Les banques suisses et la libéralisation financière

Essor et protection du marché de l'évasion fiscale, 1958–1963

Christophe Farquet

Swiss Banks and Liberalized Capital Flows. The rise and protection of a tax haven (1958–1963)

On the basis of extensive archival research, this article examines an important episode in the history of Switzerland as a tax haven. In the late 1950s, at a time when their international business boomed thanks to liberalized capital movement in Europe, Swiss bankers faced an unprecedented number of criticisms of the country's banking secrecy. These threats could soon be dismissed. The defense of secrecy was spearheaded by the Swiss Bankers Association, but it was supported, or at least tolerated, by the leaders of the major powers.

Introduction

A la fin des années 1950, la place financière suisse entre dans la phase de croissance la plus vive de son histoire. Alors qu'après la Seconde Guerre mondiale, les activités des banques helvétiques avaient été entravées à l'étranger par le retrait des marchés financiers, les restrictions aux mouvements de capitaux ou encore le déclin des très gros patrimoines, l'amorce de la libéralisation financière en Europe enclenche une expansion sans précédent de leurs affaires internationales. Le marché de l'évasion fiscale connaît, en particulier, un développement exceptionnel. Contrairement à une vue largement admise, la gestion de fortune a connu en réalité une croissance assez lente entre la guerre et le milieu des années 1950. Mais, pendant la décennie suivante, sur fond d'afflux massif des fortunes européennes et de leur réexportation à l'étranger, le paradis fiscal suisse entre dans une période de prospérité inégalée, ce qui se traduit par un élargissement phénoménal du volume de titres administrés par les banquiers, une multiplication du nombre de holdings et une augmentation exponentielle des sommes placées dans les dépôts fiduciaires. Grâce au transit de l'argent étranger par son entremise, la

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

place financière helvétique raffermit sa position de plaque tournante du capital, devenant sur maints marchés une des principales créditrices internationales.

Au début des années 1960, l'essor du havre fiscal suisse provoque cependant quantité de critiques à l'étranger, qui trouvent, par ailleurs, un certain écho à l'intérieur du pays. Depuis la Première Guerre mondiale, les pratiques d'attraction fiscale suisse, le secret bancaire au premier chef, n'ont cessé de susciter des réactions auprès des dirigeants des pays occidentaux. Pendant les années 1920, le gouvernement et les banquiers helvétiques ont dû faire face à des premières pressions multilatérales, à la Société des Nations, bientôt relayées dans les relations bilatérales au sein des négociations de double imposition.[1] On le sait, ces critiques contre le secret bancaire ont été ravivées à la fin de la Seconde Guerre mondiale par les puissances alliées, en raison surtout des services offerts à l'économie allemande par les banques suisses pendant le conflit. Quoi qu'il en soit, les dirigeants helvétiques, très soudés autour de la protection du secret bancaire, sont constamment parvenus à écarter, à moindres coûts, ces pressions internationales. Au-delà de la transaction sur les achats d'or volé de la Banque nationale suisse à la Reichsbank, l'Accord de Washington, du 25 mai 1946, a consacré la réhabilitation de la place financière helvétique par les vainqueurs de la guerre sans que le secret bancaire ne soit profondément mis en cause.[2] Or, après une décennie de relative détente, le ton change dans les négociations internationales au tournant des années 1950–1960. Une multitude de démarches contre le paradis fiscal suisse, émanant des Etats-Unis comme des pays européens, apparaissent en simultané. Tandis que les dissensions entre les

1 Christophe Farquet, La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale. Une histoire internationale, Neuchâtel 2016.

2 Marco Durrer, Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA über die «Safehaven»-Politik zum Washingtoner Abkommen (1941–1946), Berne 1984; Linus von Castelmur, Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945–1952), Zurich 1992; Sébastien Guex, «The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy», in: Business History Review 74 (2000), pp. 237–266.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

dirigeants des grandes puissances s'étaient avérées déterminantes dans le repoussement des attaques précédentes contre le secret bancaire, pour la première fois, la constitution d'un front commun paraît imminente en 1962. Pire encore pour les banquiers, dans un fameux rapport sur la fraude fiscale paru au printemps de cette année, le Conseil fédéral lui-même semble vouloir modifier sa politique.

Après un rapide survol sur l'expansion de la place financière suisse pendant la période analysée, le présent article examine l'émergence de ces initiatives contre le centre offshore helvétique et explique pourquoi elles sont rapidement retombées, laissant le champ libre à une croissance accélérée du marché de l'évasion fiscale pendant les années 1960. Il faudra en fait attendre la seconde moitié de la décennie suivante pour que de nouvelles attaques vigoureuses contre le secret bancaire réapparaissent, à l'étranger comme à l'intérieur du pays.[3] L'article contribue ainsi à défricher un épisode très significatif, mais assez méconnu, de l'histoire de la défense du paradis fiscal suisse au XX[e] siècle. Il est vrai qu'on en trouve des mentions succinctes à l'intérieur de plusieurs publications historiques. Peter Hug, dans une contribution importante sur l'histoire du secret bancaire avant et après la Seconde Guerre mondiale, en fait état, sans toutefois se pencher attentivement sur la période considérée et relever le cumul des pressions.[4] La recrudescence des tensions entre le paradis fiscal suisse et les Etats-Unis a également retenu l'attention des historiens, notamment autour des contentieux sur les fonds en déshérence, ou de l'affaire «Interhandel».[5] Les spécialistes de la fiscalité

3 Christophe Farquet, «The Swiss Tax Haven, The Bretton Woods System Crisis and The Globalisation of Offshore Finance», in: Marc Buggeln [et al.] (éds), The Political Economy of Public Finance. Taxation, State Spending and Debt since the 1970s, Cambridge 2017, pp. 105–125.

4 Peter Hug, «Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz», in: Jakob Tanner [et al.] (éds), Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges, Zurich 2002, pp. 269–321.

5 Barbara Bonhage [et al.], Nachrichtenlose Vermögen bei Schweizer Banken. Depots, Konten und Safes von Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit, Zurich 2001; Mario König, Interhandel. Die schweizerische

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

helvétique ont analysé, de leur côté, le rapport sur la fraude fiscale du Conseil fédéral de mai 1962, en mettant en évidence son caractère assez exceptionnel dans l'histoire des relations entre le gouvernement et le secteur bancaire.[6]

Devant l'émiettement des analyses, il manquait donc à ce jour une perspective générale, ce que cet article vient combler. Il souligne combien l'Association suisse des banquiers s'est montrée influente face au gouvernement, aux parlementaires et à l'administration fédérale. La double stratégie qu'elle met en œuvre, associant l'acceptation de concessions très ciblées et platoniques à un lobbying intense du monde politique, s'avère d'une redoutable efficacité. Mais l'article met en évidence, en même temps, la timidité des dirigeants des grandes puissances sur le dossier de l'évasion fiscale internationale et ce, bien que la finance offshore amorce une expansion accélérée et que l'accumulation simultanée de démarches offre une opportunité historique de porter atteinte au secret bancaire. Au-delà de l'histoire du paradis fiscal suisse et de sa défense, ce papier a finalement une ambition plus vaste, qui se situe à un niveau méthodologique: il invite résolument les historiens de la fiscalité à internationaliser leur analyse.[7] Ainsi que le démontre l'histoire du rapport sur la fraude fiscale et de sa mise en échec, on ne peut comprendre les processus de décisions politiques sur l'imposition sans faire référence au contexte international dans lequel les discussions s'insèrent: non seulement les pressions intérieures et extérieures se cumulent, mais encore la mise au ban du rapport est très largement inspirée par la préoccupation des dirigeants confédéraux de préserver l'attractivité fiscale internationale. Ce constat, à valeur absolue, n'est que plus vrai dans un pays comme la Suisse, dont l'insertion dans les relations financières est très avancée.

Holding der IG Farben und ihre Metamorphosen. Eine Affäre um Eigentum und Interessen (1910–1999), Zurich 2001.

6 Olivier Longchamp, La politique financière fédérale (1945–1958), Lausanne 2014; Aniko Fehr, La lutte contre la fraude fiscale ou les origines de l'Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale au 1er janvier 1965, Mémoire de maîtrise, Université de Lausanne 2015.

7 Pour de plus amples développements, voir Christophe Farquet, Histoire du paradis fiscal suisse. Expansion et relations internationales du centre offshore suisse au XX^{e} siècle, Paris, 2018.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

Prospérité de la place financière suisse et recrudescences des pressions contre le secret bancaire

Entre la fin des années 1950 et le début de l'éclatement du système de Bretton Woods, en 1971, la place financière suisse passe par une des périodes les plus fastes de son histoire. L'accélération très sensible du développement des activités bancaires, en comparaison de l'après-guerre, transparaît dans l'évolution des bilans. Alors qu'en tenant compte de l'inflation, le cumul du montant des bilans de l'ensemble des banques helvétiques a crû de 71,4 % entre 1945 et 1957, il augmente pendant les treize années suivantes de 332,8 %, avant de fléchir par la suite, durant la crise des années 1970. Entre 1972 et 1984, le rythme reprend celui de la période précédente, la croissance en valeur réelle étant de 62,2 %. L'essor exceptionnel de la place financière pendant les années 1960, même s'il est stimulé par la croissance économique très vigoureuse en Suisse, concerne surtout les activités internationales des banques commerciales. A partir de 1962, pour la première fois depuis 1930, la somme des bilans des cinq grandes banques suisses dépasse celle des banques cantonales.[8] Toutefois, ces statistiques officielles ne laissent voir qu'imparfaitement leur degré d'expansion, étant donné que ce sont surtout les affaires de gestion de fortune offshore, liées au secret bancaire, qui s'intensifient et qu'une large part d'entre elles n'est pas comptabilisée au bilan. On estime en effet que la valeur des dépôts de titres des grandes banques, qui avait stagné entre 1945 et le milieu des années 1950, quintuple entre 1958 et 1970, passant de 35,6 milliards à 168,7 milliards CHF. Pendant les années 1960, leur montant équivaut environ au triple de celui de leur bilan.[9] L'élargissement du marché de l'évasion fiscale internationale se

8 Pour la croissance et l'internationalisation de la place financière suisse, par exemple: Thibaud Giddey, Surveiller et servir: la Commission fédérale des banques et la régulation des banques en Suisse (1914–1971), Thèse de doctorat, Université de Lausanne, 2017, pp. 325–339; Max Iklé, Die Schweiz als internationaler Bank- und Finanzplatz, Zurich 1970. Pour les statistiques: Banque nationale suisse, Séries chronologiques 5: Les banques suisses [www.snb.ch].

9 Malik Mazbouri [et al.], «Finanzplatz Schweiz», in: Patrick Halbeisen [et al.] (éds), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Bâle 2012, p. 477. Pour la croissance fantastique de la fortune gérée au Crédit suisse, la somme des titres déposés passant

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

traduit également par le pullulement en Suisse des holdings et des sociétés de domicile, au bénéfice de privilèges à l'intérieur de presque tous les cantons. A la fin de l'année 1957, la statistique fédérale ne recense que 1992 holdings, un nombre inférieur à celui de la veille de la Seconde Guerre mondiale. En 1971, on en compte désormais 11 883. Ces holdings sont concentrées pour trois quart d'entre elles dans les grands centres financiers de la Suisse, Genève, Zurich et Bâle, ainsi que dans quatre cantons périphériques dont les législations fiscales sont particulièrement attractives, soit, par ordre d'importance, le Tessin, les Grisons, Zoug et Glaris.[10]

La période qui débute à la fin des années 1950 marque ainsi une réémergence du centre offshore suisse après un quart de siècle pendant lequel ses affaires ont été entravées successivement par la Grande dépression, la guerre et les restrictions financières instituées à l'étranger suite au conflit.[11] Il va sans dire que les fortunes ont continué à affluer vers la Suisse pendant la crise économique des années 1930. Ses principaux facteurs d'attractivité, à savoir la stabilité politique, la force monétaire, la faiblesse de la fiscalité et la dérégulation bancaire, ont agi puissamment sur l'immense mouvement de délocalisation des avoirs français sous le Front populaire. D'importants capitaux ont trouvé refuge à l'intérieur de la Confédération entre 1939 et 1945 et après la guerre. Il n'empêche que, parallèlement, les grandes banques helvétiques ont essuyé des pertes considérables sur les marchés étrangers en raison du blocage de leurs investissements, des cessations de paiements ou du déclin des valeurs boursières, tandis que leur riche clientèle voyait son patrimoine s'amoindrir. Autrement dit, la période de retrait de la globalisa-

entre 1960 et 1970 de 15,06 milliards CHF à 47,3 milliards CHF dans cette banque: Joseph Jung, Von der Schweizerischen Kreditanstalt zur Credit Suisse Group, Zurich 2000, p. 93.

10 Annuaire statistique de la Suisse, Bâle, diverses années. Voir également Richard Oesch, Die Holdingbesteuerung in der Schweiz, Zurich 1976.

11 Sur le développement de la place financière suisse pendant les années 1930 et durant la guerre, 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, Zurich 2002. Pour l'après-guerre, par exemple: Willi Loepfe, Der Aufstieg des schweizerischen Finanzplatzes in der Nachkriegszeit, 1945 bis 1975, Weinfelden 2011.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

tion financière, amorcée à partir de 1931, a certes contribué à accroître la spécificité et l'attrait du centre bancaire suisse pour les fortunes étrangères, puisqu'à contre-courant de la tendance en Europe, un environnement très libéral a été conservé en Suisse, tant au point de vue de la fiscalité et du secret bancaire, que de la régulation de son marché financier et des transactions monétaires. Mais ces avantages ont été largement contrebalancés par les difficultés internationales rencontrées par les grandes banques, trois d'entre elles disparaissant entre 1934 et la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette évolution paradoxale rappelle que les paradis fiscaux pour prospérer ont besoin autant de l'existence de régulations étatiques à l'étranger, qu'ils permettent de contourner, que du maintien hors de leur territoire d'un certain degré de libéralisme, stimulant l'accumulation du capital et les affaires financières internationales. Force est de constater qu'après 1931, l'arbitrage entre ces deux facteurs n'a pas été très favorable aux grandes banques et a conduit à des performances mitigées pour le centre offshore helvétique.

Le contexte international se transforme cependant à la fin des années 1950 avec l'entame de la libéralisation financière. Deux changements sont déterminants pour la réactivation des mouvements de capitaux et le développement des marchés financiers.[12] Les restrictions aux transactions sur les changes sont, d'une part, partiellement levées en 1958, les principales devises d'Europe occidentale retrouvant leur convertibilité externe. Il faut souligner qu'il ne s'agit que d'une abolition partielle des contrôles des changes, puisqu'elle ne concerne que le poste de la balance courante des revenus des non-résidents. Pendant les deux décennies suivantes, dans la plupart des pays européens, des restrictions plus ou moins étendues aux mouvements de capitaux seront maintenues.[13] Il n'empêche que cette décision libéralise largement les placements financiers internationaux en créant une niche dans les réglementations très strictes sur les changes instaurées après la guerre, au travers de laquelle toutes sortes d'affaires peuvent être entreprises. C'est au même moment que se produit, d'autre part, l'émergence des eurodollars à

12 Eric Helleiner, States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s, Ithaca 1994, p. 71 ss.

13 Par exemple: Jacob Kaplan [et al.], The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s, Oxford 1989.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

Londres. Alimentées par les dollars issus des déficits de la balance des paiements américaine, ces opérations offshore, qui échappent aux contrôles étatiques, forment au début des années 1960 un immense marché dérégulé de transactions interbancaires; il est élargi, à partir de 1963, à l'émission d'euro-obligations, c'est-à-dire des emprunts en eurodollars.[14] On pourrait s'attendre à ce que ces évolutions, amenant à une réaffirmation du rôle international de la City, ainsi qu'à un développement, certes encore limité, des paradis fiscaux insulaires dans les anciens territoires de la Couronne britannique, amoindrisse l'attrait de la place financière suisse. Or, il n'en est rien. Pour plusieurs raisons, le centre offshore profite abondamment de la réémergence de la finance internationale pendant les années 1960.

Il faut d'abord relever que les transactions interbancaires en eurodollars n'empiètent pas directement sur le domaine de prédilection des banques helvétiques, la gestion de titres pour le compte de la clientèle étrangère. Que celles-ci préservent une fonction très spécifique dans ce secteur d'activité au cours des années 1960, ceci est attesté par la part considérable de placements internationaux en portefeuille qu'elles détiennent au début de la décennie suivante. Le centre bancaire helvétique possède, par exemple, près de trois dixièmes de l'ensemble des actions américaines détenues à l'étranger, ainsi que la moitié des obligations allemandes.[15] A cela s'ajoute ensuite que la place financière suisse, même si elle n'accueille pas sur son territoire le marché des

14 Sur la naissance du marché des eurodollars, dont les toutes premières prémices apparaissent en 1955 mais qui connaît une expansion significative à partir du début des années 1960: Catherine Schenk, «The Origins of the Eurodollar Market in London: 1955–1963», in: Explorations in Economic History, 35 (1998), pp. 221–238; Gary Burn, «The State, the City and the Euromarkets», in Review of International Political Economy, 6 (1999), pp. 225-261

15 Pour l'estimation sur les obligations allemandes: Mazbouri [et al.], op. cit., p. 496. En 1974, la Suisse possède pour 9,948 milliards $ d'investissements en portefeuille aux Etats-Unis, soit un quart du total détenu à l'étranger, qui se monte à 39,727 milliards $. Elle devance le Royaume-Uni et ses 7,795 milliards $ de placements. La grande majorité des investissements suisses aux Etats-Unis est concentrée dans des actions américaines, dont la valeur se monte à elle seule à 7,032 milliards $ sur un total possédé à l'étranger de 23,677 milliards $. Hendrik Leber, Schweizerische Banken im US-Effektengeschäft, Karlsruhe 1983, pp. 31 et 32.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

euro-dollars et des euro-obligations[16], participe en fait activement à son expansion de diverses manières. Au milieu des années 1960, les banques helvétiques servent d'intermédiaire pour les obligations émises sur l'euro-marché. La moitié d'entre elles serait placée auprès de la clientèle par leur entremise.[17] Surtout, la place financière suisse alimente intensément la liquidité du marché interbancaire des eurodollars: entre 1965 et 1973, c'est à l'égard de la Suisse que les banques européennes ont les plus gros engagements en eurodollars.

En 1970, ils se montent à 10,97 milliards $, sur un total de 58,7 milliards $, soit 18,7 %.[18] Comme pour les titres, ceci résulte, on s'en doute, de transactions offshore conduites par l'intermédiaire des banques helvétiques pour la clientèle résidant à l'étranger. Plus spécifiquement, c'est la conséquence de l'usage qu'elles font auprès d'autres établissements des comptes fiduciaires, une pratique qui permet aux déposants d'éviter l'impôt anticipé perçu sur les intérêts dans la Confédération. Ces opérations hors-bilan s'accroissent de manière fulgurante entre 1961 et 1970, leur valeur augmentant de 651,9 millions à 37,916 milliards CHF, ce second montant équivalant à 20,1 % de la somme des bilans de tous les établissements helvétiques.[19] Finalement, on doit souligner que le centre bancaire suisse, en dépit de l'amorce de la libéralisation en Europe, conserve un degré bien plus élevé de dérégulation que ses concurrents étrangers. Il est utilisé, par conséquent, pour toutes sortes d'autres opérations offshore, impliquant le contournement des réglementations monétaires, l'évitement des impôts, voire le blanchiment d'argent. L'immense recyclage de billets de lires, qui sont importés en Suisse

16 Tobias Straumann, «Finanzplatz und Pfadabhängigkeit. Die Bundesrepublik, die Schweiz und die Vertreibung der Euromärkte (1955–1980)», in: Christoph Merki (éd.), Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert, Francfort 2005, pp. 245–268.

17 Youssef Cassis, Les Capitales du Capital. Histoire des places financières internationales 1780–2005, Genève 2006, p. 324.

18 Banque des règlements internationaux, Rapports annuels, Bâle, diverses années («Positions en dollars, envers des non-résidents des banques européennes communiquant des renseignements»).

19 Banque nationale suisse, Les banques suisses en 1984, Zurich 1985.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

avant d'être réexportés en Italie, constitue probablement l'exemple le plus éloquent de la vigueur de ces affaires.[20]

A certains égards, pour le paradis fiscal suisse, la période des années 1960 ressemble à celle qui avait débuté avec l'adoption du plan Dawes en 1924.[21] Après la Première Guerre mondiale, des fortunes gigantesques se sont dirigées depuis les pays européens vers la place financière helvétique. Les sommes expatriées en Suisse pendant les cinq années qui ont suivi l'armistice ont sans aucun doute dépassé, en valeur réelle, celles exportées au cours du second après-guerre. Mais, en raison des pertes sur leurs placements extérieurs, les résultats des affaires internationales des grandes banques helvétiques ont été assez mitigés jusqu'en 1923 et ce n'est qu'avec l'amorce de la stabilisation monétaire et de la libéralisation financière en Europe qu'elles ont pu engranger tous les bénéfices de la position acquise par la Confédération dans la division internationale du travail, celle de plaque tournante du capital. Entre 1924 et 1931, alors que l'Europe toute entière entame un retour à la normale libérale d'avant-guerre, le degré de réglementations financières, le niveau des taux d'impôts et l'insécurité monétaire sont restés suffisamment élevés pour que les services offerts par le centre offshore suisse demeurent très attractifs. Le marché de l'évasion fiscale a ainsi connu avant la Grande Dépression une expansion comparable par plusieurs aspects à celle des années 1960, si l'on se réfère par exemple à la croissance de la somme des titres en dépôts en rapport des bilans ou du revenu national de la Suisse. Cette analogie a clairement ses limites: la libéralisation est plus prononcée pendant la seconde moitié des années 1920, les gouvernements des grands pays européens décidant rapidement de s'engager eux-mêmes dans la compétition fiscale internationale. Il n'empêche que c'est durant ces deux périodes que le dosage à l'étranger entre libéralisme et régulation s'est avéré le plus propice au développement du paradis fiscal suisse. On peut tracer, par ailleurs, un second parallèle entre les deux époques. Il concerne les pressions

20 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 155, Lettre de l'Ambassade suisse en Italie à la Division des affaires politiques, 4 juillet 1963; Archives de la Banque nationale suisse, PV du Directoire de la Banque nationale suisse, no 1114, 9 octobre 1969.

21 Pour tout le développement sur les années 1920: Christophe Farquet, La défense, op. cit.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

contre le secret bancaire. A l'entame des deux périodes, soit à partir de 1923 et au tournant des années 1950–1960, la flambée d'activités du centre offshore suisse conduit à des tentatives de la part des gouvernements étrangers de restreindre son attractivité fiscale. Ces démarches ont pour cadre tant les négociations bilatérales que les pourparlers multilatéraux, à la Société des Nations durant les années 1920 et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pendant les années 1960. Dans les deux cas, la mise en échec accélérée de ces initiatives, très nette en 1926 et en 1963, ouvre la voie à plusieurs années florissantes pour la gestion de fortune suisse.

Là encore, il ne faudrait pas surévaluer les similarités. Pendant les années 1920, les attaques contre le secret bancaire ont émané, avant tout, du gouvernement français. Celui-ci cherche non seulement à restreindre l'hémorragie des capitaux dont souffre l'Hexagone, entravant le retour à l'équilibre budgétaire et contribuant à la dépréciation monétaire, mais il a encore comme ambition à l'origine de faire barrage à la fuite des fortunes allemandes puisqu'elle obstrue le paiement des Réparations de guerre à la France. A partir de la fin des années 1950, par contre, ce sont les dirigeants américains qui mènent le front d'opposition au paradis fiscal suisse. En réalité, ces attaques, certes avec une intensité très variable, ne disparaîtront plus désormais de la scène diplomatique: lorsque les critiques internationales retomberont après 1963, le gouvernement des Etats-Unis ne relâchera pas totalement la pression.[22] Cette campagne contre le paradis fiscal suisse prend des formes multiples Outre-Atlantique dès la seconde moitié des années 1950 et gagne en ampleur en concomitance de la croissance des affaires offshore des banques helvétiques. Le secret bancaire fait l'objet régulièrement de critiques dans la presse américaine.[23] Les journalistes dénoncent, pêle-mêle, les pratiques d'évasion fiscale des riches Américains qu'il facilite, le blanchi-

22 Pour la continuité des tensions, par exemple: Lettre de Schnyder, Ambassadeur suisse à Washington, à Micheli, 6 décembre 1967, dans Documents diplomatiques suisses, vol. 24, Zurich 2012, p. 134.

23 Par exemple: Archives de l'Association suisse des banquiers (AASB), Procès-verbal (PV) du Conseil d'administration de l'ASB, 18 décembre 1957; Archives fédérales (AF), E 2001 E, 1976/17, vol. 155, Lettre de Schweizer, de la Société de banque suisse, à Wahlen, Conseiller fédéral, 12 juillet 1962. Voir également, Hug, op. cit., pp. 270–281.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

ment d'argent de la mafia et des potentats qu'il permet, ou encore les opérations financières des pays du Bloc de l'Est qu'il camoufle. De son côté, l'Internal Revenue Service s'inquiète surtout de l'usage des holdings suisses par les multinationales américaines. Cherchant à s'étendre sur des marchés européens en cours de libéralisation, à partir de la fin des années 1950, de nombreuses firmes établissent en effet des sièges ou des sociétés de participation financière dans les cantons suisses, profitant de leur imposition avantageuse: on en dénombre 300 environ en été 1960, et le mouvement continue durant les années suivantes.[24] Au même moment, le gouvernement, pour sa part, s'alarme des conséquences de la réémergence de la finance offshore sur la détérioration de la balance des paiements américaine, qui pourrait mettre en cause la stabilité du dollar et, partant, la domination financière internationale des Etats-Unis. A cela s'ajoute que des contentieux issus de la Seconde Guerre mondiale, liés au secret bancaire et aux activités offshore des banques suisses, refont surface. Les milieux juifs enjoignent le gouvernement fédéral de trouver une solution aux fonds en déshérence des victimes du génocide, tandis que ressurgit le litige au sujet du règlement de la liquidation des participations américaines d'Interhandel, la holding naturalisée suisse qui a appartenu à l'une des sociétés les plus importantes de l'économie de guerre nazie, IG Farben.[25]

Même si l'émergence simultanée de ces démarches ne résulte pas d'une stratégie coordonnée, les conflits entre le paradis fiscal suisse et les Etats-Unis sont donc légions au tournant des années 1950–1960. Ce n'est pas un hasard si c'est à ce moment que les banquiers helvétiques ont commencé à s'engager dans une justification morale du secret bancaire en diffusant une légende au sujet de ses origines, attribuant faussement son inscription dans la

24 AF, E 2001 E, 1972/33, vol. 277, «L'implantation des sociétés américaines en Europe et en Suisse», exposé au Comité de banque de Motta, Vice-président de la Banque nationale suisse, 21 juillet 1960. Voir également Margrit Müller, «The Case of US companies in Switzerland», in: Hubert Bonin [et al.] (éds), American Firms in Europe. Strategy, Identity, Perception and Performance (1880–1980), Genève 2009, pp. 105–128. La valeur des investissements directs américains en Suisse augmente de 164 millions $ à 1120 millions $ entre 1959 et 1965: Kurt Peyer, Ausmass und Bedeutung des Auslandkapitals in der Schweiz, Zurich 1971, pp. 124–134.

25 Bonhage [et al.], op. cit.; König, op. cit., pp. 183–240.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

législation sur les banques du 8 novembre 1934 à la volonté de protéger les avoirs des victimes du nazisme.[26] En réalité, la situation est d'autant plus préoccupante pour eux que le concert de critiques menace de s'étendre aux autres pays. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les dirigeants européens s'étaient montrés extrêmement réservés dans les relations avec le centre offshore helvétique.[27] Ceci s'était traduit, entre autres, par la retenue des gouvernements français et britannique sur le secret bancaire lors des négociations financières d'après-guerre, en contraste de la politique américaine, puis par les résultats des pourparlers sur les accords bilatéraux de double imposition, à l'avantage du paradis fiscal suisse. A l'exception partielle de la convention signée en 1951 avec les Etats-Unis, qui contient une clause empreinte d'une certaine ambiguïté, aucun des neuf accords généraux conclus par la Confédération entre 1948 et 1957 n'institue d'échanges étendus de renseignements entre les administrations nationales contre l'évasion fiscale. En abaissant substantiellement les impôts perçus à la source des revenus des investissements directs et de portefeuille à l'étranger, ils renforcent en fait l'attractivité du centre économique suisse. Il en est de même au niveau multilatéral. La création en 1956 du Comité fiscal de l'Organisation européenne de coopération économique, l'ancêtre de l'OCDE, n'a initié, dans un premier temps, aucune action contre l'évasion fiscale ou la finance offshore. Bien au contraire, les discussions se sont concentrées exclusivement sur la résolution des problèmes causés par la double imposition internationale, surprenant par leur libéralisme les négociateurs suisses.[28]

Toutefois, au début des années 1960, le ton change dans les capitales européennes. Outre l'apparition de critiques dans les parlements et dans la presse sur l'utilisation des holdings suisses et les fuites de capitaux vers la Confédération, la construction européenne stimule des volontés d'harmonisation fiscale, qui visent également les systèmes d'impôt des pays tiers et la délocalisation des sociétés dans les paradis fiscaux. La demande d'association

26 AF, E 2200.36(—), 1972/18, vol. 41, Discours de Schweizer, Directeur de la Société de banque suisse, devant la Bankers Association for Foreign Trade, à Virginia Beach, 18 au 22 mai 1958.

27 Christophe Farquet, Histoire du paradis fiscal suisse, op. cit.

28 AF, E 7111 B, 1972/168, vol. 135, Rapport de Kurt Locher, Vice-directeur de l'Administration fédérale des contributions, 20 janvier 1958.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

de la Suisse à la CEE, déposée à la fin de l'année 1961, soulève, par conséquent, de très grandes craintes parmi l'Association suisses des banquiers au sujet des contreparties éventuelles sur la fiscalité et le secret bancaire qu'exigeront les gouvernements européens.[29] Il faut finalement préciser que la seconde moitié des années 1950 a vu encore l'apparition d'un autre genre de contentieux diplomatiques causés par le secret bancaire, qui, lui aussi, ne quittera plus l'agenda de la politique étrangère fédérale: les avoirs placés en Suisse par les dictateurs déchus que les gouvernements des pays d'Amérique du Sud ou d'Afrique cherchent à rapatrier. Jusqu'au milieu des années 1960, les affaires provoquées par les fortunes cachées de Perón, de Batista, de Trujillo ou de Moïse Tshombé détériorent la réputation internationale des banques helvétiques.[30]

Critiques américaines, négociations à l'OCDE et rapport du Conseil fédéral sur la fraude fiscale

La libéralisation financière de la fin des années 1950 et, avec elle, l'accroissement des exportations de capitaux vers la Suisse sont ainsi accompagnés d'une situation politique inédite: jamais jusqu'alors, les dirigeants helvétiques n'ont été confrontés à une telle multiplication d'initiatives contre le secret bancaire. Le paroxysme est atteint pendant les années 1961 et 1962. Aux Etats-Unis, la campagne contre les paradis fiscaux redouble en intensité après la crise du dollar d'octobre 1960. Pour atténuer la détérioration de la balance des paiements, le gouvernement de Kennedy envisage, à partir de 1961, l'instauration de mesures fiscales destinées à avantager les investissements directs à l'intérieur du pays au détriment de ceux effectués à l'étranger. Au

29 Pour les négociations suisses: Dominique Dirlewanger [et al.], La politique commerciale de la Suisse. De la Deuxième Guerre mondiale à l'entrée au GATT, Zurich 2004, pp. 217–224. Pour les craintes, très sérieuses, à l'ASB: AASB, PV du Conseil d'administration de l'ASB, 28 mars 1962 et 27 juin 1962.

30 Christophe Farquet, «Au-delà des affaires, de la corruption et de la spéculation. Analyse de la fuite des capitaux vers le Nord au temps de la décolonisation au travers des sources diplomatiques», in: Working paper de l'Institut Paul Bairoch de l'Université de Genève, 2017.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

cours de la bataille politique opposant l'administration aux intérêts économiques, plusieurs propositions sont avancées, mais il est clair que le Trésor cherche à restreindre, avant toute chose, l'utilisation par les multinationales américaines des centres offshore, ce que démontre le projet de loi retenu en juillet 1962.[31] La Confédération est la cible privilégiée du gouvernement américain, Kennedy désignant explicitement le paradis fiscal suisse dans son message au Congrès d'avril 1961.[32] Cette action est appuyée par des démarches dans les négociations bilatérales et multilatérales. En automne, pendant que le Treasury cherche une collaboration contre l'évasion fiscale perpétrée par les holdings auprès de l'Administration fédérale des contributions,[33] il met le dossier à l'agenda du Comité fiscal de l'OCDE, qu'il vient de rejoindre officiellement. Une de ses premières initiatives est, en effet, de constituer un groupe de travail sur le «treaty shopping» pour tenter de durcir les conditions auxquelles les sociétés étrangères ont le droit de bénéficier du réseau de conventions de double imposition dans les pays où elles ont installées des sièges ou des holdings.[34]

Les discussions fiscales dans l'organisation parisienne évoluent, plus généralement, dans une direction moins favorable au paradis fiscal suisse. Alors que le Comité fiscal prépare un nouveau modèle de convention de double imposition, pour remplacer les accords de la Société des Nations, l'assistance administrative refait surface dans les débats, mettant le délégué suisse, le Vice-directeur de l'Administration fédérale des contributions Kurt Locher, dans une position délicate. A cela s'ajoute une accentuation en 1961 et 1962 des autres contentieux suscités par le secret bancaire: le problème des fonds en déshérence est ravivé par le procès Eichmann, celui de l'harmonisation fiscale européenne par la demande d'association de la Suisse et l'hémorragie des capitaux des pays du Sud par la médiatisation de la succession de l'ancien dictateur de la République dominicaine, Trujillo. Or, pendant que le

31 James Hawley, Dollars and Borders. U.S. Government Attempts to Restrict Capital Flows, 1960–1980, New York 2016 [1987], pp. 27–47.

32 «Special Message to the Congress on Taxation», 20 avril 1961.

33 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 313, Notice sur une discussion avec les représentants des autorités fiscales américaines, 28 septembre 1961.

34 Archives de l'OCDE (AOCDE), TDF/FC/135, Note de la Délégation américaine, 14 novembre 1961.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

paradis fiscal suisse est soumis à d'incessantes critiques à l'étranger, une brèche s'ouvre dans le front intérieur de la défense du secret bancaire. Le 25 mai 1962, le Conseil fédéral publie un rapport sur la fraude fiscale qui rompt avec la complaisance habituelle dont il a fait preuve des décennies durant pour les pratiques des banques helvétiques. Comme l'a bien montré Aniko Fehr dans son travail sur l'histoire fiscale suisse, son origine remonte à des interventions des Socialistes au parlement en juin 1960, incitant le gouvernement à prendre des mesures contre l'évasion fiscale en parallèle de l'octroi aux contribuables d'une amnistie fiscale, ainsi qu'à des initiatives menées simultanément par l'Administration fédérale des contributions.[35]

On a souvent retenu du rapport Bourgknecht, du nom du Ministre des finances catholique-conservateur qui s'est chargé de sa réalisation, son estimation de la fortune mobilière soustraite, évaluée à une somme de 17 à 23 milliards CHF. En réalité, plus que ce montant, assez modeste, à vrai dire, en comparaison de précédentes évaluations,[36] c'est le discours tenu sur le secret bancaire et la coopération fiscale dans un contexte international extrêmement tendu qui doit retenir l'attention et qui suscite les plaintes immédiates de l'Association suisse des banquiers.[37] Ainsi, peut-on lire, en tête de liste des dispositifs envisagés par le gouvernement, qu'il «est indubitable que le secret des banques favorise grandement la fraude fiscale et que sa suppression permettrait de s'attaquer à la racine du mal» et, quelques pages plus loin, qu'il faudra «étudier sérieusement si et dans quelle mesure la fraude justifierait une collaboration plus étendue sur le plan international.» Certes, le gouvernement contrebalance immédiatement ces propos par toutes sortes de circonvolutions sur les «aspects positifs» du secret bancaire, comme «la sauvegarde d'intérêts légitimes à l'égard de la toute-puissance d'Etats totalitaires» à laquelle il aurait contribué. Le rapport ne recommande d'ailleurs pas sa levée et restreint la coopération projetée aux cas d'escroquerie fiscale par l'usage de faux.[38] Toujours est-il qu'à l'aune de la politique

35 Fehr, op. cit.

36 Longchamp, op. cit., pp. 111–118.

37 AF, E 7001 C, 1975/63, vol. 9, Télégramme de l'ASB au Conseil fédéral, 5 juin 1962.

38 «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale … (Du 25 mai 1962)», in: Feuille fédérale 1 (1962), pp. 1097–1159.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

suisse, la publication de ces soixante-trois pages dans la Feuille fédérale, seize ans jour pour jour après la signature de l'Accord de Washington, ressemble au jet d'un gros pavé dans les eaux calmes de la politique fiscale fédérale.

A cette situation exceptionnelle va correspondre l'élaboration d'une stratégie de défense novatrice par le monde bancaire suisse, qui sera constamment appliquée par la suite: délaissant sa politique d'obstruction absolue, l'Association suisse des banquiers assouplit sa position sur certains dossiers pour mieux pouvoir se montrer intransigeante sur les enjeux les plus cruciaux. L'organisation patronale prône, d'un côté, des dispositions internes pour atténuer la campagne internationale contre le secret bancaire, tout en faisant montre de sa bonne volonté devant les autorités fédérales. Le 9 juillet 1962, en raison «des propos critiques [qui] ont été formulés ces derniers temps, aux Etats-Unis comme en Europe», elle enjoint les banques «de manière pressante à éviter à l'avenir dans toute publicité, que soient vantés les avantages fiscaux […] ou les qualités du secret bancaire suisse» et «de n'accorder aucun appui à des transactions bancaires [qui pourraient] conduire à des controverses polémiques.»[39] De l'autre côté, les banquiers acceptent deux régulations étatiques. Non sans de fortes réticences, l'Association suisse des banquiers a progressivement renoncé, à partir de l'automne 1961, à combattre le principe d'une régulation sur les fonds juifs.[40] Une année plus tard, le 20 décembre 1962, un arrêté fédéral est promulgué, contraignant les banques à déclarer dans les six mois les avoirs des victimes de persécutions raciales, religieuses ou politiques, en déshérence depuis la fin de la guerre. Bien que la procédure ne respecte pas le secret bancaire, elle sera, dans la pratique, exécutée par les banques elles-mêmes sous une supervision étatique très sommaire.[41] Six jours plus tôt, le 14 décembre, pour faire taire les critiques contre le treaty shopping, auquel s'adonnent les multinationales étrangères par l'intermédiaire de leurs holdings suisses, un autre arrêté a par ailleurs été édicté avec l'assentiment des banquiers: il

39 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 155, Circulaire de l'ASB, 9 juillet 1962.

40 AASB, PV du Conseil d'administration de l'ASB, 6 octobre 1961.

41 «Arrêté fédéral sur les avoirs en Suisse d'étrangers … (du 20 décembre 1962)», in: Feuille fédérale 1 (1963), pp. 23–28. Pour la mise en pratique de la procédure: Barbara Bonhage [et al.], op. cit., pp. 315–348.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

définit plus rigoureusement les conditions requises pour bénéficier des réductions des impôts étrangers à la source, octroyées dans les conventions de double imposition aux personnes domiciliées en Suisse.[42]

Voilà pour les concessions, somme toute modérées, qui sont surtout des déclarations d'intention. Pendant ce temps, les milieux d'affaires suisses s'engagent dans une vaste entreprise de lobbying dans le but de raffermir le front intérieur autour de la protection du secret bancaire. Le grand patronat helvétique parvient en quelques mois à provoquer un revirement de l'orientation de la politique fédérale. Leur opération s'appuie, pour l'essentiel, sur des contacts personnels avec le monde politique. Cette stratégie est recommandée le 27 juin 1962 lors d'une séance du Conseil d'administration de l'Association suisse des banquiers, qui ressemble à l'organisation d'un plan de bataille contre le rapport sur la fraude fiscale du Conseil fédéral. Après que tour à tour les plus grands banquiers de Suisse se sont insurgés contre ce texte, au sujet duquel le gouvernement n'a pas daigné les consulter, Alfred Schaefer résume de toute son autorité les arguments à faire valoir pour l'étouffer. Pour le dirigeant de l'Union de banques suisses, par sa dénonciation de l'ampleur de la fraude fiscale, le rapport n'est «pas seulement un scandale mais une offense pour tout le peuple suisse» et, par les mesures qu'il préconise, il contredit «le droit à la liberté et la protection de la sphère privée» des contribuables. Il ne manque pas d'ajouter que, tout en faisant valoir ces principes fondamentaux, il s'agira bien entendu de défendre sur des points précis les intérêts bancaires devant l'administration fiscale, mais, «comme le citoyen moyen s'intéresse moins à ces questions purement pratiques, il ne faut pas les porter devant le public». Et de conclure, après avoir déploré que le ressentiment présent à l'étranger contre les banques helvétiques trouve un écho en Suisse: «Chacun de nous […] doit essayer d'influencer les parlementaires et les milieux politiques qui lui sont proches dans un sens favorable pour nous.»[43]

42 «Arrêté du Conseil fédéral instituant des mesures contre l'utilisation sans cause légitime des conventions …», 14 décembre 1962.

43 AASB, PV du Conseil d'administration de l'ASB, 27 juin 1962, p. 12.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

Influence des milieux bancaires, recomposition du front intérieur et éloignement des menaces

Le déroulement des événements des mois suivants offre une des meilleures illustrations de toute l'étendue des relations privilégiées que les banquiers helvétiques entretiennent avec le monde politique. Il n'est pas anodin qu'Eberhard Reinhardt, le patron du Crédit suisse qui a dirigé précédemment l'Administration fédérale des finances, joue, aux côtés de Schaeffer, un rôle crucial dans ces démarches. Le processus de décision démontre aussi combien le contexte international configure le cadre du débat intérieur sur la fiscalité suisse. Dans un premier temps, les conseillers fédéraux et l'administration fiscale, ainsi que la majorité des parlementaires, se détournent, tour à tour, des conclusions d'un rapport sur la fraude fiscale auquel les premiers ont participé à l'élaboration et que les seconds ont commandité. La démission de Jean Bourgknecht, atteint dans sa santé, accélère certes le délaissement des mesures recommandées. Mais l'influence des milieux bancaires est indéniable. Trois heures et demie après la fin de la réunion du Conseil d'administration du 27 juin, une délégation de l'Association suisse des banquiers rencontre, à Berne, les plus hautes autorités du Département des finances. A l'issue de la séance, les banquiers ont de quoi être satisfaits: non seulement ont-ils obtenu des assurances très claires sur le respect du secret bancaire, mais ils reçoivent encore, en des mots à peine voilés, l'appui concernant leur action projetée en direction des parlementaires, le Directeur de l'Administration des finances, M. Redli, ne manquant pas de souligner au cours de la discussion «la grande contribution [du] secteur bancaire à la prospérité économique actuelle et l'importance de la Suisse en tant que centre financier international».[44] A la fin de l'année 1962, les initiatives orchestrées par l'Association suisse des banquiers commencent à porter leurs fruits. Le 9 novembre, le public zurichois, présent à une soirée de débats auquel participe un représentant de l'Association, peut assister, selon le compte rendu journalistique, à un «coup de théâtre»: un chef de section de

44 AF, E 6300 B, 2004/377, vol. 19, Notice sur une discussion entre Tschudi, Conseiller fédéral, et l'ASB, 27 juin 1962. Pour la satisfaction de l'ASB: Lettre de l'ASB aux membres du Conseil d'administration de l'ASB, 28 juin 1962.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

l'Administration fédérale des contributions, co-auteur du rapport, discrédite les données sur lesquelles ce dernier fonde ses conclusions.[45] Les parlementaires que rencontrent les banquiers s'avèrent, de leur côté, très réceptifs à l'argument de la préservation de la position suisse dans les négociations internationales, à tel point que Schaefer ressort convaincu de ses discussions que les dirigeants du Parti socialiste eux-mêmes «veulent voir cette question liquidée aussi vite que possible».[46] Quant au nouveau conseiller qui prend en charge les Finances fédérales, le Catholique-conservateur Roger Bonvin, travaillé lui aussi par les banquiers,[47] il se montre plus docile que son prédécesseur.

Les milieux d'affaires helvétiques parviennent, dans un second temps, à rallier le gouvernement suisse à une opposition catégorique à la clause d'échanges d'information prévue dans le modèle de traité de l'OCDE. En novembre 1962, en raison de son isolement à l'intérieur du Comité fiscal, Locher a conseillé d'opter pour une solution médiane sur l'assistance et d'accepter des procédures de transmission de renseignements qui garantiraient le respect du secret bancaire, parce que «la Suisse pourrait s'exposer au reproche qu'elle favorise l'évasion fiscale dans les relations internationales.»[48] Il s'agit là de l'objection habituelle à une intransigeance absolue dans les rapports fiscaux avec l'étranger de la part de l'Administration fédérale des contributions, par ailleurs disposée à protéger l'attractivité du paradis fiscal suisse dans les relations internationales. Mais l'Association suisse de banquiers, comme le Groupement des holdings industrielles, combat fermement ce compromis.[49] Arguant que les autorités fédérales ont fait des concessions

45 Basler Nachrichten, 13 novembre 1962. Il est possible que les banquiers aient influencé la rédaction de ce compte-rendu paru dans plusieurs journaux, ce qui serait, quoi qu'il en soit, une autre marque de leur campagne de lobbying et une autre preuve de leur influence. Fehr, op. cit., p. 43. Pour les doutes exprimés à Berne, AF, E 7001 C, 1975/63, vol. 9, Lettre de Schaffner à Bonvin, 23 novembre 1962.

46 AASB, PV du Conseil d'administration de l'ASB, 5 décembre 1962.

47 Par exemple, AF, E 6300 B, 2004/377, vol. 19, Lettre du Crédit suisse à Bonvin, 28 novembre 1962.

48 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 253, Rapport de Locher, 5 novembre 1962.

49 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 253, Lettre de l'ASB à Bonvin, 20 décembre 1962; Lettre du Groupement des holdings industrielles à l'AFC, 19 décembre 1962.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

suffisantes par l'élaboration des mesures contre l'usage abusif des conventions de double imposition, les banquiers exigent, dans une lettre envoyée à Bonvin le 20 décembre, soit le jour de la publication de l'arrêté sur les fonds en déshérence, que le négociateur suisse appose officiellement une réserve générale à l'article sur l'échange d'informations de l'OCDE. Un mois plus tard, le monde bancaire obtient largement gain de cause auprès des autorités fédérales. Ce ralliement des Finances a probablement été précipité par l'annonce le 14 janvier par le Général de Gaulle du refus d'entamer des négociations avec la Grande-Bretagne en vue d'une adhésion à la CEE, barrant la route à la demande d'association de la Suisse et éloignant, par conséquent, le spectre d'une détérioration des relations bilatérales avec l'Europe qu'une défense trop ferme du secret bancaire pourrait causer.[50] C'est le jour suivant, le 15 janvier, que Bonvin appelle les autres membres du gouvernement à émettre une réserve très étendue contre la clause d'assistance de l'OCDE. Ce choix est d'autant plus remarquable que le compromis préconisé par l'administration fiscale a été avalisé entre-temps par la majorité des directeurs des finances cantonaux et, surtout, par la direction de la plus importante association économique du pays, l'Union suisse du commerce et de l'industrie. Toujours est-il que le Conseil fédéral entérine cette décision trois jours plus tard, le 18 janvier.[51]

Locher, s'exécute, dans un troisième temps, à l'OCDE. Au Château de la Muette, lors de la session du Comité fiscal qui se déroule du 22 au 26 janvier, le négociateur suisse relaie la décision gouvernementale et émet, au nom de la Confédération, une réserve générale sur l'article 26 concernant l'assis-

50 Dirlewanger [et al.], op. cit., p. 223.

51 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 253, Rapport de Bonvin au Conseil fédéral, 15 janvier 1963; PV du Conseil fédéral, 18 janvier 1963. Locher avait émis l'idée d'accompagner l'assentiment à la clause d'une réserve selon laquelle la Suisse accordera dans les conventions bilatérales une assistance seulement si tous les articles sur la double imposition du modèle de l'OCDE sont acceptés par l'autre partie contractante. Le Conseil fédéral, en laissant une certaine marge de manœuvre aux négociateurs, étend cette réserve puisqu'il n'accepte que l'échange d'informations pour assurer le bon fonctionnement de la convention de double imposition, et non pour combattre l'évasion fiscale.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

tance.[52] Il est entendu que cet acte n'a pas d'incidence en soi sur le modèle de convention. Mais il représente une affirmation sur les devants de la scène diplomatique du particularisme de la politique helvétique concernant la coopération fiscale, tout en permettant aux dirigeants suisses, en prévision de pourparlers bilatéraux, d'éviter de se lier d'avance à la clause de la convention de l'OCDE. Indépendamment de la position helvétique, qui ne suscite que peu de remous dans le Comité fiscal,[53] il faut relever que le modèle de l'organisation parisienne, finalisé en juillet 1963, est un exemple de libéralisme, jugé très satisfaisant par les autorités fédérales pour lutter contre la double imposition.[54] En comparaison des projets de conventions complètes sur l'assistance administrative et judiciaire qui avaient été élaborés pendant l'entre-deux-guerres à la Société des Nations, édulcorés pourtant de toutes sortes manières, l'unique article sur l'échange de renseignements n'est d'ailleurs qu'un pâle encouragement donné aux administrations dans leur combat contre les paradis fiscaux: il ne mentionne pas explicitement comme objectif la lutte contre l'évasion fiscale et il garantit dans l'application des mesures de transmissions d'informations le respect des pratiques nationales d'imposition, ce qui en soi préserve le secret bancaire.[55] Il n'empêche qu'après la réalisation du modèle de convention, si l'on excepte les travaux peu concluants du groupe de travail sur l'usage abusif des conventions, soutenus par les délégués américains, l'évasion fiscale ne refait guère surface dans l'organisation parisienne jusqu'en 1967.

D'autres contentieux entre le paradis fiscal suisse et l'étranger se résolvent simultanément. Alors que les craintes suscitées chez les banquiers par les relations avec la CEE se sont estompées, les Ministres des finances européens délaissent également, dans leurs discussions sur l'harmonisation

52 AOCDE, FC/M(63)2, PV de la 8e session du Comité fiscal, 22–25 janvier 1963; F(63)1, Rapport final sur l'article concernant l'échange de renseignements, 7 février 1963.

53 Seule une demande allemande, invitant Locher a reconsidéré la réserve, est portée au procès-verbal, en mars. AOCDE, FC/M(63)3, PV de la 9e session du Comité fiscal, 12–15 mars 1963.

54 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 253, Lettre de Locher à Soldati, Délégation suisse auprès de l'OCDE, 4 juillet 1963.

55 Organisation for Economic Cooperation and Development, Draft double taxation convention on income and capital. Report of the OECD Fiscal Committee, Paris 1963.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

fiscale, le dossier de la délocalisation des sociétés dans les paradis fiscaux après la publication d'un rapport sur l'harmonisation fiscale en 1962.[56] Aux Etats-Unis, en février 1963, l'affaire Interhandel trouve une issue favorable aux actionnaires helvétiques.[57] Or, en Suisse, au moment même où les relations internationales se dénouent, les politiciens s'affairent à liquider définitivement le rapport sur la fraude fiscale du 25 mai 1962. Ces discussions parlementaires sont des sources remarquables pour qui voudrait avoir des preuves de l'existence d'une tolérance étendue à l'évasion fiscale parmi les élites confédérales. Ainsi, au début février, à l'intérieur de la commission du Conseil national réunie à Sion, peut-on voir le Socialiste Matthias Eggenberger, à l'origine de la motion demandant au gouvernement la production d'un rapport, saboter sa propre initiative et accepter, sans coup férir, une résolution qui refuse de prendre position sur les mesures préconisées dans le texte du 25 mai, en formulant «toutes réserves sur les constations qu'il contient à propos de l'ampleur et des effets de la fraude fiscale».[58] Quelques semaines plus tard, à Bad Ragaz, le Département des finances fait, dans la commission du Conseil des Etats, les plus grands efforts pour éviter de s'attirer les foudres des parlementaires en se dissociant du rapport. Après avoir invité à traiter du problème «avec délicatesse» et «une certaine pudeur», Bonvin rappelle que «le Conseil fédéral n'a pas 'présenté' ce rapport de son chef; il avait reçu le mandat de le faire». Quant à Locher, s'il déplore la campagne orchestrée contre l'administration fiscale, c'est pour en tirer la leçon «que ce n'est pas toujours le meilleur moyen d'appeler les choses par leur propre nom» et qu'il faudra «à l'avenir peut-être procéder de manière plus diplomatique».[59]

56 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Kommission, «Bericht der Steuer- und Finanzausschusses», 1962. Pour l'évolution des discussions: Centre des archives économiques et financières de France, B 0070148, PV des réunions des Ministres des finances de la CEE, 1961–1967.

57 Nicholas Faith, Safety in Numbers. The Mysterious World of Swiss Banking, London 1982, p. 173.

58 AF, E 1070(—), 1974/32, vol. 67, Commission du Conseil national, 6–7 février 1963.

59 AF, E 1070(—), 1974/32, vol. 67, Commission du Conseil des Etats, 30 avril 1963.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

L'épilogue est proche. Après que la chambre basse a avalisé la proposition de sa commission le 18 mars,[60] le Conseil des Etats suit sa décision le 11 juin. A cette occasion, le rapporteur radical, Karl Obrecht, rappelle que le texte gouvernemental a enfreint l'impératif catégorique de la défense extérieure du paradis fiscal suisse: «nous avons donné des armes à l'étranger qui depuis longtemps fait des reproches à voix basse ou à voix haute contre notre secret bancaire, notre système fiscal et nos impôts peu élevés.»[61] Au cours des années suivantes, la soustraction à l'impôt des fortunes est progressivement évacuée de l'agenda politique fédéral. Au moment où les discussions sur la fraude sont ravivées au milieu des années 1970 par la crise économique, le Conseiller fédéral radical Georges-André Chevallaz pourra évoquer le «silence total qui pendant 13 ans a suivi le rapport».[62] Remarquablement, l'incidence principale du rapport de mai 1962 sur la politique fiscale consiste en l'adoption d'une amnistie à la fin de la décennie. Une première proposition, associée encore à des promesses sur l'adoption future de dispositions contre la fraude fiscale, est refusée en votation populaire en février 1964.[63] Les parlementaires ne se découragent pas et reviennent immédiatement à la charge avec un nouveau projet. Leur abnégation est couronnée de succès quatre ans plus tard: en février 1968, une amnistie fiscale générale, dépourvue de toutes mesures de renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale, est acceptée par 61,9 % des votants.[64]

60 PV du Conseil national, 14, 15 et 18 mars 1963, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 1 (1963), pp. 130–150.

61 PV du Conseil des Etats, 11 juin 1963, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 2 (1963), p. 185.

62 AF, E 6801, 1985/125, vol. 87, PV de la Commission du Conseil national sur la loi fédérale sur la fraude fiscale, 4 mai 1976, p. 19.

63 Fehr, op. cit., pp. 92–132.

64 AF, E 6801, 1985/125, vol. 87, Rapport du Conseil fédéral aux membres des Chambres fédérales sur le résultat de l'amnistie fiscale de 1969, 1er juin 1972.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

Un paradis fiscal toléré. Emprunts internationaux et enchevêtrements d'intérêts

Pendant les premiers mois de l'année 1963, donc, les principales menaces sur le paradis fiscal suisse se sont tour à tour éloignées. A l'intérieur de la Confédération, le rapport sur la fraude fiscale a été discrédité par les politiciens, tandis que, dans les relations internationales, le gouvernement a renoué avec une obstruction maximaliste à la coopération fiscale. Nul doute que les deux dossiers influent l'un sur l'autre: les pressions étrangères contre le secret bancaire précipitent le délaissement des discussions sur l'évasion fiscale à l'intérieur du pays, ce qui, en retour, légitime le refus de la collaboration internationale, le manque de réactions à l'étranger achevant de convaincre le monde politique suisse de la justesse de sa position. On remarquera qu'un autre processus décisionnel aurait très bien pu être actionné à partir de la publication du rapport sur la fraude fiscale, dont les conclusions auraient pu être acceptées publiquement dans le but d'atténuer les critiques internationales. Si c'est le choix inverse qui a été effectué, celui des concessions minimales, c'est, sans doute, qu'une bonne part des dirigeants suisses n'a jamais délaissé sa volonté de protéger le marché offshore. Cette position est profondément ancrée dans la politique suisse depuis la Première Guerre mondiale et s'explique tant par des proximités sociologiques et idéologiques entre les banquiers et les politiciens, l'orientation orthodoxe des politiques monétaires et financières que la croyance, contestable, que la richesse du pays dépend du secret bancaire. Les Socialistes eux-mêmes ont bien du mal à contester ces conceptions avant les années 1970, et la motion Eggenberger n'attaque pas frontalement le secret bancaire. Mais, au-delà de cette continuité, peut-on mettre en doute que la campagne des banquiers ait contribué à ce résultat? La décision du Département des finances en janvier de s'opposer à la clause sur l'assistance administrative, prise contre presque la totalité des autorités cantonales, est motivée explicitement par l'orientation de l'Association suisse des banquiers et d'autres organisations représentantes du capital financier. Pour ce qui est de la mise au ban du rapport sur la fraude fiscale, les banquiers ne cessent de vanter l'incidence de leurs interventions et, au regard des sources, il semble difficile de les contredire.

Les banquiers suisses ont influencé la politique fédérale, certes. Néanmoins, l'attitude des dirigeants étrangers s'est avérée tout autant déterminan-

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

te pour la réussite de la défense du secret bancaire. Le front commun des puissances, envisageable en 1962 au regard de l'accumulation des critiques contre le paradis fiscal suisse, ne s'est pas formé. Pourquoi? Deux facteurs explicatifs, qui ont influencé précédemment l'issue des débats à la Société des Nations et des négociations d'après-guerre, peuvent être avancés. Il est probable premièrement que l'attrait des crédits de la place financière suisse ait concouru à cette réussite. Il faut rappeler qu'en raison des tensions générées par la création de la CEE, un embargo sur l'émission d'emprunts en Suisse par les six pays européens est placé par les autorités helvétiques entre janvier 1959 et l'automne 1960,[65] avant que la libéralisation du marché des capitaux ne s'accompagne à partir de 1961 d'une participation financière intensive de la Banque nationale suisse aux programmes de stabilisation du système monétaire international.[66] A quel point la réouverture de la vanne des crédits helvétiques contribue-t-elle à la modération des pressions contre le secret bancaire? Plusieurs indices tendent à le démontrer. Les banquiers suisses sont d'abord bien conscients que la tolérance pour le secret bancaire à l'étranger dépend, dans une large mesure, du réinvestissement de capitaux exportés vers la Suisse dans leurs pays d'origine. Lors de discussions à l'Association suisse des banquiers en mars 1962, Reinhardt rappelle ce fait, en citant l'exemple de la France.[67] La décision datée du 4 octobre 1963 de la participation de la Banque nationale suisse aux accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international, en tant qu'associée du Groupe des Dix, a été stimulée, ensuite, par la volonté de redorer l'image du paradis fiscal suisse. Max Iklé, membre du Directoire de la Banque, l'énonce très clairement en été 1963: «Au sujet de l'opportunité de l'accord proposé avec le Fonds monétaire, on ne doit pas oublier que […], dans les milieux financiers

65 Roland Maurhofer, Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960. Zwischen Kooperation und Integration, Berne 2001, pp. 363 ss.

66 Peter Bernholz, «De 1945 à 1982: de l'application de mesures administratives contre l'afflux de devises à la gestion de la masse monétaire sous le régime des changes flottants», in: Banque nationale suisse 1907–2007, Zurich, pp. 158–170; Patrick Halbeisen, Tobias Straumann, «Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext», in: Patrick Halbeisen [et al.] (éds), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Bâle 2012, pp. 1034 s.

67 AASB, PV du Conseil d'administration de l'ASB, 28 mars 1962, p. 16.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

étrangers, on observe d'un œil envieux la petite république, qui au cours des dernières décennies s'est développée en tant que centre financier, ce qu'on attribue avant tout au secret bancaire et aux comptes à numéro.»[68] D'autres éléments peuvent être cités encore à l'appui de cette thèse. Précédemment, la résolution d'un gros scandale de fraude fiscale impliquant dans la Péninsule ibérique la Société de banque suisse, l' «Affaire Rivara», qui a éclaté au moment exact où le gouvernement fédéral a décidé d'introduire l'embargo à la fin de l'année 1958, n'est pas étrangère, semble-t-il, à des investissements projetés ou réalisés en Espagne.[69]

Il y a deuxièmement cette évidence incontestable: parmi les élites, en Europe et dans les pays extra-occidentaux, le paradis fiscal suisse bénéficie de solides appuis pour des raisons bien intéressées. Au sujet de la période considérée, l'historien peut amener une belle source afin de faire douter ceux qui verraient dans une telle explication un analyse complotiste ou, du moins, illégitime parce qu'elle ne satisferait pas leurs exigences de sophistication intellectuelle. Le 20 juillet 1962, l'Ambassadeur suisse à Paris, Agostino Soldati, rend compte dans une lettre au Département politique fédéral de conversations qu'il a tenues au sujet de la demande suisse d'association de la CEE avec le Ministre des Affaires étrangères Maurice Couve de Murville, ainsi qu'un peu plus tôt, avec Wilfrid Baumgartner, lorsque celui-ci occupait encore le poste de Ministre des Finances. Or, tandis que la discussion dérive sur le secret bancaire, Couve de Murville tient des propos on ne peut plus affirmatifs: «L'imposition en Suisse est plus légère qu'en France. Votre

68 Archives de la Banque nationale suisse, PV du Directoire de la Banque nationale suisse, no 1009, 22 août 1963. Il s'agit de propos rapportés qui ont été tenus dans une commission du Conseil des Etats.

69 Yves Steiner, «Des banques suisses pincées la main dans le sac dans l'Espagne franquiste», in: L'Économie politique 46/n°2 (2010), pp. 59–69, ici pp. 67 s. Dès le début de l'affaire, des discussions ont lieu sur la possibilité d'utiliser l'arme des crédits. Par la suite, des achats de titres espagnols sont entrepris, entre autres, par l'Union de banques suisses en 1961: «Visite de M. Schweizer, Directeur général de la Société de banque suisse à M. le Ministre Kohli (21 mars 1959)», Note de dossier [Documents diplomatiques suisses: dodis.ch/15489]; Lettre de la Société de banque suisse à Kohli, DPF, 8 janvier 1960 [dodis.ch/15491]; Lettre de Fumasoli à la Division des Affaires politiques, 17 avril 1961 [dodis.ch/15212].

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

économie s'en trouve avantagée, mais c'est une affaire qui ne regarde que vous.» Il poursuit: «Les Français ont toujours placé des capitaux en Suisse […]. Ce n'est pas un ordre de questions dans lequel un Etat (la France) peut imposer à un autre Etat (la Suisse) ses propres desiderata.» Quant à Baumgartner, à la crainte formulée par l'Ambassadeur qu'«un jour ou l'autre le Marché Commun […] demandera [à la Suisse de s'] aligner sur ses positions fiscales et bancaires», il a répondu catégoriquement: «Pas pendant la présentation génération». Mais la partie la plus remarquable de la lettre est à venir. Elle réside dans l'interprétation que fait Soldati des causes de cette très grande tolérance pour le secret bancaire. «Dans la situation actuelle politique et sociale de la France», écrit-il, les hauts fonctionnaires des Finances et même le personnel politique ressortissent à des milieux qui eux-mêmes utilisent cet état de fait (le secret bancaire suisse). Il est probablement peu d'hommes influents, issus d'un milieu social moyen ou élevé, représentatifs pour les partis du centre ou de la droite (même du centre gauche), qui n'utilisent ce système de fait.» Pour conclure, sans dissimuler son enthousiasme: «aucun courant contraire au secret bancaire suisse n'est perceptible dans la France de 1962. Au contraire! Tous les dirigeants souhaitent secrètement qu'il soit maintenu!»[70]

Il ne s'agit là que d'un document, qui doit être surtout apprécié pour sa valeur performative, l'Ambassadeur incitant, par de telles affirmations, les autorités fédérales à tenir bon sur le secret bancaire. On doit relever toutefois que d'autres hauts fonctionnaires abondent dans le même sens. Le 15 octobre 1962, lors d'une conversation portant sur le projet d'arrêté sur les fonds en déshérence, l'Ambassadeur égyptien à Berne déclare «avec beaucoup de convictions»: «Je suis pour le secret des banques suisses.» Ce propos suscite de la part de l'Ambassadeur suisse, cette question rhétorique, teintée d'une douce ironie: «Etait-ce pour les besoins de la discussion sur la loi fédérale en question ou plutôt, comme je tends à le penser, l'expression spontanée du grand intérêt que le Gouvernement de la RAU aurait à ce que le secret bancaire suisse soit jalousement gardé?»[71] Au-delà de la protection des

70 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 155, Lettre de Soldati à Micheli, 20 juillet 1962.

71 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 155, Lettre de Pahud, Ambassadeur de Suisse au Caire, à la Division des affaires politiques, 16 octobre 1962.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

intérêts couverts par les banques helvétiques, qui associent les élites étrangères à la politique de défense du secret bancaire, d'autres groupes travaillent hors du pays dans un sens favorable au paradis fiscal suisse. Aux Etats-Unis, l'influent Mitchell Carroll, qui préside l'International Fiscal Association, une organisation libérale de fiscalistes, s'attèle, par exemple, à contrer en 1962 les initiatives de l'administration Kennedy contre l'évasion fiscale internationale. Il est aidé, dans sa manœuvre, par les lobbies des multinationales américaines, qui font usage dans les centres offshore des holdings et autres sociétés de domicile.[72] Leur action est déterminante dans l'exclusion des dispositions prévues sur l'imposition des établissements de multinationales américaines situés dans les paradis fiscaux du Revenue Act, tel qu'il est accepté par le parlement en automne 1962.[73] Un peu moins d'une année plus tard, en juillet, une autre mesure fiscale sera adoptée pour restreindre les exportations de capitaux, l'Interest Equalization Tax, frappant aux Etats-Unis les intérêts des nouvelles émissions de titres étrangers, ce qui aura, pour conséquence principale, de doper à Londres le marché des eurodollars.[74]

Conclusion

Complaisances étrangères, renforcées par l'attrait des abondantes liquidités de la place financière suisse: sans doute, comme après les deux guerres mondiales, ceci explique, pour une bonne part, la réussite de la défense du secret bancaire au début des années 1960. Quelques années plus tard, en 1968, en raison de l'afflux gigantesque de capitaux français et italiens, ainsi que de l'aggravation de la crise du dollar, la menace d'un front commun contre le paradis fiscal suisse refera surface. Il ne s'agira cependant que d'une simple alerte. Les actions bilatérales et multilatérales contre la finance offshore ne seront réellement réactivées qu'à la fin de la décennie suivante. Pour comprendre pourquoi l'accès de fièvre dans les relations extérieures du paradis fiscal suisse retombe rapidement, on doit cependant prendre un peu

72 AF, E 2001 E, 1976/17, vol. 313, Notice pour Bindschedler, DPF, 7 mai 1962.

73 Hawley, op. cit., pp. 27–47.

74 Ronen Palan, «International Financial Centers: The British Empire, City-States and Commercially Oriented Policy», in: Theoretical Inquiries in Law 11 (2010), pp. 163 s.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

de hauteur et considérer, plus généralement, le contexte monétaire international. Les déficits de la balance des paiements des Etats-Unis, on l'a dit, stimulent les démarches américaines contre les paradis fiscaux. Or, au début des années 1960, les principaux pays d'origine des fortunes en fuite vers la Suisse – l'Allemagne, l'Italie et la France – enregistrent, au contraire, des surplus importants, à tel point que les autorités allemandes et italiennes prennent des mesures pour stimuler l'export de capitaux ou pour restreindre leur importation.[75] Certes, l'inflation affecte les balances des paiements française et italienne dans la seconde moitié de l'année 1963, mais, dans les deux pays, elles se rétablissent rapidement. Jusqu'en 1968, on est donc très loin d'une situation où l'évasion des capitaux alimenterait la dépréciation des monnaies européennes: le mark, réévalué en mars 1961, est devenue l'une des monnaies les plus solides au monde et la Banque de France accumule des réserves d'or. Il faut par ailleurs se rappeler que, même si la livre est sous forte tension pendant les années 1960, la Grande-Bretagne se transforme durant cette période en un haut-lieu de la finance offshore.

Cette configuration monétaire singulière a-t-elle entravé la formation d'une alliance entre les grandes puissances contre le secret bancaire? Il manque des preuves archivistiques pour étayer cette thèse. Les années 1960 semblent pourtant exemplifier à quel point les gouvernements étrangers se montrent réticents, en dépit des multiples opportunités qui se présentent à eux, à exercer des pressions significatives en direction du paradis fiscal suisse lorsque l'intérêt d'une telle action reste confiné à la lutte contre l'évasion fiscale. Ce constat corrobore l'interprétation qui a été faite ailleurs concernant les années 1920, période durant laquelle les démarches fiscales contre le secret bancaire ont été surtout motivées par les Réparations de guerre et la crise des monnaies européennes, s'estompant une fois que ces deux incitations ont perdu de leur acuité. L'analogie peut être encore poussée plus loin. Au regard de cette situation, la mise à l'agenda de l'évasion fiscale dans la très libérale OCDE, comme quarante ans plus tôt à la Société des Nations, aura constitué une initiative assez ambiguë. En rien, dans la pratique, elle n'a favorisé le combat contre les paradis fiscaux: l'évasion fiscale a eu droit à un

75 Samuel Katz, External Surpluses, Capital Flows, and Credit Policy in the European Community, 1958 to 1967, Princeton 1969.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

traitement minimal dans le modèle de convention de 1963, avant d'être reléguée à l'intérieur d'inoffensifs groupes de travail.

De là à dire que la transmission du dossier à l'organisation parisienne aurait été le fruit d'une stratégie élaborée pour s'en dessaisir en feignant de le traiter, il n'y a qu'un pas, qu'on ne peut pas franchir en l'état de la recherche.

Christophe Farquet, Fonds national de la recherche scientifique, Paris.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet