de banquiers privés à l'héritage séculaire et la

⁸⁰ Cf. Christensen, art. cit., 1986, pp. 34-35 ; *Banque nationale suisse, 1907-2007*, Zurich : NZZ Libro, 2007, pp. 194-198. Sur l'origine des *Gentlemen's agreements*, cf. Yves Sancey, *Quand les banquiers font la loi : aux sources de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre, de 1914 aux années 1950*, Lausanne : Antipodes, 2015.

⁸¹ Cf. par exemple AASB, PV du Conseil d'administration de l'ASB, 1^{er} avril 1977.

⁸² Cf. ABNS, PV du Directoire de la BNS, 698, 26 octobre 1978. Sur la position du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie – le Vorort – très timide à l'égard des interventions de la Banque nationale suisse contre le franc fort, cf. par exemple Union suisse du commerce et de l'industrie, *Rapport annuel du Vorort à l'Assemblée des délégués, 1977/1978*, pp. 100-103 et 1978/1979, pp. 92-93.

⁸³ Cf. ABNS, PV du Directoire de la BNS, 191, 10 mars 1977.

⁸⁴ Cf. « Loi fédérale renforçant les mesures contre la fraude fiscale (Du 9 juin 1977) », *Feuille fédérale*, 2, 1977, pp. 693-696. Par rapport au projet initial, au sein du même article obligeant les gérants de fortune à produire des informations sur des tiers à l'administration fiscale, le respect du secret professionnel est désormais explicitement garanti.

sophistication légale derrière laquelle leurs activités sont dissimulées, le positionnement des banques suisses en tête des marchés de la gestion de fortune transfrontalière repose en réalité très concrètement sur des relations personnelles avec la clientèle et les administrations helvétiques et étrangères, ainsi que sur le déploiement de tout un arsenal d'infractions aux législations, parfois des plus grossières.

Au début des années 1960, voyant affluer quantité de capitaux italiens⁸⁵, une poignée de directeurs de la filiale du Crédit suisse de la petite ville tessinoise située en bordure de la frontière transalpine a en effet mis en place un système de recyclage des avoirs par le biais d'une société boîte aux lettres située au Liechtenstein, Texon, permettant dans un second temps le réinvestissement des fortunes en Italie.⁸⁶ Le mécanisme d'évasion fiscale utilisé par les représentants d'un des plus gros acteurs mondiaux de la finance offshore est alors pour le moins sommaire et bancal. Première étape et première infraction toute visible à la loi italienne, des dirigeants de la banque suisse se rendent personnellement dans la Péninsule pour recueillir des fonds auprès des clients, parfois dans des salons mis à disposition par les banques transalpines elles-mêmes selon un accord passé avec la société suisse. Deuxième étape et deuxième infraction apparente, ces fortunes, principalement sous forme de billets de banque, sont par la suite acheminées par camionnette au Tessin, usant pour le passage illicite de la frontière de passeurs arpentant les routes de montagne ou, plus simplement, en soudoyant les douaniers italiens. Troisième étape, les capitaux sont transférés dans une étude d'avocats responsable des contacts avec la holding liechtensteinoise et qui siège dans le même bâtiment que le Crédit suisse, avant d'être réinvesti sous forme d'investissements en Italie. Ici aussi le mécanisme comporte au moins une infraction à la loi au regard du système fiscal suisse désormais : pour éviter l'impôt à la retenue à la source helvétique, le Crédit suisse fait comme d'ordinaire usage de comptes fiduciaires, mais en assurant illicitement une garantie de la banque aux déposants sur leurs fonds et profitant pour ce faire du laxisme des contrôles effectués par l'administration fédérale.

Ces transactions illicites débouchent finalement sur un scandale au moment où Texon, devenue un investisseur de premier plan dans les entreprises italiennes, est insolvable en raison de la chute de la lire dans les années 1970 et de par les placements de mauvaise qualité que la holding a effectués, faisant s'écrouler toutes les étapes du montage et obligeant la banque à révéler publiquement l'affaire en avril 1977. Pour la place financière suisse, ainsi que les données quantitatives présentées au début de l'article l'ont démontré, le scandale de Chiasso ne conduit cependant pas à une remise en cause en profondeur de la position acquise par la place financière suisse sur les marchés offshore. Certes l'affaire cause-t-elle indéniablement des

⁸⁵ Ville d'une dizaine de milliers d'habitants, Chiasso abrite, en concurrence avec Lugano, la troisième plus importante filiale du Crédit suisse par ordre d'importance en Suisse. Selon un rapport de l'Ambassade de France en Suisse en 1968, elle joue alors « *un rôle comparable à celui que joue la place de Genève par rapport à la France* ». Cf. Centre des archives économiques et financières (CAEF), B 0062123, Lettre de Gabriel Bonneau, Ambassadeur français en Suisse, à Michel Debré, Ministre des affaires étrangères, 16 octobre 1968. Dans ce rapport, l'Ambassade relaie des estimations par la Banque centrale de Rome concernant les fuites de billets de banques italiens en direction de Chiasso durant les seuls sept premiers mois de l'année 1968 de 4.2 milliards CHF (924 millions \$).

⁸⁶ Pour un récit journalistique bien informé au sujet du scandale de Chiasso, cf. Max Mabillard, Roger de Weck, *Scandale au Crédit Suisse*, Genève : Tribune éditions, 1977, ainsi que Joseph Jung, *Von der Schweizerischen Kreditanstalt zur Credit Suisse Group*, Zürich: NZZ Verlag, 2000, pp. 245-287. Cf. également Lorena Quintas, *Le scandale de Chiasso : secret bancaire et opinion publique en Suisse romande*, Mémoire de licence, Université de Genève, 2010 ; Emilie Pasquier, *Le Parti socialiste suisse et l'initiative populaire « contre les abus du secret bancaire et de la puissance des banques »*, Mémoire de licence, Université de Lausanne, 2010.

dommages au Crédit suisse : la banque accuse alors une perte de 1.4 milliards CHF.⁸⁷ Devant la crise de confiance de la clientèle étrangère, le Crédit suisse cumule les bilans moroses jusqu'en 1983, avant d'opérer un mouvement de restructuration via une internationalisation de ses activités, ce qui lui permettra de regagner ses parts de marché au cours des années 1990.⁸⁸ En sus, après l'excroissance démesurée que le centre bancaire tessinois avait connue au cours des années 1970 et 1980, assiste-t-on également à un redimensionnement lié à l'affaire. Comme le démontre l'annexe 2.2, en l'espace d'une décennie, le Tessin – de loin, avant le scandale, le canton-hôte le plus important pour les holdings avec près de 30% de ce type de sociétés domiciliées en Suisse sur son territoire – n'en abrite une décennie plus tard que 14%.⁸⁹ Mais, si la place financière helvétique ne subit pas une restructuration plus poussée, c'est que, de concert avec l'administration et le gouvernement suisses, ses dirigeants parviennent au cours des années suivantes à éviter dans une très large mesure une modification de ses pratiques d'évasion fiscale et ce en dépit d'une recrudescence assez nette des pressions internes et externes à son encontre.

A l'intérieur de la Suisse, le scandale va indéniablement précipiter la tendance apparue au cours des années 1970 en faveur d'une régulation plus stricte des activités de gestion de fortune.⁹⁰ Pour cause : au début du mois de mai 1977, ce ne sont pas moins de dix interventions à l'intention du gouvernement – motions, postulats ou interpellations, issues de toutes les principales fractions politiques suisses – qui sont présentées au parlement. Si seule la gauche demande explicitement une révision du secret bancaire, toutes les prises de position vont dans le sens d'un renforcement du contrôle sur le monde financier.⁹¹ Dans la foulée, le Parti socialiste surenchérit en déposant une initiative populaire : lancé le 20 mai 1978, le texte demande une modification de la constitution dans le sens d'une extension de la transparence sur les activités des banques, d'une restriction du pouvoir financier sur l'économie et d'une protection des petits épargnants au moyen d'une assurance de leurs dépôts. Et surtout, pour la première fois depuis une initiative avortée en 1922, la gauche soumet au vote populaire une levée du secret bancaire vis-à-vis des autorités fiscales suisses et une extension de l'entraide judiciaire avec l'étranger.⁹² Cette poussée de fièvre régulationniste en Suisse en devient d'autant plus dangereuse pour les banques qu'elle se combine simultanément avec une aggravation des pressions étrangères à son encontre. Au sein des instances européennes, les discussions sur l'harmonisation fiscale tendent, à partir de la directive de la Communauté européenne sur l'assistance administrative du 19 décembre 1977⁹³, à se diriger vers l'édiction de normes contre l'évasion fiscale destinée également à être étendues en dehors des pays membres. En avril 1978, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont la Suisse fait partie, lance un projet de convention multilatérale autant sur l'assistance internationale contre l'évasion fiscale que pour le

⁸⁷ Jan-Henning Baumann, « Crédit suisse », in *Dictionnaire historique de la Suisse* (www.dhs.ch).

⁸⁸ Jung, op. cit., 2000, pp. 285-287.

⁸⁹ On remarque d'ailleurs la même tendance aux Grisons, également très liés aux capitaux italiens, dont les holdings diminuent de plus de la moitié entre 1976 et 1986, de 3096 à 1234.

⁹⁰ Sur l'accentuation en 1977 des pressions suisses et étrangères contre le secret bancaire, cf. par exemple l'appréciation de l'ASB : Association suisse des banquiers, « Rapport sur le 64e exercice du 1er avril 1976 au 31 mars 1977 », p. 56.

⁹¹ Cf. ABNS, 1241, PV du Conseil fédéral, « Département fédéral des finances et des douanes, proposition du 17 juin 1977 », 20 juin 1977.

⁹² Pour le texte, qui est assez vague puisqu'il s'agit d'une modification constitutionnelle, cf. « Message sur l'initiative populaire « contre les abus du secret bancaire et de la puissance des banques » (initiative sur les banques) », 18 août 1982, in *Feuille fédérale*, 2, 1982, pp. 1240-1241.

⁹³ « Council Directive of 19 December 1977 concerning mutual assistance by the competent authorities of the Member State in the field of direct taxation (77/799/EEC) », *Official Journal of the European Communities*, 27 décembre 1977.

recouvrement des créances d'impôts impayées.⁹⁴ Parallèlement, à l'OCDE, la création suite à des années de gestation du Working party 8, dont la première session se tient en février 1977, réoriente les discussions parisiennes non seulement sur l'assistance internationale contre l'évasion fiscale, mais également sur les moyens d'étendre les législations et les pratiques intérieures de lutte contre la fraude.⁹⁵ Surtout après 1980, les abus causés par le secret bancaire et les moyens de contrer l'usage des paradis fiscaux acquièrent dès lors une place centrale dans ses activités.⁹⁶ La menace pour les banques suisses se fait d'autant plus prégnante que, bien loin de constituer comme au début de la décennie des sursauts isolés contre le développement des marchés de l'évasion fiscale internationale, toutes ces initiatives vont bientôt s'enchevêtrer les unes avec les autres – les opposants intérieurs et extérieurs au secret bancaire appuyant réciproquement leurs efforts, tandis que le Conseil de l'Europe et l'OCDE mettent en commun à partir de 1980 leurs travaux contre l'évasion fiscale dans le but d'élaborer une convention d'échanges de renseignements fiscaux entre administrations nationales.⁹⁷

Pour illustrer l'enchevêtrement entre relations internationales et débats intérieurs, on peut se référer à la stratégie appliquée par les Socialistes suisses pour maintenir à l'agenda la question de la fuite des capitaux et de l'évasion fiscale internationale en dépit de leur relative marginalisation dans la Confédération. Constamment, les membres du parti socialiste cherchent des appuis hors de Suisse après que le débat a été étouffé sur la scène fédérale. Un premier exemple de ce processus est visible dans l'utilisation que les politiciens de gauche font de la tribune du Conseil de l'Europe où ils ont voix au chapitre. Insatisfait de la position de refus exprimée en décembre 1978 par le Conseil fédéral à sa question concernant la participation suisse aux actions européennes pour stimuler la lutte contre l'évasion fiscale, le Conseiller national Richard Müller décide au début de l'année suivante de reporter le débat au niveau international et d'apporter son soutien à cette initiative lors d'une séance de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁹⁸, ce qui en retour contraint les autorités fédérales à devoir justifier leur politique vis-à-vis des instances strasbourgeoises. L'activisme d'un Ziegler contre le secret bancaire et l'accueil des fuites illégales de capitaux repose également sur les soutiens et la médiatisation que son propos rencontre à l'étranger. En 1982, alors que les relations fiscales entre la Suisse et la France se tendent sur fond d'hémorragie des capitaux de l'Hexagone après l'arrivée au pouvoir de Mitterrand, Ziegler alimente la pression française contre le secret bancaire en avançant dans les media des estimations très élevées sur la fortune évadée en Suisse. Par la suite, le politicien genevois est nommé expert au sein de la mission d'information sur les moyens de lutter contre l'évasion des capitaux de l'Assemblée nationale

⁹⁴ Cf. AF, E 2210.6(B), 1993/29, vol. 54, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport sur la coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, 11 avril 1978 ; AOCDE, DAF/CFA/WP8/78.23, « Council of Europe, Recommendation 833 (1978) on co-operation between Council of Europe member states against international tax avoidance and evasion », 24 avril 1978.

⁹⁵ Cf. AOCDE, DAF/CFA/WP8/77.4, Compte rendu succinct de la 1ère réunion du Groupe de travail no 8 sur l'évasion et la fraude fiscales, 2 mars 1977.

⁹⁶ Pour le secret bancaire, cf. AOCDE, DAF/CFA/WP8/80.16, Note du Secrétariat, « Bank Secrecy : Implications for Tax Authorities », 11 septembre 1980. L'origine des discussions sur les paradis fiscaux remonte à avant la création du Working party 8, mais les travaux s'étaient essentiellement orientées vers des études descriptives. Cf. AOCDE, DAF/CFA/WP8/77.5, Note du Secrétariat, « The use of tax havens », 28 mars 1977 ; DAF/CFA/WP8/81.12, Summary Record of the 13th Meeting of Working Party no 8, 27-29 octobre 1981.

⁹⁷ Cf. AOCDE, DAF/CFA/WP8/80.23, Summary Record of the 10th Meeting of Working Party no 8, 6-8 octobre 1980.

⁹⁸ Cf. AF, E 2001E-01, 1988/16, vol. 18, Conseil de l'Europe – réponse à la question ordinaire Müller – Berne, 26 octobre 1978 ; AF, E 2210.6(B), 1993/29, vol. 54, Lettre du Représentant permanent de la Suisse au Conseil de l'Europe, Alfred Wacker, au Département politique fédéral, 2 février 1979.

où il en appelle rien moins qu'au déclenchement d'une guerre commerciale contre la Confédération.⁹⁹ Ces démarches, qui voient un Conseiller national apporter sa caution au sein d'un parlement étranger à la levée du secret bancaire, conduisent d'ailleurs à une riposte de la place financière helvétique : avec l'aval des autorités fédérales, les banquiers placent leur propre spécialiste juridique, Maurice Aubert associé de la banque privée genevoise Hentsch, au sein de cette même commission. Ce juriste renommé ne manque pas au cours de son intervention en février 1982 d'aligner les poncifs habituels de défense du secret bancaire - impossibilité de chiffrer les montants fraudés, utilité économique de la libre circulation des capitaux ou encore absence de spécificité de la politique suisse au regard de l'attractivité fiscale du système bancaire en Autriche, dans les Iles Anglo-Normandes ou même aux Etats-Unis.¹⁰⁰

On l'a dit : l'ensemble de ces démarches vont quoi qu'il en soit les unes après les autres se déliter, laissant le champ libre au développement accéléré de la gestion de fortune transfrontalière en Suisse au cours des années 1980. Au sein de la Confédération - première étape de cet enlèvement - le débat sur la fraude fiscale va déboucher sur un ensemble de régulations très édulcorées et dont un des buts essentiels consiste à faire barrage aux critiques étrangères sans chercher à redimensionner le marché suisse de l'évasion fiscale. Mise en œuvre par le gouvernement et les banques - les dirigeants de la Banque nationale maintiennent par contre une attitude plus ambiguë tout au long de la période -, cette stratégie est exprimée déjà dans la réponse du Conseil fédéral par la voix de Chevallaz aux diverses interventions parlementaires sur le secret bancaire et le contrôle des banques en juin 1977, soit quelques semaines seulement après l'éclatement du scandale de Chiasso. Dès l'incipit, contrairement à certaines de ses prises de position antérieures dans les débats internes, le ton est donné par le Chef du Département des finances : « *Le Conseil fédéral précise d'emblée qu'il considère cette place financière suisse comme une des colonnes maîtresses de l'économie de notre pays.* » Et de poursuivre par une minimisation des pratiques de fraude, quand bien même une des plus grandes banques du pays est visée - « *on ne saurait tolérer qu'une minorité de financiers interlopes jettent le discrédit (...) sur toute la place bancaire suisse* ». Cette ligne argumentative, combinant un isolement des illégalismes avec une volonté très nette de défendre les banques helvétiques, conduit tout logiquement à préconiser une approche souple de la régulation. Concernant le secret bancaire vis-à-vis de l'administration fiscale suisse, le Conseil fédéral utilise la législation du 9 juin 1977 sur la fraude fiscale pour se départir de toute action durant la présente législature. Il en fait de même vis-à-vis des autorités étrangères, en prescrivant une extension de l'assistance internationale pour les cas d'escroquerie fiscale - et non de soustraction fiscale - au sein du processus d'élaboration, débuté en 1976, d'une loi sur

⁹⁹ AF, E 2010(A) 1995/313, vol. 362, Lettre de François de Ziegler, Ambassadeur suisse à Paris au Département des Affaires étrangères, « Nationalrat Ziegler als Finanzexperte vor einem Ausschuss der Finanzkommission der Assemblée Nationale », 11 février 1981. Ziegler estime que 500 milliards CHF de capitaux français se trouvent en Suisse, soit 10% de la richesse nationale française, chiffre par la suite repris autant par le Figaro que L'Humanité. Cf. *Le Figaro*, « Règlements de comptes (numérotés) », 10 février 1982 ; *L'Humanité*, « 10% du patrimoine français est en Suisse », 10 février 1982. Sur cette commission, cf. « Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan (1) sur les moyens de lutte contre l'évasion des capitaux », annexe au PV de la séance du 22 juillet 1982 de l'Assemblée nationale, no 1046. Sur l'intervention de Ziegler, cf. Télégramme urgent envoyé par l'Ambassade de suisse à Paris, 26 février 1982, 13h45 au Département des Affaires étrangères.

¹⁰⁰ AF, E 2010(A) 1995/313, vol. 362, « Audition de Maurice Aubert par la mission d'information sur les moyens de lutter contre l'évasion des capitaux de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan de l'Assemblée Nationale le 25 février 1982 » transmise par M. Aubert à Jean Zwahlen du Service économique et financier du Département des Affaires étrangères, personnel et confidentiel, 6 mars 1982.

l'entraide judiciaire plutôt que dans les négociations bilatérales. Si le gouvernement suisse ne fait guère d'ouverture aux pourparlers internationaux contre l'évasion fiscale, il va encore plus loin en prônant avant tout une autorégulation des pratiques bancaires par le secteur financier. Le discours de Chevallaz est édifiant de la latitude que le Conseil fédéral entend garantir aux banques après le scandale de Chiasso : « *Comme il n'est pas question de supprimer le secret bancaire, il faut laisser aux banques la possibilité d'assurer de la façon qui leur plaît la plus sûre, dans leur organisation interne, la protection du secret dont elles sont dépositaires, puisque ce sont elles qui en portent la responsabilité.* »¹⁰¹ En clair, pour le gouvernement suisse, il s'agit de corriger les composantes les plus inacceptables de la gestion de fortune internationale en conservant en Suisse la mainmise sur le processus d'élaboration des normes, tout en déléguant une bonne partie du pouvoir de décisions aux banques elles-mêmes.

Ce programme est appliqué à la lettre au cours des années suivantes. Sa mise en œuvre est facilitée par la stabilisation du franc face aux monnaies européennes, ainsi que par les hésitations des dirigeants socialistes, déstabilisés par les appels de leur base à une radicalisation politique et la nomination en 1980 au sein du collège gouvernemental d'un des leurs aux Finances en la personne de Willi Ritschard. En outre, une fois passée l'indignation de mise, l'ampleur du scandale de Chiasso et les dommages potentiels qu'il serait susceptible de causer à l'ensemble de la place financière suisse tend à pousser les partis de droite à serrer les rangs autour de la protection des avantages fiscaux. Les trois processus législatifs qui auraient pu mettre un réel frein à la croissance du marché offshore suisse capotent dès lors tour à tour. Tout d'abord, défendus encore par la BNS au début des années 1980, les projets d'alourdissement de la taxation de la fortune sous gestion, notamment via la taxation des dépôts de titres ou des comptes fiduciaires, sont mis en suspens au début de l'année 1983 sous la pression de l'ASB.¹⁰² A partir de 1986, au travers d'une succession d'abaissement des charges fiscales, les autorités fédérales reviendront d'ailleurs sur l'alourdissement amorcé au cours des années 1970 des impôts frappant la gestion de fortune.¹⁰³ Ensuite, le débat sur la révision de la législation bancaire, au sein duquel une refonte de l'article 47 sur le secret bancaire est envisagée, s'enlise. Ce n'est qu'en 1994 qu'une révision de la loi est édictée sans que la garantie pénale accordée au secret bancaire ne soit entachée.¹⁰⁴ Enfin, n'ayant suscité aucune crainte sérieuse à l'ASB – au sein de laquelle on estime avant même son lancement que « *la chance que l'initiative soit acceptée est nulle* »¹⁰⁵ – le projet sur le secret bancaire connaît le sort usuel des votes populaires initiés par les Socialistes : elle est déboutée par 73% des votants et l'ensemble des cantons le 20 mai 1984.¹⁰⁶ Aussi, plutôt qu'une refonte des pratiques bancaires, c'est par une autorégulation du secteur et une législation préventive à l'égard des démarches étrangères contre le paradis fiscal que les dirigeants suisses réagissent au scandale de Chiasso. D'une part, déjà en juillet 1977, entre en vigueur un *Gentlemen's agreement* entre la BNS et

¹⁰¹ Pour tout le discours, cf. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, PV du Conseil national, 22 juin 1977, pp. 839-845.

¹⁰² Cf. Association suisse des banquiers, Rapport sur le 68^e exercice du 1^{er} avril 1982 au 31 mars 1983, pp. 36-40. L'ASB a constamment usé de l'argument de l'accroissement de la concurrence fiscale entre centres offshore dans le débat. Cf. par exemple Rapport sur le 66^e exercice, p. 31 ; Rapport sur le 67^e exercice, p. 36.

¹⁰³ Cf. pour l'entame du processus décisionnel: « Rapport du Conseil fédéral concernant certains aspects fiscaux de la place financière suisse », 7 mars 1986, in *Feuille fédérale*, 1, 1986, pp. 828-853.

¹⁰⁴ Sur les discussions jusqu'en 1985, cf. Kurt Hauri, « Ausblick auf das neue Bankengesetz », in Urs Zulauf (éd.), *50 ans de surveillance fédérale des banques*, Zurich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1985, p. 177-190.

¹⁰⁵ AASB, PV du Conseil d'administration de l'ASB, 7 avril 1978, p. 22.

¹⁰⁶ Cf. « Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 20 mai 1984 », 3 juillet 1984, in *Feuille fédérale*, 2, 1984, pp. 1019-1021.

l'ASB par lequel les instituts financiers s'engagent à identifier les détenteurs de comptes et à ne procéder à aucune démarche active favorisant l'évasion fiscale ou l'accueil de capitaux illicites.¹⁰⁷ D'autre part, en mars 1981, est promulguée la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale qui engage les autorités suisses à prêter assistance à leurs homologues étrangères en cas d'escroquerie fiscale.¹⁰⁸ Les dirigeants suisses défendent donc le secret bancaire du point de vue de l'imposition, en cristallisant une distinction déjà existante en Suisse entre, d'une part, fraudes actives et, d'autre part, simples soustractions à l'impôt, sans toutefois se doter de réels moyens d'identifier les cas litigieux. Ce positionnement va devenir au cours des années suivantes l'une des principales lignes de défense du secret bancaire.

Similairement, les démarches au sein des organisations internationales vont suivre un processus, si ce n'est d'enlisement, tout du moins d'édulcoration entre 1977 et 1985. Au sein de l'OCDE, le mode de prises de décision du Working party 8 est marqué par sa lenteur, confinant parfois à l'immobilisme tant la prudence est de mise dans l'élaboration de recommandations sur l'évasion fiscale susceptibles d'aller à l'encontre des législations nationales.¹⁰⁹ Sous couvert d'un discours techniciste, les délégués des administrations fiscales se lancent pour chaque dossier dans toute sorte d'études et de sondages avant de passer aux dispositions pratiques et de faire valider leurs décisions par le Comité des affaires fiscales. Une première étape -timide et élaborée en dehors du Working party 8 - est franchie dans ce sens par l'élaboration en 1981 d'une convention-type sur le recouvrement des créances fiscales entre administrations nationales, reprenant un projet initié au début de la décennie précédente.¹¹⁰ Les dossiers principaux concernant la lutte contre l'évasion fiscale ne trouvent cependant une issue que très tardivement. Accaparant les débats au début des années 1980, les travaux sur l'usage abusif du secret bancaire et des havres fiscaux ne s'achèvent qu'en 1987 au sein d'une publication de l'OCDE, intitulée « L'évasion et la fraude fiscales internationales ». Si elles recommandent l'extension de la coopération contre la soustraction d'impôts, la restriction des privilèges accordés aux sociétés-écrans ou encore la levée du secret bancaire face aux autorités fiscales, les quatre études qui composent ce rapport n'en restent pas moins de simples productions intellectuelles sans réalisation concrète.¹¹¹ La réelle innovation en matière de régulation internationale provient en réalité de l'élaboration commune par l'OCDE et le Conseil de l'Europe d'une convention multilatérale d'assistance administrative contre l'évasion fiscale à partir de la fin de l'année 1980¹¹², mais dont l'aboutissement intervient seulement six ans plus

¹⁰⁷ Cf. ABNS, PV du Directoire de la BNS, no 438, « Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht bei der Entgegennahme von Geldern und die Handhabung des Bankgeheimnisses », 16 juin 1977.

¹⁰⁸ Cf. « Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale », 20 mars 1981, *Feuille fédérale*, 1, 1981, pp. 807-838.

¹⁰⁹ Jusqu'en 1980, le groupe de travail est accaparé par des problèmes aux enjeux limités et d'aspect technique comme l'identification dans les législations nationales de la distinction entre évasion et fraude fiscales, de la standardisation des procédures existantes d'échanges internationaux de renseignements fiscaux ou encore de l'imposition des artistes et des sportifs.

¹¹⁰ Cf. AOCDE, DAF/CFA/WP1/80.3, Note du Secrétariat, « Projet de recommandation du Conseil concernant l'assistance administrative mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales », 18 mars 1980.

¹¹¹ Cf. OCDE, « L'évasion fiscale et la fraude fiscales internationales, Quatre études », *Questions de fiscalité internationale*, 1, Paris : OCDE, 1987. Même résultat, trois ans plus tôt, pour les travaux sur les prix de transfert. Cf. OCDE, *Prix de transfert et entreprises multinationales. Trois études fiscales*, Paris : OCDE, 1984.

¹¹² C'est l'OCDE qui rechigne dans un premier temps à donner suite à l'initiative du Conseil de l'Europe. Cf. AOCDE, DAF/CFA/WP8/79.1, Note du Secrétariat, « Activités du Conseil de l'Europe en matière d'évasion et de fraude fiscales », 15 février 1979. Après un colloque sur l'évasion fiscale organisé en commun en 1980, la coopération pour la création d'une convention multilatérale débute vraiment en 1980, d'abord à l'OCDE, puis par une discussion du projet au sein du Comité d'experts

tard. Ouverte à la ratification dès 1988, sans force contraignante pour les États-membres, elle n'entrera en application pour les pays signataires qu'en 1995.¹¹³ Pour le dire rapidement, la décennie des années 1980 ne connaît pas de progrès significatifs en matière de lutte multilatérale contre les paradis fiscaux.

Il est indéniable qu'une partie de l'explication de cet échec de la régulation internationale de l'évasion fiscale – au moment même où les flux offshore s'intensifient très fortement – réside dans la capacité des places financières situées à la pointe de ce marché à faire barrage aux démarches à leur encontre initiées par les grands États appliquant de lourdes charges fiscales. À l'OCDE, tout comme au Conseil de l'Europe, les dirigeants suisses, suivant leur ligne politique usuelle depuis les années 1920, se placent en tête de ce mouvement et ce dans tous les débats multilatéraux touchant à l'évasion fiscale. Même si certaines réserves émergent au Département fédéral des Affaires étrangères et au Département de justice et police concernant la ligne d'obstruction radicale préconisée par l'ASB et le Département des finances – divergences qui résultent essentiellement d'une appréciation différente sur la stratégie la plus opportune pour préserver le secret bancaire¹¹⁴ – il n'empêche que les dirigeants suisses sont les seuls à ouvertement se dissocier de manière systématique de tous les avancements contre l'évasion fiscale : ils essaient de freiner les travaux du groupe de travail no 6 en 1979 après l'édiction de prescriptions contre les manipulations de prix de transfert des multinationales¹¹⁵, ils s'abstiennent de soutenir en juin 1980 la convention-type pour le recouvrement des créances fiscales¹¹⁶, et ils font de même deux ans plus tard au sujet d'une recommandation du Conseil de l'OCDE en faveur de la création d'une convention sur l'assistance administrative en 1982 et lors de son élaboration finale en 1986.¹¹⁷ Après l'échec de la campagne pour l'initiative socialiste en mai 1984 et la caution populaire donnée à cette occasion au secret bancaire, les représentants suisses peuvent finalement se permettre de refuser intégralement les prescriptions contre les abus du secret bancaire¹¹⁸ et s'opposer à quantité de clauses contre l'usage des

sur le droit fiscal du Conseil de l'Europe créé en 1982, avant de revenir à l'OCDE en 1985. Cf. AF, E 2210.6(B) 1993/29, vol. 54, Conseil de l'Europe. Assemblée parlementaire. Compte rendu du Colloque sur l'évasion et la fraude fiscales internationales, 5-7 mars 1980 ; E 2023(A), 1993/129, vol. 116, Comité d'experts sur le droit fiscal (CJ-FI). Rapport sur les travaux de la première réunion (Strasbourg, 9-12 novembre 1982), 7 décembre 1982 ; AOCDE, DAF/CFA/WP8/81.3, Draft multilateral convention on mutual administrative assistance in tax matters, 28 janvier 1981 ; DAF/CFA/86.5, Summary Record of the 23rd Meeting of Working Party 8, 4-5 mars 1986.

¹¹³ Cf. Godefroy, Lascoumes, *op. cit.*, 2004, p. 140 ; Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 256.

¹¹⁴ Cf. par exemple AF, E 7113(A), 1990/157, vol. 36, Lettre de Jean Hulliger, du Département fédéral des Affaires étrangères, à K. Locher, Directeur de l'Administration fédérale des contributions, 3 décembre 1979 ; E 2023 (A), 1993/129, 116, Note confidentielle par M. Affentranger, de la Division de l'entraide judiciaire internationale, sur les travaux de la troisième réunion (22-25 novembre 1983) du comité d'experts sur le droit fiscal concernant l'élaboration d'une convention multilatérale d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, décembre 1983.

¹¹⁵ Cf. AF, E 7113(A), 1990/157, vol. 36, Rapport succinct sur la 17^{ème} session du Comité des affaires fiscales, par l'Administration fédérale des contributions, 5 juillet 1979, p. 5.

¹¹⁶ Cf. AF, E 7113(A), 1991/172, vol. 29, Rapport sur la 19^{ème} réunion du Comité des affaires fiscales par l'Administration fédérale des contributions, 22 juillet 1980.

¹¹⁷ Cf. AOCDE, CFA/WP8/82.3, A Summary of discussions in the Committee on Fiscal Affairs on the Draft Multilateral Convention, 20-21st January 1982; CFA/WP8/82.14, Compte rendu succinct de la 15^{ème} réunion du groupe de travail no 8, 25-27 mai 1982 ; CFA/M(86)2, Compte rendu succinct de la 31^{ème} session du Comité des affaires fiscales, 9-10 juillet 1986.

¹¹⁸ Cf. AOCDE, CFA/WP8/85.9, Summary Record of the 22nd Meeting of Working Party no 8, 1-4 octobre 1985.

sociétés-écrans et des paradis fiscaux en 1985.¹¹⁹ Quoi qu'il en soit, dans le contexte de la globalisation du marché de l'évasion fiscale du tournant des années 1970/1980, ce serait une erreur que de surévaluer l'exceptionnalité de la politique helvétique. Car, si les dirigeants suisses n'ont cessé de brandir dans le débat intérieur le danger de rompre avec une politique d'attractivité fiscale au moment même où d'autres places financières copient les pratiques helvétiques, il n'empêche que, de par la globalisation de l'offshore, les alliés à la Suisse se multiplient au sein des sphères internationales. Au sujet de l'assistance administrative, tout comme des recommandations sur le secret bancaire, l'Autriche, le Portugal et le Luxembourg émettent par exemple également de très larges réserves.¹²⁰

La seconde partie de l'explication tient à la remarquable tolérance dont font montre les élites des grandes puissances à l'égard des paradis fiscaux - tendance structurelle au long du XXe siècle et qui résulte de l'utilisation par les sphères dirigeantes ou des groupes qui leur sont proches des pratiques d'évasion fiscale, mais qui est accentuée avec le tournant néolibéral qui s'opère alors. Au-delà de la dénonciation de rigueur de l'évasion fiscale sur la scène internationale, on peut sérieusement mettre en doute la volonté réelle de prendre à bras le corps le problème des paradis fiscaux au sein des organisations internationales. Un rapport du Secrétariat de l'OCDE note par exemple très clairement en septembre 1983 qu'« aucune tendance claire en faveur d'un assouplissement du secret bancaire ne semble émerger » au sein des pays membres.¹²¹ Dans ce contexte, quelle signification faut-il conférer à ces démarches multilatérales ? Pour répondre à cette question un premier constat doit être posé : les négociations sur l'évasion fiscale au sein des organisations internationales ont toujours été entachées d'une très grande ambiguïté. Etant donné les difficultés de parvenir à une entente multilatérale tangible et des très fortes inclinations au sein des sphères dirigeantes des grands pays à ne pas les stimuler, ces discussions peuvent être considérées comme un moyen commode pour les gouvernements de faire mine de traiter le problème, tout en anticipant le fait qu'à terme elles déboucheront sur une impasse - une dynamique à l'œuvre dès le moment fondateur des pourparlers multilatéraux sur l'évasion fiscale à la Conférence de Gênes d'avril-mai 1922.¹²² A prendre un peu de hauteur vis-à-vis des discussions au tournant des années 1970/1980 et à considérer les allers-retours improductifs entre les diverses sphères de négociation, on remarque en effet que l'attitude des représentants des principales puissances s'avère pour la moins paradoxale. Premier temps, à l'entame des débats du Conseil de l'Europe en 1978, les plus à même d'aboutir sur un résultat concret, tous les délégués des ministres des grands pays européens émettent des réserves sur l'opportunité de la réalisation d'une convention multilatérale et privilégient la tenue des discussions à l'OCDE.¹²³ Dans un second temps, notamment sur l'impulsion des grandes puissances financières - Etats-Unis, Grande Bretagne et Japon - le Comité des affaires fiscales de l'organisation tend à favoriser l'approche bilatérale, ce qui incite à un glissement vers des recommandations d'expertise sans force

¹¹⁹ AOCDE, CFA/WP8/85.6, « Paradis fiscaux et questions connexes » : mise au point du rapport et projet de publication, 25 septembre 1985.

¹²⁰ Cf. AOCDE, CFA/WP8/82.3, « A summary of discussions in the Committee of Fiscal Affairs on the Draft Multilateral Convention », 26 janvier 1982 ; CFA/M(86)2, Compte rendu succinct de la 31^{ème} session du Comité des affaires fiscales, 9-10 juillet 1986.

¹²¹ AOCDE, CFA/WP8/83.6, Note du Secrétariat, « Bank Secrecy and Taxation », 5 septembre 1983.

¹²² Cf. Farquet, op. cit., 2015.

¹²³ Cf. AF, E 2210.6(B), 1993/29, vol. 54, 292^e réunion des Délégués des Ministres, 25-27.9.1978, Extrait des conclusions, 25-27 septembre 1978 ; 294^e réunion des Délégués des Ministres, 24-26.10.1978, Extrait des conclusions.

contraignante destinées à être mises en œuvre dans les relations interétatiques.¹²⁴ Si dans un troisième temps l'approche multilatérale redevient progressivement envisageable à partir de 1981 à l'OCDE via la mise en commun des travaux avec le Conseil de l'Europe, la coopération entre les deux organisations nécessite des renvois constants des divers projets si bien qu'elle s'avère dans une large mesure contre-productive.¹²⁵ En clair, on assiste à une sclérose du multilatéralisme.

Or, sur le plan interétatique, cette période n'est pas marquée par une aggravation des pressions contre le secret bancaire. Au sein des relations étrangères de la Suisse, deux exemples sont particulièrement frappants en ce qu'ils expriment le mélange de manque de volonté et d'incapacité amenant à ne pas entraver la globalisation de l'offshore. En Italie, d'un côté, à la suite de l'immense scandale de Chiasso, il est remarquable de constater qu'on n'assiste à aucune réelle pression sur le dossier de l'évasion fiscale au sein des pourparlers bilatéraux de double imposition en cours. Après 1976 et la signature d'un accord bilatéral très favorable aux investissements suisses¹²⁶, le texte reste pendant deux ans en suspens, le parlement italien rechignant à le ratifier. Mais un dépouillement des archives fédérales tend à démontrer que jamais les immenses flux de capitaux italiens issus de l'évasion fiscale ne sont en cause dans ce délai d'attente qui résulte essentiellement de contentieux sur la taxation en Suisse des frontaliers et sur la crainte des industriels italiens de voir les multinationales helvétiques bénéficier d'un avantage comparatif sur le marché transalpin. Au sujet de l'évasion fiscale, bien au contraire, encore après le scandale, c'est l'ASB qui conteste les usuelles dispositions cosmétiques sur l'échange de renseignements que contient l'accord, une position qui est soutenue dans la Péninsule en juin 1977 par des milieux en Italie, « *peut-être capables de mobiliser les parlementaires italiens contre la ratification* ».¹²⁷ L'alliance entre un paradis fiscal et ses utilisateurs tend donc à surpasser, même dans ce contexte extrême, les intérêts qu'aurait l'administration fiscale italienne à restreindre les pratiques offshore.¹²⁸

De l'autre côté, le cas du gouvernement Mitterrand démontre mieux encore comment un exécutif, qui plus est d'inclinaison sociale-démocrate, en vient à céder à la pression structurelle exercée sur les systèmes financiers nationaux par la finance offshore. Depuis 1980, des négociations ont lieu entre les administrations française et suisse au sujet de la révision de la

¹²⁴ Cf. AOCDE, CFA/M(78)2, Committee on Fiscal Affairs, Summary Record of the 15th Session, 21 et 22 juin 1978 ; CFA/79.5, Note du Secrétariat, « Activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'évasion et de la fraude fiscales », 19 avril 1979.

¹²⁵ Cf. AOCDE, CFA/WP8/81.3, « Draft multilateral convention on mutual administrative assistance in tax matters », 28 janvier 1981.

¹²⁶ L'accord résulte en grande partie d'un deal entre les administrations suisse et italienne, la première offrant des concessions sur la taxation des frontaliers, la seconde au sujet de l'imposition des investissements helvétiques. Or, la perte de recettes fiscales est estimée à 150 millions CHF pour l'Italie contre 17 millions CHF pour la Suisse sur les frontaliers italiens. Cf. AF, E 2001 E, 1988/16, vol. 853, Commission du Conseil des Etats chargée de l'examen des projets d'arrêtés fédéraux approuvant des accords italo-suisse sur l'imposition des frontaliers et la double imposition, confidentiel, 13 août 1976.

¹²⁷ AF, E 2001 E, 1988/16, vol. 853, Lettre confidentielle du chargé d'affaire à l'Ambassade de Suisse à Rome, 16 juin 1977. Relevons que contrairement aux autres accords signés par la Suisse, dans le préambule, une déclaration d'intention, sans aucune portée légale, est tout de même émise au sujet de la lutte contre la soustraction fiscale.

¹²⁸ Finalement, l'accord est ratifié en 1978 suite à une concession du côté suisse, le gouvernement helvétique acceptant de renoncer à la rétroactivité de l'accord, prévue initialement jusqu'en 1974, sauf pour les clauses concernant les frontaliers et les fonctionnaires italiens sur le sol helvétique. Cf. AF, E 2001 E, 1988/16, vol. 853, Rapport du Département fédéral des finances et des douanes, signé G.-A. Chevallaz, pour le Conseil fédéral, 30 mars 1978.

convention de double imposition signée en 1966. Avec l'avènement du gouvernement socialiste une année plus tard, outre des modifications sur l'imposition des frontaliers, les discussions s'orientent dès 1982 à la demande française sur une extension de la clause d'assistance dans le but de lutter contre l'évasion fiscale internationale.¹²⁹ Réitération de la situation de 1924 ou 1936, l'arrivée d'un exécutif de gauche, avec son programme de nationalisation des banques, de keynésianisme dans un seul pays et d'alourdissement des impôts sur les grosses fortunes, précipite en effet, au sein d'une tendance généralisée à la spéculation contre le franc français, le mouvement d'expatriation des avoirs en direction du paradis fiscal suisse.¹³⁰ Bien que les relations bancaires deviennent de plus en plus tendues – avec l'éclatement de toutes sortes d'affaires plus ou moins avérées de saisies de listes de fraudeurs, d'espionnages et d'opérations secrètes de police de la part des autorités françaises¹³¹ – la négociation de l'avenant à la convention va pourtant tourner à l'avantage de la place financière suisse au début de l'année 1983 en concomitance du tournant de la rigueur opéré par Mitterrand. Devant l'incapacité à trouver des alliés à sa politique en Europe et à freiner la fuite devant le franc, le gouvernement adopte le 16 mars 1983 un plan d'austérité, lui ouvrant entre autres les vannes d'un gros crédit par la Communauté européenne.¹³² Il ne faut pas plus d'un mois pour que ce premier pas vers le néolibéralisme dans l'Hexagone trouve une traduction directe au sein des relations avec le paradis fiscal suisse. Le 11 avril, un avenant est signé, comportant comme seule clause liée à l'évasion fiscale une mention de pure forme stipulant l'existence de la législation suisse sur l'entraide judiciaire.¹³³ Et trois jours plus tard, lors d'une visite officielle en Suisse les 14 et 15 avril, la première d'un président français depuis 1910, Mitterrand choisit de pacifier les relations avec la place financière helvétique, créditrice de tout premier plan de la France.¹³⁴ Le président français, après des rencontres avec la fine fleur de la banque suisse et des directeurs des grands établissements hexagonaux présents sur le marché helvétique, offre les plus

¹²⁹ Cf. AF, E 2010(A), 1995/313, vol. 362, Lettre de Willy Ritschard, Conseiller fédéral en charge du Département des finances et des douanes de la Confédération suisse, à Laurent Fabius, Ministre du Budget, 18 février 1982.

¹³⁰ Indice probant de l'accélération de l'évasion des fortunes – quoique totalement incomplet –, les rétrocessions de billets de banques français à la Banque de France depuis la Suisse quadruplent presque entre juin et octobre 1981 en comparaison de la même période en 1980. Cf. AF, E 2010(A) 1995/313, vol. 362, « Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan (1) sur les moyens de lutte contre l'évasion des capitaux », annexe au PV de la séance du 22 juillet 1982 de l'Assemblée nationale, no 1046. Celles-ci passent de 4.3 milliards FF pendant la période juin-octobre 1980 à 11.9 milliards FF durant les mêmes mois de 1981.

¹³¹ Cf. AF, E 2010 A, 1995/313, vol. 362, Note de Reverdin, du Service économique et financier Département des Affaires étrangères, « Evasion de capitaux de France en Suisse, Liste saisie à Nice », 7 février 1983 ; « Comptes français en Suisse : Entretien avec une délégation de l'Association suisse des banquiers », 31 octobre 1983.

¹³² Cf. Helleiner, op. cit., 1994, pp. 140-144.

¹³³ Cf. AF, E 7001 C, 1994/105, vol. 35, Avenant à la convention entre la Confédération suisse et la République française en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et la fortune du 9 septembre 1966 modifiée par l'avenant du 3 décembre 1969, fait à Paris le 11 avril 1983. L'avenant n'entrera finalement pas en vigueur en raison de l'opposition des parlementaires suisses à cette clause. Cf. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, PV du Conseil national, 13 décembre 1984, pp. 1873-1890.

¹³⁴ Un mois avant la visite de Mitterrand, l'Ambassade de France produit un rapport complet sur l'importance de la place financière suisse pour la France. Cf. CAEF, B 0054306, Ambassade de France, « Note relative aux relations financières entre la France et la Suisse », 8 mars 1983.

expresses garanties au sujet du respect du secret bancaire et de l'atténuation des tracasseries opérées par les douanes françaises pour identifier l'exportation illégale de fortunes.¹³⁵

Que ce mouvement dialectique entre multilatéralisme et bilatéralisme, conduisant à une impasse des deux côtés dans les discussions, relève d'une tendance fortuite ou d'une stratégie élaborée a priori, les sources à disposition ne permettent pas, il est vrai, de trancher. Déceler les intentions des sphères dirigeantes, comprises comme des objectifs déterminés en amont des événements par un groupe social, relève souvent du leurre puisque les positions nationales résultent à la fois de la synthèse d'une mosaïque d'intérêts contradictoires qui s'affrontent à l'intérieur des pays et d'une adaptation plus ou moins volontaire des politiques économiques à la globalisation des marchés. Si le gouvernement allemand démontre par exemple des vues assez claires en faveur d'une régulation de l'évasion fiscale internationale au cours des années 1980, il n'empêche que les milieux patronaux parviennent à faire barrage en 1988 à sa participation à la convention du Conseil de l'Europe.¹³⁶ De même, au sein des administrations, il est parfois bien difficile de déceler une ligne directrice sur l'évasion fiscale internationale – les Finances s'avérant à titre d'illustration généralement plus encline à faire pression contre le paradis fiscal suisse que le Quai d'Orsay, au sein duquel les actions de Ziegler font l'objet de railleries.¹³⁷ La situation se complique encore puisqu'au sein de l'administration des finances, les différents échelons hiérarchiques ne réagissent pas de la même façon à la pacification des relations fiscales avec la Suisse annoncée par Mitterrand au printemps 1983 : alors que les hauts fonctionnaires s'empressent de s'aligner sur cette politique, les douanes font de la résistance et poursuivent leurs actions pour entraver les fuites de capitaux en direction de la Suisse.¹³⁸ Un constat ne fait aucun doute cependant : la somme résultant de l'addition de toutes ces tendances au sein des grandes puissances – à savoir la production d'un discours d'expertise plutôt que de l'édiction de normes contraignantes contre l'évasion fiscale internationale – s'intègre pleinement dans le tournant néolibéral et les politiques de démantèlement des impôts sur les capitaux et leurs revenus entamées au début des années 1980. Sans coup férir, la compétition fiscale acquiert désormais une double face – la première, visible et légale, de l'abaissement réciproque des taux d'imposition, la seconde, opaque et partiellement illicite, de la globalisation des pratiques offshore.

V. Conclusion

La période des années 1970 représente à bien des égards un moment paradoxal pour le paradis fiscal suisse. Alors qu'avec la libéralisation financière et la déstabilisation du système monétaire international, les capitaux affluent massivement en direction du centre bancaire helvétique, les avantages comparatifs dont celui-ci bénéficiait depuis la Première Guerre mondiale, du moins en ce qui concerne l'imposition, tendent simultanément à s'amoindrir vis-à-vis à la fois des

¹³⁵ Cf. CAEF, B 0054306, Conférence de presse du Président de la République, 15 avril 1983. Sur l'évasion des capitaux, Mitterrand déclare par exemple : « *je mets en cause les Français et leur esprit civique et pas les Suisses.* » Sur la satisfaction des milieux bancaires suisses, cf. Lettre de l'Ambassade de France en Suisse au Ministre de l'Economie, des Finances et du budget, 20 avril 1983.

¹³⁶ Cf. Picciotto, op. cit., 1992, p. 256.

¹³⁷ Cf. AF, E 2010(A), 1995/313, vol. 362, Lettre de F. de Ziegler, Ambassadeur suisse en France, à R. Probst, Secrétaire d'Etat du Département fédéral des Affaires étrangères, « Auditions, déclarations, interviews et autres propos du Conseiller national Jean Ziegler en France », 3 mars 1982 ; Lettre de Daniel Kaeser, de l'Administration fédérale des finances, à F. de Ziegler, 4 mars 1982.

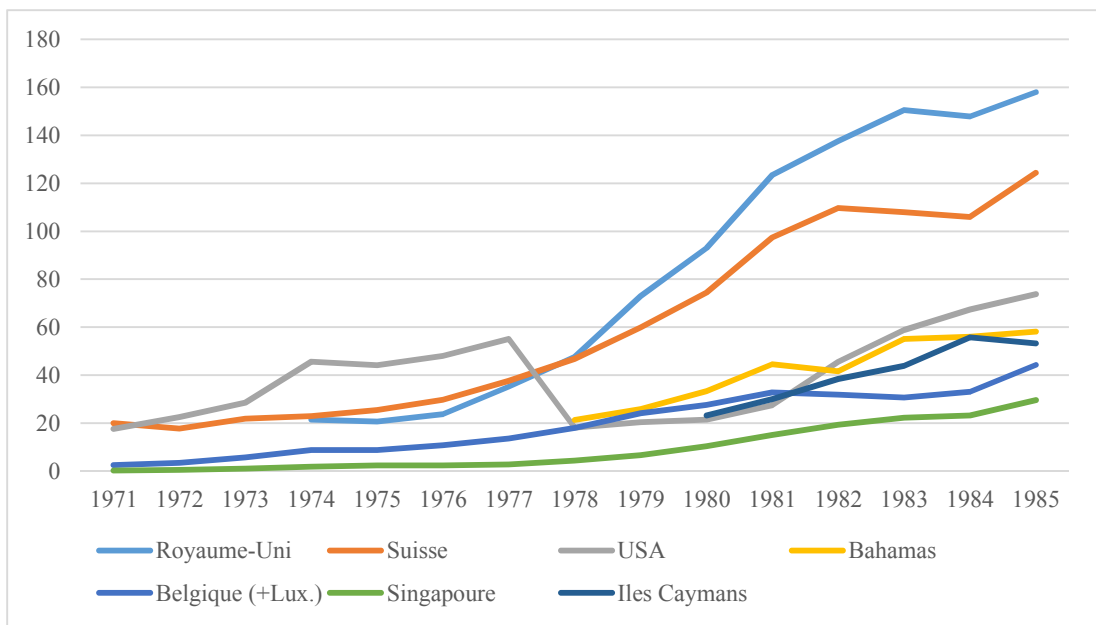
¹³⁸ Cf. par exemple AF, E 2010(A), 1995/313, vol. 362, Note de R. Probst, Secrétaire d'Etat au Département fédéral des Affaires étrangères, « Konsultationen mit Generalsekretär Gutman vom Quai d'Orsay : affaires bancaires (sic) /tracasseries douanières (sic) », 11 novembre 1983.

places financières de moyenne importance en Europe que des grands centres bancaires anglo-saxons. A cela s'ajoute le fait que, compte tenu de l'acuité de la crise monétaire et financière en Suisse au milieu des années 1970 et du contexte politique, des remises en causes intérieures à l'encontre du secret bancaire surgissent au même moment. Aussi, le tournant des années 1970-1980 constitue, après les deux sorties de guerres, un troisième point nodal dans l'histoire du paradis fiscal suisse. Faisant face à une combinaison d'initiatives internationales contre l'évasion fiscale et à de pressions internes – actions qui, loin d'être autonomes, s'enchevêtrent les unes avec les autres – les dirigeants suisses parviennent à écarter tour à tour toutes les menaces qui planent sur leur place financière, laissant dès lors le champ libre à trois décennies de croissance exponentielle de son marché offshore, dans un climat qui, il est vrai, devient encore plus concurrentiel. Couplée à des concessions mineures sur le plan de la législation intérieure, la stratégie d'obstruction que mènent, main dans la main, élites bancaires et autorités fédérales contre ces actions internationales s'avère d'autant plus efficace que, compte tenu de la globalisation des pratiques d'évasion fiscale sur les autres places financières, elle trouve bon nombre d'alliés. Quant aux grandes puissances, dans le contexte du tournant néolibéral qui s'opère alors, aucune d'entre elles ne semble réellement déterminée à freiner l'extension du marché de l'évasion fiscale internationale.

Pour conclure, il n'est probablement pas superflu de formuler encore en guise de programme de recherche quelques considérations historiographiques. Le présent papier – c'est son principal intérêt – incite indéniablement à une complexification de l'analyse du développement du paradis fiscal suisse. Il s'agit désormais de rompre avec une histoire uniformisée, si ce n'est téléologique, de ce havre fiscal en l'envisageant dans une expansion progressive tout au long du XXe siècle et ce jusqu'à la crise actuelle. Cette perspective est proprement incorrecte puisqu'elle ne rend justice ni aux différentes phases d'accélération et de décélération du marché suisse de l'évasion fiscale ni à l'évolution, non-linéaire également, de la position de la Suisse en comparaison internationale en matière de gestion de fortune transfrontalière. En corollaire, il serait désormais utile d'identifier bien plus nettement et sur la longue durée les formes et le degré d'attractivité fiscale en Suisse au regard des autres pays. Depuis trop longtemps, la littérature considère comme un fait établi le caractère singulier du secret bancaire helvétique, entendu comme l'article 47 de la loi sur les banques, et son rôle central dans l'attractivité de la place financière suisse. Comme on l'a vu, cette histoire n'est que partiellement acceptable puisqu'elle fait fi d'une analyse minutieuse autant des pratiques fiscales helvétiques que de l'évolution des législations des autres pays. En clair, c'est vers une histoire internationale du paradis fiscal suisse que les historiens devraient se tourner. En miroir apparaîtrait toute l'ambiguïté de la construction et de la modernisation des systèmes d'impôt progressifs en Europe, consubstantielles de la création des niches permettant aux plus fortunés de les éluder.

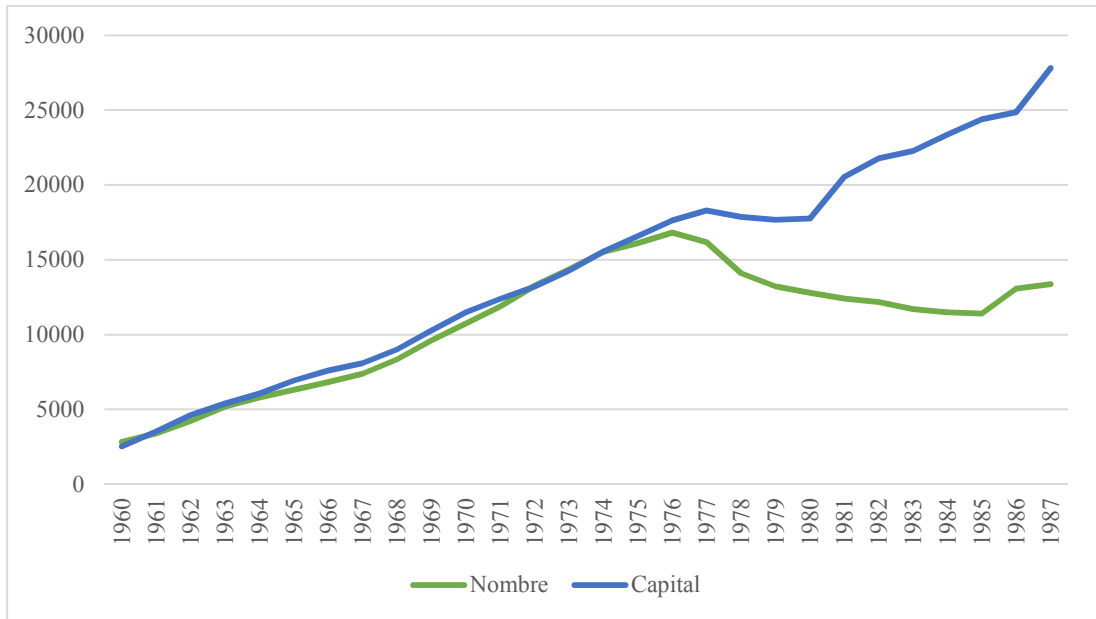
Annexes

1. Dépôts bancaires transfrontaliers effectués par des acteurs non-bancaires (en milliards \$)



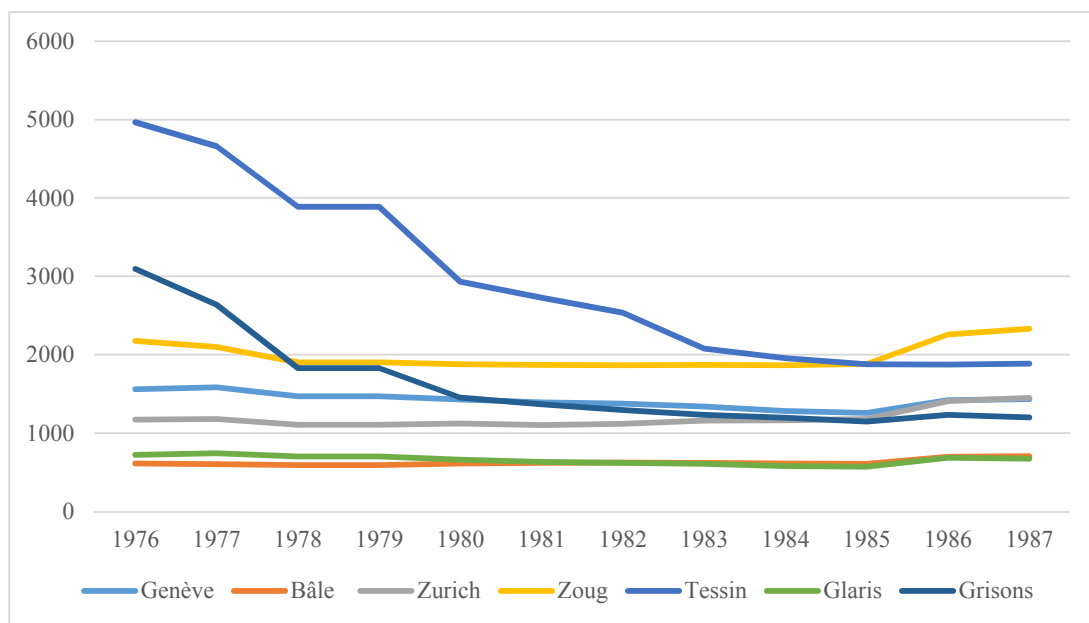
Source : IMF, International financial statistics, Yearbook, 1986.

2.1 Nombre de holdings en Suisse et leur capital nominal cumulé (en millions CHF)



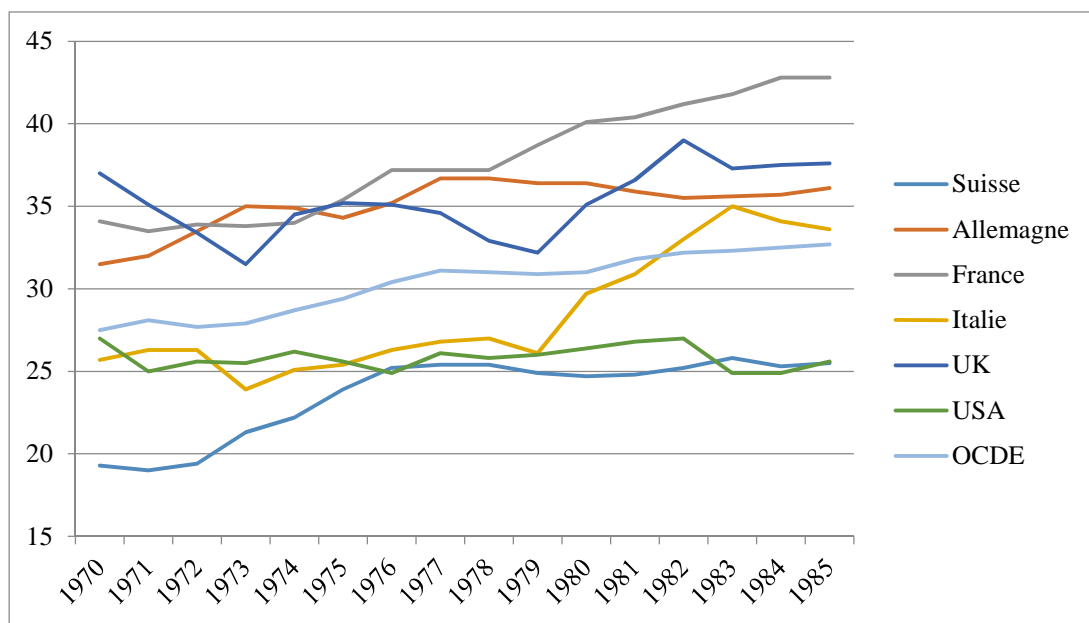
Source : Annuaire statistique de la Suisse.

2.2 Décroissance des holdings en Suisse dans les principaux cantons (1976-1987)



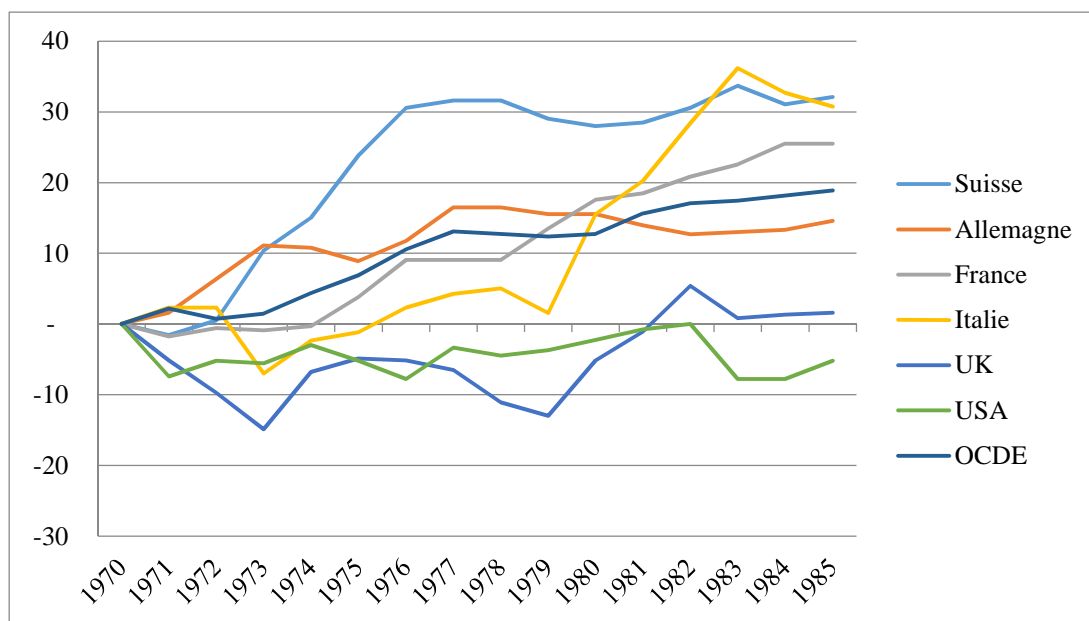
Source : Annuaire statistique de la Suisse.

3.1 Quote-part fiscale globale dans quelques pays de l'OCDE



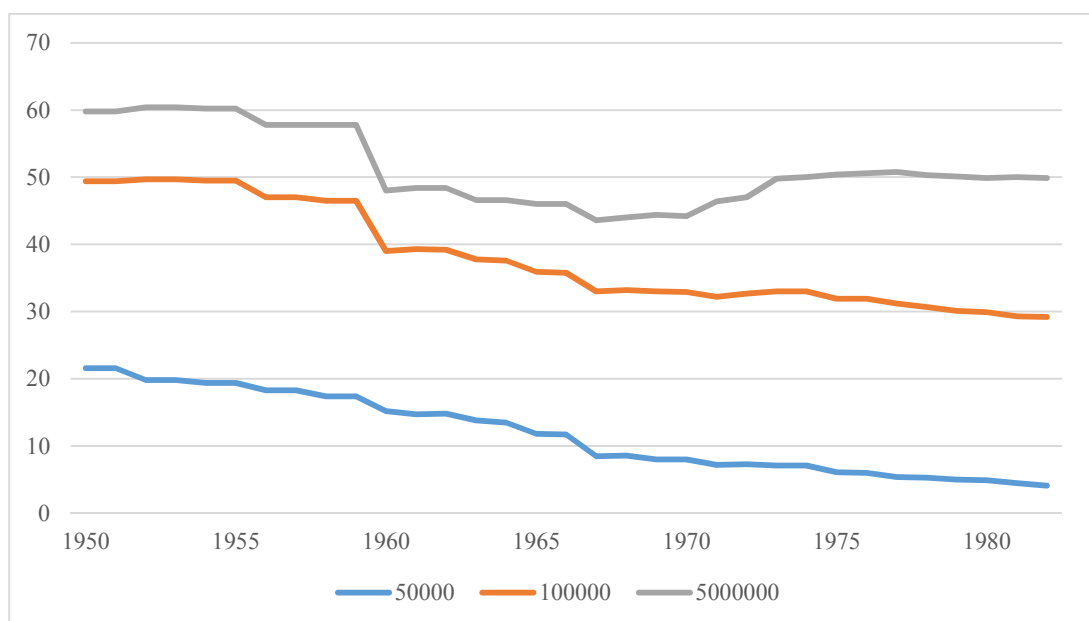
Source : OCDE, Statistique des recettes publiques, 1965-2007, 2008 (calcul de l'auteur).

3.2 Variation en % de la quote-part fiscale globale par rapport au niveau de 1970



Source : OCDE, Statistique des recettes publiques, 1965-2007, 2008 (calcul de l'auteur).

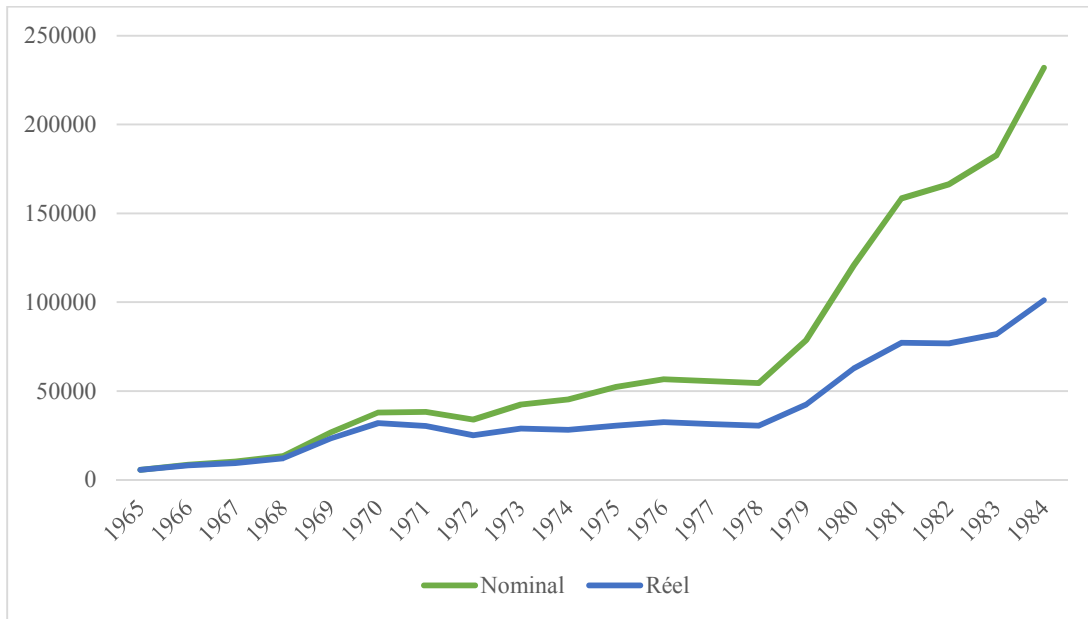
3.3. Taux d'imposition théorique en % sur le revenu d'une fortune en Suisse de 50 000, 1 000 000 et 5 000 000 CHF



Source : Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse, 1970-1982.

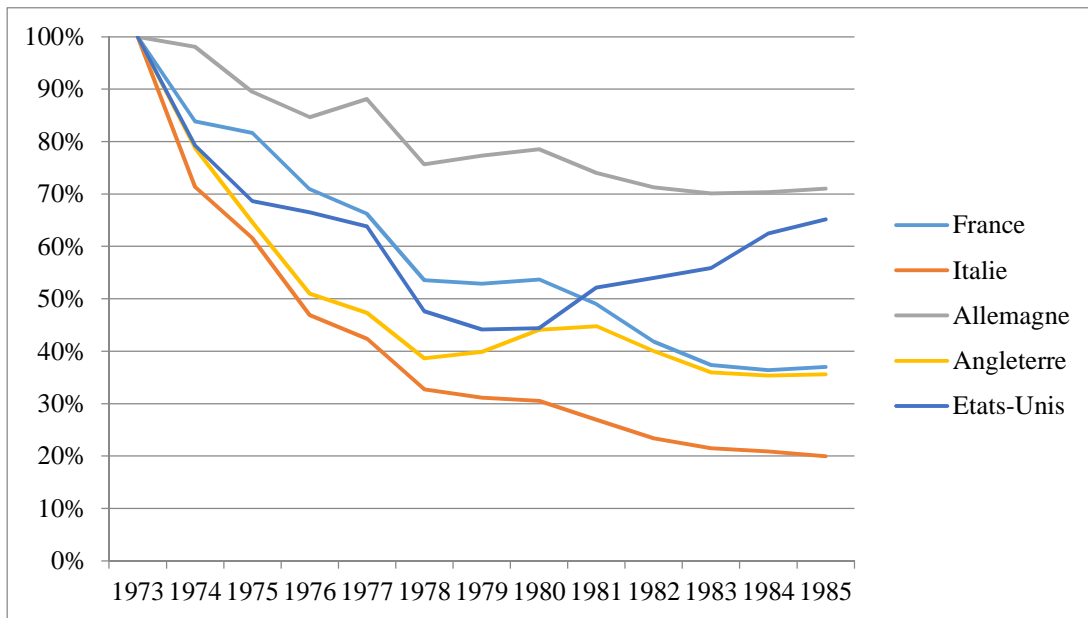
(Le tableau représente la moyenne des impôts communaux et cantonaux sur le revenu et la fortune dans les chefs-lieux cantonaux, cumulée à l'impôt fédéral direct. Le taux s'applique par rapport à un rendement de la fortune de 4% pour un contribuable marié sans enfants)

4. Croissance des opérations fiduciaires des banques suisses (valeur nominale et valeur réelle en millions CHF de 1965)



Source : Banque nationale suisse, Les banques suisses en 1984, 1985.

5. Variation en % de la valeur des changes étrangers par rapport au CHF (1973-1985)



Source : Statistique historique de la Suisse, Tableau O.22a (calcul de l'auteur).

6. Conventions de double imposition sur le revenu et la fortune signées entre 1971 et 1977 par la Confédération

Pays signataire	Date	Impôts à la source sur les dividendes (1. versés entre groupes affiliés 2. autres cas)	Impôts à la source sur les intérêts	Impôts à la source sur les redevances de licence	Mesures d'assistance et lutte contre l'évasion fiscale
Japon	<i>Nouvelle convention</i> 19 janvier 1971	1. 10% 2. 15%	10%	10%	Aucune mesure
Allemagne	<i>Révision de la convention de 20 mars 1959</i> 11 août 1971	1. 25% 2. 15%	0%	0%	- Dispositifs contre les domiciliations fictives - Application limitée de la convention aux sociétés de base - Echanges d'informations pour application de la convention, avec garantie du secret bancaire
Trinité-et-Tobago	<i>Nouvelle convention</i> 1 ^{er} février 1973	1. 10% 2. 20%	10%	10%	Aucune mesure
Danemark	<i>Révision de la convention du 14 janvier 1957</i> 23 novembre 1973	0%	0%	0%	Echanges d'informations pour application de la convention, avec garantie du secret bancaire
Autriche	<i>Révision de la convention du 12 novembre 1953</i> 30 janvier 1974	1. 5% 2. 5% max	5% max	5%	Echanges d'informations pour application de la convention, avec garantie du secret bancaire
Portugal	<i>Nouvelle convention</i> 26 septembre 1974	1. 15% 2. 10%	10%	5%	Aucune mesure
Malaisie	<i>Nouvelle convention</i> 30 décembre 1974	1. 15% max 2. 5% max	0-10%	0-10%	Aucune mesure
Singapour	<i>Nouvelle convention</i> 25 novembre 1975	1. 15% max 2. 10% max	0-10%	0-5%	Aucune mesure
Italie	<i>Nouvelle convention</i> 9 mars 1976	10-15%	12.5%	5%	Echanges d'informations pour application de la convention, avec garantie du secret bancaire
Canada	<i>Nouvelle convention</i> 20 août 1976	15%	15%	10%	Echanges d'informations pour application de la convention, avec garantie du secret bancaire
Grande-Bretagne	<i>Révision de la convention du 30 septembre 1954</i> 8 décembre 1977	1. 15% 2. 5%	0%	0%	Echanges d'informations pour application de la convention, avec garantie du secret bancaire

Source : *Feuille fédérale, 1971-1978.*