



INSTITUT LIBÉRAL

Étude

Les droits individuels et le combat contre « l'évasion fiscale »

Pierre Bessard

Avant-propos du **Professeur Pascal Salin**

Février 2013

Table des matières

Avant-propos.....	3
Introduction	5
Des finances publiques dommageables.....	10
L'importance de la concurrence fiscale	16
L'impératif moral de la confidentialité financière.....	22
L'importance de la Suisse.....	26
Conclusion et implications.....	31



Impressum

Institut Libéral
Place de la Fusterie 7
1204 Genève, Suisse
Tél.: +41 (0)22 510 27 90
Fax: +41 (0)22 510 27 91
libinst@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur
www.libinst.ch.

L'Institut Libéral remercie la Fédération des Entreprises
Romandes Genève et d'autres appuis pour leur soutien à la
réalisation du présent rapport.

Disclaimer

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle.
Toutes les publications et communications de l'Institut
contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent les
opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas
nécessairement à l'avis du Comité, du Conseil de fondation
ou du Conseil académique de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2013, Institut Libéral.

Avant-propos

Notre époque est pleine de paradoxes. Mais ces paradoxes naissent généralement de l'arbitraire étatique. Ainsi, les États prétendent mettre en œuvre des politiques de concurrence de manière à imposer la concurrence à des producteurs privés. Or la concurrence n'est rien d'autre que la liberté d'agir, la liberté de faire différemment des autres. Il est alors paradoxal de vouloir imposer la liberté ! Mais il est encore plus paradoxal que ces mêmes États ne s'appliquent pas à eux-mêmes les règles qu'ils prétendent imposer aux autres et qu'ils partent en guerre contre la concurrence fiscale, sous prétexte que la concurrence fiscale serait « dommageable ».

Certes, quand un producteur privé voit arriver un concurrent susceptible de proposer des produits meilleurs que les siens et à un prix moindre, il craint que ses clients ne se détournent de lui et que cette concurrence lui soit « dommageable ». Il sera peut-être tenté, contre toute logique et contre tout sens moral, de dénoncer cette concurrence – qu'on appellera peut-être une concurrence « déloyale » – et de réclamer l'intervention de la contrainte étatique pour mettre fin à la liberté de produire et de vendre des autres producteurs. Bien entendu, si ses plaintes sont entendues et si un État met en place les protections nécessaires pour lui permettre de continuer à produire d'une manière moins satisfaisante pour les clients, il créera des victimes, en l'occurrence les consommateurs, privés de gains potentiels, et les autres producteurs, privés de leurs marchés normaux. Ce n'est donc pas la concurrence qui est dommageable, mais l'absence de concurrence.

Il en va exactement de même pour les politiques publiques, en particulier pour les politiques fiscales. En prétendant empêcher la concurrence fiscale, certains États membres de l'OCDE, de l'Union européenne ou d'autres organismes veulent priver les citoyens de leur liberté de choisir pour eux-mêmes ou pour certaines de leurs activités l'environnement fiscal qui leur paraît le meilleur. Pour atteindre ce but – nouveau paradoxe – les États essaient de constituer des cartels publics internationaux, alors même qu'ils prétendent lutter contre les cartels privés. Pourtant, ces derniers ne pourraient pas être durablement nuisibles si on laissait subsister la liberté de produire, c'est-à-dire la concurrence, et c'est bien pourquoi, le plus souvent, les cartels privés sont en fait bénéfiques et visent à mieux satisfaire des besoins spécifiques de leurs clientèles. Par contre, les cartels publics qui sont explicitement mis en place pour empêcher la concurrence, sont nécessairement nuisibles, mais aussi, malheureusement, durables.

En limitant la concurrence fiscale, par exemple en cherchant à harmoniser les politiques fiscales ou en luttant contre les « paradis fiscaux », les États des pays à forte fiscalité – les enfers fiscaux – privent leurs citoyens de l'un des grands bienfaits de la concurrence, l'expérimentation. Comme l'a souvent souligné Friedrich Hayek, en effet, la concurrence est un « processus de découverte ». Dans un monde purement imaginaire où la connaissance serait parfaite, la concurrence

serait sans doute inutile, car tout le monde saurait quelles sont les meilleures solutions à n'importe quel problème. Mais nous ne sommes pas dans un monde de ce type. C'est pourtant ce que veulent nous faire croire les États à forte fiscalité qui luttent contre la concurrence fiscale. Ils supposent implicitement que leurs politiques fiscales sont les meilleures possibles. Mais, si véritablement les taux appliqués dans les enfers fiscaux – par exemple pour la fiscalité du capital – étaient optimaux, les capitaux ne fuiraient pas. Pendant longtemps, des contrôles des changes drastiques ont permis à de nombreux États de spolier le capital. Ils supportent mal que leurs « esclaves fiscaux » puissent maintenant fuir vers des cieux plus cléments. Et pourtant, comme le souligne si opportunément la présente étude, le monde entier profite de l'existence de zones à fiscalité faible. En effet, celles-ci ne provoquent pas seulement des déplacements de capitaux, mais elles créent des incitations à accumuler plus de capital.

Bien sûr, il peut y avoir une contradiction apparente entre, d'un côté, le fait que les activités humaines deviennent de plus en plus mondialisées, alors que, de l'autre, les systèmes fiscaux demeurent strictement nationaux ou locaux. Pour de nombreux États, cette divergence n'est pas acceptable et constitue une raison de plus pour demander des systèmes fiscaux « mondialisés », ce qui, à leurs yeux, veut dire l'uniformisation des impôts, voire la création d'impôts mondiaux (ou européens), ou au moins une coopération étendue entre les autorités fiscales. Mais ces appels se fondent sur une compréhension complètement erronée de ce qu'est la mondialisation. En fait, la mondialisation peut être décrite comme la concurrence au niveau mondial. La concurrence ne signifie pas que les activités deviennent identiques dans le monde entier, mais tout à fait le contraire : elle encourage les producteurs à se différencier les uns des autres. Ainsi, si l'on considérait que dans un monde ouvert, les impôts devaient être également « mondialisés », cela impliquerait davantage de concurrence et de différenciation fiscales, et non l'harmonisation fiscale ou des impôts mondiaux (ou européens).

Toute création d'impôt, toute augmentation du taux d'un impôt existant a un double effet destructeur : elle détruit les incitations à agir et à produire des contribuables, mais elle détruit aussi les incitations productives des bénéficiaires des largesses étatiques. Cet aspect nécessairement destructeur de la fiscalité justifie amplement que l'on s'oppose sans réserve aux initiatives de l'OCDE, de l'UE et d'autres organisations internationales, ainsi que des gouvernements qui les soutiennent, visant à limiter la concurrence fiscale. La concurrence fiscale est un instrument puissant pour éviter des impôts excessifs. Au lieu de combattre « l'évasion fiscale », il n'est peut-être pas de tâche plus urgente à notre époque que de limiter l'oppression fiscale en renforçant la concurrence fiscale.

Pascal Salin

Professeur émérite d'économie
Université Paris-Dauphine

Les droits individuels et le combat contre « l'évasion fiscale »

PIERRE BESSARD *

Introduction

La crise économique et financière qui s'est déployée depuis 2008 et continue de se faire ressentir dans de nombreux pays, a conduit les gouvernements à intensifier leurs efforts contre ce qui est appelé « l'évasion fiscale », à savoir la protection d'un patrimoine ou de capitaux hors du pays de résidence d'un particulier ou d'une entreprise. Bien que diverses initiatives contre la « concurrence fiscale dommageable », destinées à limiter l'arbitrage fiscal dans les flux de capitaux, aient rapidement accompagné la mondialisation (les gouvernements non compétitifs cherchant à réduire les différences entre les juridictions pour protéger leur assiette fiscale), la crise a mené à une détermination sans précédent en vue de recouvrer des fonds que les États considèrent comme leur appartenant. En 2009, les gouvernements des États du G20¹ ont imposé, sous la menace de sanctions, de nouvelles normes d'échange d'informations à travers le monde. Quelque 14 milliards d'euros provenant d'environ 100'000 contribuables ont été rapatriés depuis, selon une première estimation². Cela semble peu par rapport à une dette publique se montant à 10,4 billions (10'430 milliards) d'euros dans l'Union européenne et à 16,3 billions (16'370 milliards) de dollars aux États-Unis.

Les États déjà fortement endettés et dotés d'une fiscalité élevée ont en effet recouru ces dernières années à des programmes de « relance », qui ont empiré leurs positions budgétaires et, à en juger des résultats de programmes similaires dans le passé, sont susceptibles d'avoir prolongé la crise et mené à une stagnation assortie d'un chômage élevé. Aux États-Unis, les dépenses publiques les plus importantes depuis la Seconde Guerre mondiale ont probablement ralenti la reprise³, dans la droite ligne de la longue expérience d'échecs des relances

* L'auteur est directeur et membre du Conseil de fondation de l'Institut Libéral.

¹ Le Groupe des Vingt (G20) inclut l'Union européenne, les États-Unis, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, le Mexique, la Russie, l'Arabie saoudite, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud et la Turquie.

² « Fiscalité : le Forum mondial aboutit à des résultats concrets pour le Sommet du G20 à Cannes », communiqué de l'OCDE, 26 octobre 2011.

³ Cf. Véronique de Rugy, « Stimulus: Still Not Working », *Reason Magazine*, décembre 2010; Alan Reynolds, « The "Stimulus" Actually Raised Unemployment », *Investor's Business Daily*, 19 février 2010.

d'inspiration keynésienne, que ce soit au travers de taux d'intérêt artificiellement bas ou de déficits publics. Dans l'Union européenne, de surcroît, les États luttent pour sauver la construction politique bancal de l'euro, dont la structure a créé l'incitation, pour les gouvernements moins disciplinés, de maximiser leurs déficits et de monétiser la dette publique aux dépens d'autres États membres⁴. Le résultat des mesures de sauvetage qui se succèdent reste incertain.

L'initiative de l'OCDE

Dans un tel contexte, il n'est guère surprenant que certains gouvernements s'en prennent aux « paradis fiscaux » (c'est-à-dire aux juridictions connaissant des impôts moins élevés et de meilleures règles de protection de la sphère privée financière), non seulement afin d'obtenir davantage de revenus des citoyens, mais pour détourner l'attention de leurs politiques budgétaires désastreuses. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une agence officielle de compilation de données qui analyse les politiques publiques de ses 30 États membres, a joué un rôle déterminant dans la promotion de l'échange d'informations bancaires à des fins fiscales. Avec le soutien politique des États du G20, l'OCDE (dont l'agitation a été provoquée à l'origine par des plaintes d'États moins compétitifs fiscalement, comme la France et l'Allemagne), a été en mesure d'imposer ses normes à des juridictions qui n'ont pu ni exprimer leur désaccord, ni prendre part à leur formulation. En avril 2009, les gouvernements du G20 ont menacé de sanctions économiques et financières, avec succès, un certain nombre de juridictions listées sur des « évaluations » préparées par l'OCDE. En conséquence, toutes les conventions de double imposition entre États doivent désormais inclure l'article 26 de la convention modèle de l'OCDE : cette disposition prévoit une obligation d'échanger des informations aux fins d'appliquer la législation fiscale des États contractants ; elle stipule par ailleurs qu'un État ne peut pas refuser une demande d'informations parce qu'il n'en tire lui-même aucun intérêt fiscal ou parce que les informations en question sont protégées par sa législation sur le secret bancaire.

Bien que le G20, en tant qu'entité, ne dispose d'aucune légitimité légale ou démocratique et équivaille dans les faits à un cartel de gouvernements, il ne peut y avoir de doute quant à son influence sur la politique mondiale lorsqu'il s'agit de préserver les intérêts étroits de ses États membres : ensemble, les économies sous la juridiction des États du G20 représentent environ 90% des richesses produites dans le monde, 80% du commerce mondial (y compris le commerce interne à l'UE) et deux tiers de la population mondiale. Le G20, cependant, constitue clairement une régression dans les affaires internationales, en ce sens qu'il se distancie du droit et remplace les négociations par la pression politique sous la menace (explicite ou implicite) de sanctions : il laisse transparaître une dérive post-démocratique (ou néo-féodale) du pouvoir au détriment de la légalité. Il est dès lors particulièrement

⁴ Cf. Philipp Bagus, *La Tragédie de l'euro*, Paris, L'Harmattan, 2013.

préoccupant que l'OCDE ait pu finalement mettre en œuvre son programme contre la « concurrence fiscale dommageable » dans le contexte d'une telle dérive, qui plus est en recourant à une extension injustifiée de ses activités au-delà de sa mission d'origine⁵, sans l'assentiment de tous ses États membres fondateurs (comme le Luxembourg ou la Suisse). Pour assurer le suivi de l'application de ses normes, l'OCDE a mis en place un « Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales », qui met en scène un processus complexe de plusieurs échelons d'examen par les pairs, c'est-à-dire des États entre eux. Entre-temps, 109 juridictions sont devenues « membres » du Forum, dont 50 ont déjà introduit, ou sont sur le point de proposer, des changements dans leurs législations pour mettre en œuvre les normes imposées au niveau international par le G20.

Pour rendre plus acceptables les efforts menés par les gouvernements du G20 contre leurs citoyens, l'OCDE a argué initialement que les États nécessitaient « chaque dollar légalement dû au fisc pour combattre la récession mondiale »⁶. Comme cet argument a perdu de sa crédibilité face au prolongement de plus en plus évident de la crise du fait de l'interventionnisme budgétaire de type keynésien, l'OCDE a argué que « l'évitement fiscal et l'évasion fiscale signifient moins de ressources pour les infrastructures et les services comme l'éducation et la santé, ce qui diminue le niveau de vie tant dans les pays en développement que dans les pays développés »⁷. Cette affirmation, cependant, comme nous le verrons plus loin, contredit tous les enseignements théoriques et empiriques, qui montrent qu'un champ d'activités et qu'un poids moins étendus de l'État vont de pair avec une croissance économique plus forte et un niveau de vie plus élevé. Sans compter que les gouvernements dépensent la plus grande part de leurs budgets non pas en services, mais en redistributions de revenus.

La politique de l'Union européenne et des États-Unis

Parallèlement à la campagne de l'OCDE soutenue par le G20, l'Union européenne et les États-Unis développent, depuis un certain temps déjà, leurs propres politiques contre la confidentialité bancaire. L'UE a adopté, en 2003, une directive sur la fiscalité des revenus de l'épargne, dans le cadre de différentes mesures destinées à combattre la « concurrence fiscale dommageable » sur son territoire. La directive est entrée en vigueur le 1er juillet 2005 et a établi un échange automatique d'informations entre les États membres pour les paiements d'intérêt par les banques établies dans un État membre aux particuliers résidant dans un autre. Au départ, tous les États membres à l'exception de l'Autriche, de la Belgique et du Luxembourg introduisirent ce système de transmission d'informations. La Belgique s'aligna le 1er janvier 2010. L'Autriche et le Luxembourg sont toujours

⁵ Pour une analyse détaillée de l'expansion sauvage de l'OCDE, voir Andrew P. Morriss et Lotta Moberg, « Cartelizing Taxes: Understanding the OECD's Campaign Against "Harmful Tax Competition" », University of Alabama Public Law Research Paper n° 1950627, octobre 2011.

⁶ Angel Gurria, « G20: Cleaning up the world economy », *The Guardian*, 31 mars 2009.

⁷ « La lutte contre la fraude fiscale », OCDE, 2011, www.oecd.org/fiscalite/fraude.

habilités, durant une période transitoire dont l'échéance est indéterminée, à prélever, comme mesure de substitution, un impôt à la source de 35% sur les revenus de l'épargne (les gouvernements de ces deux pays transfèrent 75% de ces recettes fiscales à l'État de résidence du déposant et conservent le reste pour eux-mêmes) ; ils peuvent néanmoins recevoir des informations d'autres États membres. Un accord similaire d'impôt à la source a été conclu avec d'autres États européens non membres de l'UE : Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse.

Cependant, la Commission européenne et le Conseil européen prévoient d'étendre l'envergure de la législation actuelle sur la fiscalité de l'épargne. Une nouvelle directive devant entrer en vigueur d'ici à 2015 est destinée à « renforcer l'assistance mutuelle et l'échange d'informations » et à « aider les États membres à mieux combattre l'évasion et la fraude fiscales »⁸. Selon ce nouveau texte, l'échange automatique d'informations sera étendu à huit catégories de revenu : les revenus professionnels, les jetons de présence, les dividendes, les plus-values, les redevances, certains produits d'assurance vie, les retraites, les pensions, ainsi que la propriété et les revenus de biens immobiliers. La directive est supposée étendre la coopération entre les États membres pour couvrir tous les types d'impôts, permettre aux fonctionnaires d'un État membre de participer aux enquêtes administratives sur le territoire d'un autre et faciliter l'échange d'informations à l'aide de moyens de communication standardisés.

De leur côté, les États-Unis ont décidé une loi spécifique de conformité fiscale des comptes détenus par les Américains à l'étranger, le Foreign Account Tax Compliance Act, ou Fatca. Celle-ci requiert des intermédiaires financiers à travers le monde de rapporter directement aux autorités fiscales américaines, dès 2015, les informations portant sur les comptes bancaires détenus par les contribuables américains. Les banques qui refusent de coopérer avec le fisc américain devront verser un impôt de 30% sur tous les paiements et revenus bruts issus de la vente de titres provenant de source américaine. C'est une extension extraterritoriale sans précédent de la réglementation américaine et une incitation pour beaucoup de contribuables de recourir à des mesures drastiques : cette loi, caractérisée de « monstre bureaucratique » (son règlement d'application s'étend sur 544 pages), a conduit des milliers de citoyens américains non-résidents des États-Unis à renoncer à leur nationalité pour éviter d'être soumis aux nouvelles exigences légales. Les États-Unis font en effet partie des rares juridictions qui exigent de leurs citoyens de remplir une déclaration fiscale même s'ils ne sont pas résidents.

L'approche du gouvernement américain a notamment été critiquée pour son hypocrisie apparente : d'un côté, elle exige une transparence totale de la part des citoyens américains à l'étranger et poursuit à cette fin les « paradis fiscaux » et d'autres juridictions à fiscalité moins lourde ; de l'autre, elle semble passer sous silence que les États-Unis font figure à certains égards de « paradis fiscal » le plus important au monde. En effet, les ressortissants étrangers qui ne sont pas résidents

⁸ Conseil de l'Union européenne, Lutte contre la fraude fiscale: accord sur une assistance mutuelle renforcée et l'échange d'informations, 7 décembre 2010.

aux États-Unis ne sont pas imposés sur les revenus de l'épargne ou les gains en capital, et il n'existe pas de système de collecte d'informations. De plus, des États fédérés comme le Delaware et le Nevada disposent de législations très attractives pour les entités juridiques, garantissant l'anonymat des bénéficiaires s'ils ne sont ni citoyens, ni résidents⁹. Bien qu'entre-temps la pression politique d'abroger la loi Fatca aux États-Unis se soit maintenue probablement en vain, les intermédiaires financiers dans le monde se préparent à des ajustements substantiels. La conformité à la nouvelle loi pourrait coûter beaucoup plus que les recettes fiscales qu'elle est censée rapporter, en plus des dommages économiques qu'elle pourrait infliger aux États-Unis, en raison d'une diminution des investissements.

À la lumière de ces développements politiques en Europe et aux États-Unis, cette étude réévalue l'impact économique des dépenses publiques et le rôle de la concurrence fiscale. Elle se penche ensuite sur l'argument moral en faveur d'une protection efficace de la sphère privée financière et des droits de propriété individuels comme facteur de dignité et de liberté humaines. Elle examine finalement la position de la Suisse en tant que centre offshore le plus important pour la gestion de fortunes privées et l'avenir de son fameux secret bancaire, actuellement attaqué de toutes parts – ne servira-t-il bientôt plus que de curiosité accessoire dans les films de James Bond ?

⁹ Daniel J. Mitchell et Brian Garst, "The Janus Face of U.S. Tax Policy", *Schweizer Monat*, août 2011.

Des finances publiques dommageables

Comme justification pour sa campagne actuelle, l'OCDE, comme nous l'avons vu, a prétendu que « l'évitement fiscal et l'évasion fiscale menacent les revenus des États » et diminueraient ainsi les ressources pour les infrastructures et les services, comme l'éducation et la santé, avec un impact adverse sur les niveaux de vie. Or, cette assertion est incorrecte pour au moins deux raisons. Premièrement, l'OCDE semble ignorer la structure effective des dépenses publiques dans la plupart des pays. Actuellement, les dépenses des systèmes non réformés de redistribution de revenus représentent plus de la moitié des dépenses publiques dans de nombreux États de l'OCDE et plus d'un quart du produit intérieur brut (32,1% en France et 26,3% en Allemagne en 2012, contre 20,3% en Suisse, dont l'État social surdéveloppé fait également face à des difficultés). Par contraste, les dépenses publiques pour l'éducation se montent à des fractions de ces valeurs (6,1% en France et 5,3% en Allemagne, soit cinq fois moins que les dépenses de redistribution des revenus)¹⁰. Deuxièmement, l'argument de l'OCDE est économiquement infondé en supposant, sans le justifier, que des dépenses publiques inférieures seraient nuisibles aux niveaux de vie. Les coûts de l'absence de réformes des États-providence sont largement reconnus comme une bombe à retardement¹¹, et il n'existe aucune confirmation documentée que les dépenses publiques pour les infrastructures, l'éducation et la santé seraient plus efficaces que des solutions privées, étant donné les coûts élevés de la dépense publique.

Les bienfaits d'une baisse des impôts et des dépenses publiques

La recherche la plus extensive documentant les comparaisons empiriques entre l'impact sur la croissance économique des incitations de marché, d'une part, et l'activisme de l'État en faveur des infrastructures et des services, d'autre part, trouve que « le meilleur moyen d'accroître la croissance économique est de réduire les dépenses et les impôts »¹² : les subventions de capital n'exercent pratiquement pas d'effet sur la croissance ; il est très probable, par contre, que la fiscalité diminue la croissance. Ces conclusions rejoignent celles d'un grand nombre de comparaisons internationales sur de longues périodes. (Étant donné qu'à court terme, de nombreux facteurs peuvent évidemment influencer sur la performance économique d'un pays, comme la libéralisation des échanges ou la politique monétaire, de telles comparaisons n'ont de sens qu'entre un grand nombre de pays sur une durée étendue.) En comparant les taux de croissance des économies des 30 États membres de l'OCDE de 1960 à 1995, la corrélation négative entre les

¹⁰ Source : bases de données de l'OCDE, 2012.

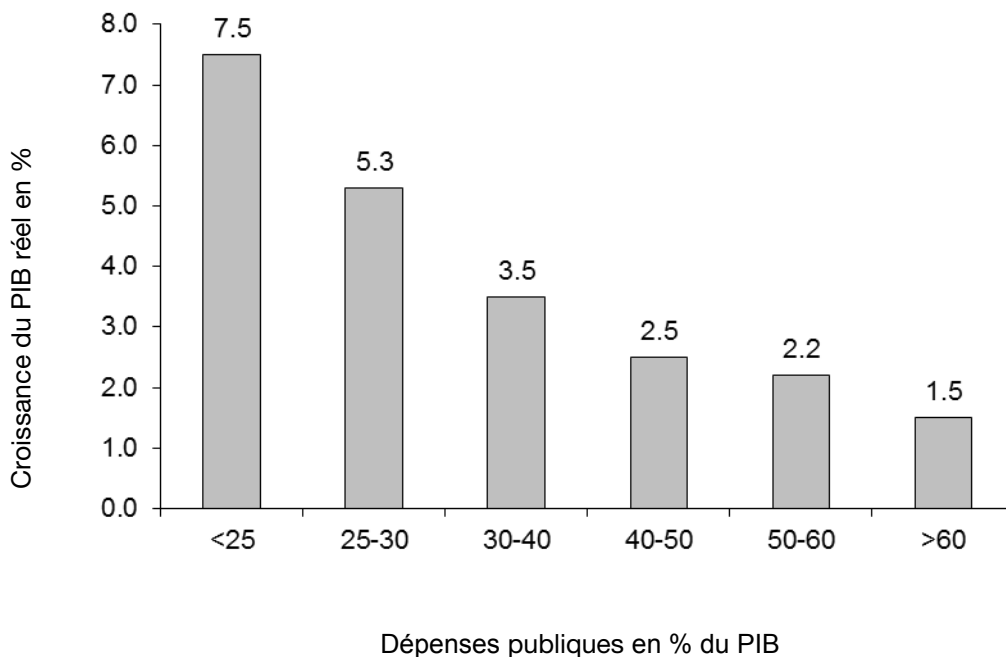
¹¹ Cf. Fonds monétaire international, « The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis », mars 2009.

¹² Patrick Minford et Jiang Wang, « Public Spending, Taxation and Economic Growth – The Evidence », in: Philipp Booth, éd., *Sharper Axes, Lower Taxes: Big Steps to a Smaller State*, Londres, Institute of Economic Affairs, 2011, p. 43.

dépenses publiques et la prospérité économique est apparente (cf. le graphique ci-dessous).

Croissance du PIB réel et dépenses publiques dans l'OCDE : plus l'État dépense, moins l'économie prospère

(1960-2005, % du PIB)



Source : Mullally (2006)

Plus spécifiquement, l'expérience des pays avancés montre que durant une période d'expansion de l'État, l'impact négatif sur la croissance peut être plus important ; une fois que la charge de l'État s'est stabilisée, les marchés deviennent plus résilients, mais l'économie croît moins rapidement. Un État en surpoids, cependant, peut conduire à des effets secondaires au-delà de niveaux de vie inférieurs, comme des taux de chômage plus élevés ou une espérance de vie plus courte. La recherche montre qu'un secteur public lourd et expansionniste mène invariablement à moins de prospérité¹³. Bien sûr, cette réalité n'implique pas de relation monotone, c'est-à-dire que le niveau zéro de l'État soit le plus favorable à la croissance économique. Mais même en admettant que l'État puisse jouer un rôle positif, en particulier pour protéger les droits individuels, administrer la justice ou fournir la sécurité, dès que ses fonctions et que l'ampleur de ses activités dépassent un niveau limité, les dépenses publiques se traduisent par une croissance économique plus faible et des niveaux de vie moins élevés.

¹³ James Gwartney, Randall Holcombe et Robert Lawson ont analysé 23 pays de l'OCDE sur la période de 1960 à 1996 et 60 pays incluant des nations moins avancées de 1980 à 1995 pour arriver à cette conclusion; cf. « The Size and Functions of Government and Economic Growth », Washington, Joint Economic Committee, avril 1998.

Il est certainement utile de s'interroger pourquoi il en va ainsi et de réfléchir à la logique qui sous-tend l'illustration empirique. D'abord, toutes les dépenses publiques doivent bien sûr être financées d'une manière ou d'une autre : toute dépense implique donc des coûts d'extraction qui réduiront d'autant les ressources disponibles du secteur privé. Tant la fiscalité, la forme la plus courante de financement des dépenses de l'État, que la dette publique, c'est-à-dire les impôts différés dans le temps, imposent des coûts d'extraction : dans le cas de la dette, les dépenses d'intérêt représentent une charge financière supplémentaire que les impôts actuels doivent couvrir, tandis que les effets d'éviction qu'opère l'État sur les marchés des capitaux peuvent aussi mener à une diminution des investissements privés. La conformité bureaucratique aux impôts et aux réglementations étatiques est une autre source de perte économique liée à la dépense publique et à ses coûts d'extraction. Par ailleurs, la réglementation peut souvent s'apparenter à une forme de fiscalité, puisque l'État impose des usages spécifiques de ressources qui ne seraient pas choisis librement sur le marché. En plus de ces coûts les plus évidents, les politiques monétaires expansives menées par les banques centrales pour financer ou dévaluer la dette publique et éviter les faillites d'État peuvent conduire à de l'inflation, un impôt implicite sur les soldes de liquidités et d'autres actifs. C'est d'autant plus vrai dans le contexte actuel de dépenses et d'endettement publics démesurés qui ont conduit à la crise de l'euro (une construction monétaire politique suboptimale dont la structure d'incitations, comme nous l'avons relevé plus haut, a précisément encouragé une course aux déficits).

Les coûts indirects de la dépense publique

Aux coûts d'extraction de la dépense publique s'ajoutent de nombreux coûts indirects occasionnés par les activités de l'État. Le premier de ces coûts est la perte d'efficacité. À première vue, le secteur public semble certes capable de fournir une quantité illimitée de services financés par les ressources extraites du secteur privé, mais ces dépenses ne peuvent jamais atteindre le niveau d'efficacité de la production du secteur privé. Pourquoi en va-t-il nécessairement ainsi ? Sans disposer d'informations sur les préférences des consommateurs à travers les indications cruciales que fournissent les prix et le résultat économique, les agents de l'État ne peuvent déterminer objectivement que produire et en quelle quantité. En effet, sans les signaux des prix et la mesure du profit (ou de la perte), la production de l'État ne peut que s'apparenter à un tâtonnement dans le noir. Les dépenses publiques doivent se baser sur des décisions politiques et bureaucratiques ; elles ne peuvent garantir que l'offre s'ajuste à la demande, ce qui n'est possible que sur des marchés libres, lesquels fonctionnent sur une base contractuelle, en vertu de choix individuels volontaires. L'État provoque donc une inefficacité systémique dans les secteurs où il intervient, d'autant plus que l'échec peut être récompensé par des hausses de budget, et que ses agents peuvent être enclins à accroître les dépenses dans le but d'obtenir des voix électorales, davantage de pouvoir, de prestige, ou

simplement pour épuiser les budgets qu'ils ont à leur disposition¹⁴. Bien sûr, reconnaître cette tendance à l'inefficacité du secteur public ne signifie pas que les acteurs du secteur privé ne commettent jamais d'erreurs (ce ne pourrait être le cas que si les êtres humains eux-mêmes étaient omniscients), mais les décisions dans le secteur privé peuvent être contrôlées (et corrigées) par le calcul économique, alors que la dépense publique, financée par les ressources prélevées d'abord dans le secteur privé, peut être déterminée par des lois et des réglementations tout à fait insensées, voire dommageables d'un point de vue économique¹⁵.

Les dépenses et les réglementations de l'État conduisent par ailleurs souvent à des conséquences imprévues dont les coûts peuvent s'avérer plus graves que les problèmes qu'elles étaient censées résoudre au départ. Ce phénomène est un aspect important de ce qu'il convient d'appeler « l'effet multiplicateur négatif de l'État », dans le sens où le coût opérationnel des bureaucraties publiques mettant en œuvre les subventions ou faisant appliquer les réglementations peut être relativement faible, alors que les coûts d'opportunité qui résultent de leurs politiques peuvent être substantiels : du chômage et des salaires inférieurs dans le cas de la réglementation excessive du marché du travail, la perte de compétitivité et de pouvoir d'achat dans le cas de droits de douane protectionnistes ou des prélèvements démesurés de l'État social, l'illusion de la sécurité et la perte de l'intégrité sur les marchés surréglementés (comme les marchés financiers), des coûts de la vie surélevés ou la pénurie de logements adéquats dans le cas du protectionnisme agricole, de l'aménagement restrictif du territoire et de la réglementation du marché immobilier, etc. Il est évident que des règles sont nécessaires pour que les marchés fonctionnent, mais la plupart du temps, ces règles peuvent être beaucoup mieux formulées et appliquées à travers les contrats conclus directement par ceux qui entrent en relation, ou par les industries ou les entreprises elles-mêmes, leur permettant de s'adapter à des conditions spécifiques ou changeantes, qu'à travers la réglementation étatique. L'État, en s'immisçant dans les relations entre tiers, est en général un très mauvais régulateur, à l'image de son incapacité à anticiper la dernière crise financière dans l'un des secteurs pourtant les plus surveillés et les plus réglementés.

Une autre faiblesse de la dépense publique provient de l'éviction des solutions privées : ces coûts de substitution dissimulent les possibilités de l'économie de marché et du secteur privé sans but lucratif, où mêmes les demandes les plus minoritaires peuvent être financées volontairement, voire organisées de façon bénévole. Les dépenses de l'État entravent ainsi l'innovation entrepreneuriale, étant donné que les lois et les réglementations ne peuvent pas être ajustées aussi rapidement aux connaissances nouvelles que les processus volontaires : il n'est pas rare que des lois et des subventions restent encore en vigueur longtemps après que leur objectif initial est devenu obsolète.

¹⁴ Cf. Geoffrey Brennan et James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, [1980] 2000, pp. 25-30.

¹⁵ Pour une discussion détaillée, voir par exemple l'ouvrage classique de Ludwig von Mises, *La Bureaucratie*, Paris, Librairie de Médicis, 1946.

Enfin, ce qui est loin d'être négligeable dans nos sociétés surétatisées, les coûts d'extraction et de redistribution des dépenses publiques, en particulier à travers l'État-providence, causent des désincitations considérables à travailler, à produire et à créer des richesses. Tous ces coûts tendent à diminuer la croissance économique et les niveaux de vie.

Le coût reconnu très élevé de l'interventionnisme de l'État explique d'ailleurs pourquoi dans de nombreux pays, des activités anciennement affectées au secteur public, comme les télécommunications, ont été libéralisées ou privatisées et pourquoi il existe un besoin chronique de « réformes » dans la plupart des États qui surponctionnent leurs contribuables et dépensent à l'excès. Les niveaux actuels de dépense publique ne sont pas soutenables et il est vraisemblable qu'à l'avenir, de nouvelles solutions seront développées par les marchés et la société civile dans des secteurs qui sont encore attribués au secteur public.

Le double langage de l'OCDE

Lorsque l'on considère les travaux de l'OCDE elle-même à propos du lien entre la prospérité et la dépense publique, force est de constater que la section des affaires fiscales de l'OCDE, agissant au nom des gouvernements du G20 dans sa croisade contre l'évitement fiscal, choisisse tout bonnement d'ignorer la réalité. En effet, ses positions sur le sujet s'opposent diamétralement aux conclusions des économistes de la même organisation. Les économistes de l'OCDE reconnaissent que la recherche empirique suggère « un lien entre un large secteur public – tel que mesuré par exemple par les dépenses ou la charge fiscale en pourcent du PIB – et une croissance économique moindre »¹⁶. En examinant 21 pays sur la période de 1970 à 1998, les économistes de l'OCDE trouvent qu'une augmentation de la quote-part fiscale réduit le niveau de production de richesses. Le poids de l'État, mesuré par la charge fiscale ou les dépenses étatiques, exerce un impact négatif sur l'accumulation de capital privé, « aussi bien directement qu'indirectement », c'est-à-dire aussi bien par les prélèvements qu'il implique que les mauvaises incitations qu'il génère¹⁷.

L'OCDE diffuse des argumentations tout aussi contradictoires à propos de la concurrence fiscale, ce pourquoi elle a été caractérisée d'organisation « schizophrénique »¹⁸. D'un côté, sa section des affaires fiscales soutient des politiques entravant les flux de capitaux de pays à fiscalité élevée vers ceux faiblement imposés, encourageant de ce fait des taux d'imposition élevés et des politiques de redistribution exorbitantes. De l'autre, les économistes de l'OCDE doivent reconnaître que la concurrence fiscale est une force libératrice dans l'économie mondiale : « La capacité de choisir la localisation de l'activité économique compense les distorsions issues des processus budgétaires des États,

¹⁶ OECD Economic Outlook, 1998, p. 159.

¹⁷ Andrea Bassanini et Stefano Scarpetta, « The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries », Études économiques de l'OCDE, n° 33, 2001/II, p. 35.

¹⁸ Daniel J. Mitchell, « Paris, Taxes », *TCS Daily*, 19 mai 2004.

limitant leur tendance à dépenser et à prélever des impôts de façon excessive. »¹⁹
L'OCDE trouve même que la source de l'évasion fiscale « semble être dans nombre de cas les taux d'imposition élevés »²⁰.

L'absence de légitimité du combat de l'OCDE contre la concurrence fiscale et « l'évasion fiscale » semble évidente. En effet, l'OCDE n'a jamais eu pour but de servir des objectifs fiscaux d'États membres particuliers, mais, selon sa Convention fondatrice de 1960, de promouvoir des politiques visant à réaliser « la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres ». L'OCDE a été dès sa fondation un promoteur de libéralisations et de réformes soutenant le libre fonctionnement des marchés. Il est donc frappant qu'en matière fiscale, elle présente également comme un élément d'identification d'un régime fiscal dommageable un niveau d'imposition inférieur dans un État à celui d'un autre et protège des États à forte imposition, ce qui semblerait tout à fait contraire à ses objectifs statutaires.

Il apparaît donc que l'OCDE entretienne un message politique incohérent et opportuniste, en ligne avec les attentes des grands États qui la financent²¹ et en contradiction avec sa propre recherche économique. La section des affaires fiscales, surtout composée de juristes issus des administrations fiscales des États membres, tend à offrir une justification au protectionnisme fiscal des États à fiscalité élevée, se fondant sur l'arbitraire propre au juridisme fiscal, en parfaite indifférence de la recherche économique sur la question.

¹⁹ OECD Economic Outlook, 1998, p. 166.

²⁰ Ibid., p. 157.

²¹ Le financement de l'OCDE par ses États membres est proportionnel à la taille relative de leurs économies, si bien que les gouvernements du G20 dominent l'OCDE. L'Allemagne et la France financent ensemble à hauteur de 14,5% le budget de l'OCDE, les États-Unis à hauteur de 22%, contre 1,6% pour la Suisse et 0,3% pour le Luxembourg, par exemple. Source : OCDE, 2013.

L'importance de la concurrence fiscale

Le combat de l'OCDE contre « l'évasion fiscale » et l'évitement fiscal²² débuta il y a quinze ans déjà, avec un premier rapport sur la « concurrence fiscale dommageable », à la suite d'une requête, deux ans plus tôt, d'États à fiscalité élevée. Le but explicite des gouvernements plaignants était de réduire la liberté de mouvement des capitaux en limitant le rôle de la concurrence fiscale « sur les décisions d'investissement et de financement et les conséquences pour les assiettes fiscales nationales ». Sur la base de ce rapport tout à fait unilatéral, l'OCDE adopta une recommandation sur « la lutte contre les pratiques fiscales dommageables », à propos de laquelle deux membres fondateurs de l'organisation, le Luxembourg et la Suisse, s'abstinrent. Dans une déclaration annexée justifiant leur réserve, les autorités suisses, malheureusement sans grand effet puisqu'elles renoncèrent à faire usage de leur droit de veto, relevèrent, conformément à la recherche économique et à l'expérience politique, que la concurrence fiscale « décourage notamment les gouvernements d'adopter des régimes confiscatoires, freinant l'esprit d'entreprise et pénalisant l'économie, et évite un nivellement vers le haut de la pression fiscale »²³.

La concurrence fiscale est un élément traditionnel de la rivalité paisible entre juridictions pour promouvoir et attirer des activités productives. Souvent, cette rivalité n'est d'ailleurs qu'implicite : la concurrence fiscale se définit simplement par la liberté d'une juridiction de fixer des taux d'imposition moins élevés ou de mettre en œuvre un système fiscal différent. De ce point de vue, les petits pays sont généralement plus compétitifs que les grands, car l'ouverture et l'attractivité compensent la petitesse du marché intérieur. Les gouvernements moins compétitifs, par contre, tentent de concurrencer les autres en subventionnant des « champions nationaux », mais de telles politiques, pour les raisons discutées plus haut, se traduisent généralement par une perte d'efficacité et le gaspillage de ressources : comme le documente l'expérience historique abondante des échecs de l'interventionnisme, du dirigisme et du protectionnisme, lorsque l'État impose excessivement l'activité productive pour lui-même se substituer aux entrepreneurs et allouer leur capital dans le sens de « l'intérêt national », le résultat ne peut être que le déclin économique progressif d'une nation.

Le fait est que durant les trois dernières décennies, la concurrence fiscale et réglementaire s'est considérablement accrue à travers le monde alors que les barrières commerciales et les contrôles des capitaux tombaient, relevant le niveau de vie en Europe et permettant ailleurs dans le monde à des populations entières de sortir de la pauvreté. Cela a également conduit la plupart des gouvernements des grands pays à abaisser les taux marginaux maximaux d'imposition, traçant la voie d'une « révolution fiscale » portant sur un grand nombre d'éléments fiscalisés : le

²² La notion d'évitement est préférable en tous points à celle d'évasion, puisqu'il s'agit fondamentalement d'éviter un préjudice, une injustice ou, dans les cas extrêmes, une spoliation.

²³ « Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial », rapport de l'OCDE, 1998, p. 76.

revenu professionnel, les gains en capital, les dividendes, la fortune, les bénéfiques, le capital des entreprises et les investissements transfrontaliers²⁴. En conséquence, les charges fiscales les plus pénalisantes sur le travail et le capital accumulé, dans l'ensemble, ont diminué graduellement. (Il faut cependant relever que la situation pour chaque type d'impôt continue de dépendre très largement de la juridiction en question, et le poids du secteur public dans le PIB n'a rarement été allégé, étant donné que l'amélioration de la performance économique qui s'est ensuivie a souvent généré davantage de recettes fiscales.)

L'impact de la concurrence fiscale est aussi mis en évidence par la diffusion de systèmes d'imposition proportionnelle, ou de « flat tax », à travers l'Europe, mettant un terme à la prévalence incontestée de l'impôt progressif. Certes, une fiscalité proportionnelle s'appliquait déjà depuis 1940 sur l'île de Jersey et depuis 1948 à Hong Kong. Mais jusque dans les années 1990, ce système, qui a l'avantage d'être moins pénalisant pour l'activité économique, faisait figure d'exception. En Europe continentale, l'Estonie a ouvert la voie en 1994 avec l'adoption d'un système proportionnel, avant d'être suivie par dix États anciennement communistes, soucieux de rompre avec un principe associé au marxisme, avec des taux uniques s'étendant généralement entre 10% et 25%²⁵. En 2007, le canton d'Obwald est devenu la première juridiction occidentale sur le continent à adopter un tel système, avec un taux d'imposition effectif de 12% ; cette réforme fut approuvée par 90% des citoyens lors d'un référendum. Il faut toutefois savoir que l'imposition proportionnelle était très répandue dans l'Europe du dix-neuvième siècle, lorsque les impôts directs sur le revenu sont devenus pratique commune et avant que l'imposition progressive ne la remplace, sous l'influence des dogmes socialistes, en parallèle à l'expansion de l'État-providence.

Un impératif économique

En limitant la capacité des États à relever indéfiniment la charge fiscale, la diversité des juridictions et des systèmes contribue incontestablement à une plus grande prospérité. Le résultat le plus évident de la concurrence fiscale est son impact bénéfique sur l'épargne, puisque des impôts moins élevés encouragent l'accumulation de capital. Il en résulte davantage d'investissements, d'emplois et de prospérité. Mais au-delà de ses bienfaits matériels en limitant la pression fiscale, la diversité fiscale permet la mise en œuvre de nouvelles pratiques et d'idées politiques novatrices. Cette possibilité offerte par la concurrence est d'autant plus importante dans un monde qui transcende le plus souvent les frontières nationales : le besoin de solutions individuelles, temporaires et « faites sur mesure » augmente, alors que la nécessité de règles contraignantes s'appliquant à tous de la même manière diminue. La diversité fiscale permet à cette évolution impliquée par le progrès social et technologique de se refléter dans la réalité. Il n'y a pas

²⁴ Chris Edwards et Daniel J. Mitchell, *Global Tax Revolution: The Rise of Tax Competition and the Battle to Defend It*, Washington, Cato Institute, 2008, p. 31.

²⁵ Ibid., p. 61.

d'« économies d'échelle » en matière d'impôts : de manière générale, plus les décisions d'une juridiction se prennent à proximité des résidents et plus il est facile pour eux d'aller potentiellement s'établir dans une autre juridiction proche de leur résidence actuelle, plus les politiques publiques s'aligneront sur les besoins et les préférences réels des résidents.

L'arbitrage des juridictions à fiscalité moins lourde est exemplifié par le rôle des « paradis fiscaux ». Les paradis fiscaux englobent aussi bien des juridictions à relativement faible imposition que celles connaissant des règles spécifiques pour certaines opérations ou une confidentialité bancaire poussée, ou refusant d'appliquer les normes d'autres juridictions sur leurs propres territoires pour l'échange d'informations²⁶. Du fait du monopole territorial des États, les taux d'imposition tendent, dans la plupart des pays, à être beaucoup plus élevés qu'ils ne devraient l'être conformément aux préférences et aux besoins des résidents. Si tel n'était pas le cas, l'émergence et l'usage de « paradis fiscaux » auraient été improbables, étant donné que les États se concurrencent également sur les services qu'ils fournissent. L'expérience montre que les « paradis fiscaux » n'empêchent pas les États de fournir les services effectivement demandés par leurs résidents ; ils jouent tout au plus un rôle préventif ou correctif face à une imposition excessive. La concurrence fiscale des « paradis fiscaux » encourage un meilleur équilibre entre les prestations publiques et la charge fiscale. Elle ne provoque aucunement une lutte effrénée vers une imposition zéro comme le prétendent parfois, inévitablement avec mauvaise foi, ses opposants.

Au niveau économique, les « paradis fiscaux » et les pratiques qui y sont généralement associées facilitent l'accumulation de capital et donc la prospérité économique dans les pays à fiscalité élevée, où les capitaux sont rapatriés pour être investis dans des facteurs de production. Les « paradis fiscaux » augmentent ainsi l'efficacité des marchés internationaux des capitaux et, partant, l'efficacité de l'allocation de capital vers les investissements les plus productifs. Ils encouragent par là-même l'augmentation des niveaux de vie. Les « paradis fiscaux » profitent donc à tous les résidents, qu'ils en fassent usage directement ou non²⁷. Ils servent à canaliser les capitaux en évitant une double, voire triple imposition dans les pays fortement imposés et mènent à une prospérité supérieure précisément dans ces pays-là. Ils servent en quelque sorte à limiter l'assujettissement excessif des ressources productives à l'impôt et à atténuer le gaspillage et la dissipation qui caractérisent en partie la gestion publique, en particulier dans les grands États centralisés. Malgré ces effets positifs largement documentés des « paradis fiscaux », les gouvernements d'États à fiscalité élevée les combattent en raison des limites qu'ils posent à leur pouvoir de prélever encore davantage de ressources du secteur privé, à la dissimulation des prix excessifs des services publics (souvent de

²⁶ Des juridictions comme Andorre, Chypre, le Liechtenstein, l'Île Maurice, Monaco, mais aussi, selon la définition retenue, le Luxembourg et la Suisse, font traditionnellement partie des « paradis fiscaux ». Il en va de même de juridictions dépendantes comme les Îles Caïmans ou les Îles Anglo-Normandes (Royaume-Uni) et l'État du Delaware (États-Unis).

²⁷ Richard Teather, *The Benefits of Tax Competition*, Londres, Institute of Economic Affairs, 2005, p. 32.

qualité moindre) et à la possibilité de relever de façon discrétionnaire la pression fiscale sur les résidents les plus productifs. Ce combat est compréhensible d'un point de vue étroitement étatiste, mais n'est clairement pas compatible avec le bien-être économique des résidents de ces pays.

Une condition de la liberté et de la justice

En parallèle à son rôle positif pour la prospérité et l'efficacité du capital, la diversité fiscale est une condition essentielle de la liberté individuelle. La concurrence entre juridictions, en effet, tend à limiter le potentiel prédateur du monopole territorial de l'usage de la contrainte qui définit l'État. Alors que les services du secteur privé doivent passer le test de l'approbation du consommateur et reposent sur une base volontaire, ce n'est pas vrai pour les activités du secteur public, qui sont pour la plupart, comme nous l'avons vu, financées par les impôts, sans liberté de choix, sans incitation inhérente à améliorer le rapport entre leur coût et leur qualité et sans réponse effective aux abus potentiels : les élections à intervalles de quelques années ne sont pas des substituts suffisants aux choix individuels quotidiens sur les marchés. L'existence de petites juridictions ouvertes en concurrence représente donc souvent la meilleure garantie de limiter la capacité de l'État à abuser de son pouvoir. Même dans ses versions relativement bénignes, avec une séparation et une limitation des pouvoirs par le droit, l'État tend naturellement à étendre les domaines où il intervient dans la société. La liberté de choix d'un individu, ses droits légitimes aux fruits de son travail et à sa propriété sont donc mieux protégés dans un monde où règne une forte concurrence fiscale. En plaçant des limites à l'imposition excessive, la diversité fiscale prend surtout mieux en compte la réalité que toute prospérité doit être créée par l'effort individuel, dans un processus d'échange. Le processus de création de richesses implique nécessairement qu'un individu est le propriétaire légitime de richesses qui n'existeraient pas sans sa décision d'entreprendre une activité productive. D'où l'impératif élémentaire de justice de limiter le pouvoir d'imposition de l'État, tant par le biais du droit qu'à travers la concurrence.

S'il est avéré que la concurrence fiscale est un instrument puissant contre la fiscalité excessive, elle ne suffit pas à elle seule à assurer la protection des droits individuels de propriété. En effet, la concurrence fiscale ne peut pas être assimilée complètement à la concurrence qui prévaut sur les marchés : dans le secteur privé, la concurrence signifie que tout producteur et tout consommateur peuvent échanger où qu'ils se trouvent. C'est encore plus vrai dans un monde où les coûts des échanges ont diminué de façon drastique et où l'information est généralement disponible en temps réel de partout. Dans ce contexte, les individus exercent leur liberté de choix sans restriction. Il en va tout autrement de la sphère fiscale, où les citoyens sont toujours assujettis à un pouvoir monopolistique de la contrainte là où

ils sont résidents²⁸ ; personne ne peut vivre et travailler en France et choisir de payer ses impôts à Dubaï. Cette distinction souligne une fois de plus la nécessité d'un nombre aussi élevé que possible de petites juridictions indépendantes permettant aux résidents de « voter par les pieds », c'est-à-dire d'émigrer sous des cieux plus cléments pour les activités productives. La seule possibilité ou la menace d'un tel « vote par les pieds » exercent d'ailleurs un effet modérateur sur la tendance de l'État à abuser de son monopole territorial : il n'est pas nécessaire que les particuliers ou les entreprises passent toujours à l'acte.

Il n'est pas inutile non plus de se le rappeler : l'Europe tient son essor historique précisément de la diversité et de la dispersion du pouvoir politique. La concurrence des systèmes politiques et l'absence de centralisation ont été des facteurs décisifs de la Renaissance, des Lumières, de la Révolution industrielle et de la grande prospérité qui suivit²⁹. Après la chute de Rome, la fragmentation politique de l'Europe permit aux individus productifs précisément de « voter par les pieds », en emportant leur capital avec eux dans les contrées les plus favorables à l'essor économique. Avec la division de l'autorité, la contestation politique put se développer, menant à l'émergence de parlements et de cités libres, limitant l'imposition prédatrice et suscitant l'émulation de progrès semblables en d'autres lieux par la suite. Les efforts actuels de l'OCDE sont donc antinomiques aux conditions du succès européen, y compris par rapport à d'autres civilisations pourtant autrefois plus avancées au niveau technologique³⁰.

La concurrence entre les juridictions et les avantages de la petite taille des monopoles territoriaux contrôlés par les États font d'ailleurs partie des idées les plus importantes de la tradition intellectuelle européenne du libéralisme, la philosophie de la civilisation. Des penseurs aussi divers que Montesquieu, Alexis de Tocqueville, Turgot, David Hume, Adam Smith, Emmanuel Kant ou Guillaume de Humboldt insistèrent sur le rôle de la diversité institutionnelle et le droit d'exit pour la liberté individuelle³¹. Le philosophe des Lumières Benjamin Constant fit explicitement l'éloge des petits pays : selon Constant, ceux-ci s'appliquent mieux à répondre aux besoins et aux préférences des citoyens plutôt que de rechercher à étendre leur pouvoir comme but en soi. Dans les grands États, en revanche, l'étendue du territoire requiert un activisme qui dégénère souvent en despotisme, et les lois « partent d'un lieu tellement éloigné de ceux où elles doivent s'appliquer,

²⁸ Pascal Salin, « The Case Against "Tax Harmonisation": The OECD and EU Initiatives », in: Hannes H. Gissurarson and Tryggvi Thor Herbertsson, éd., *Cutting Taxes to Increase Prosperity*, Centre for Social and Economic Research, 2007, pp. 81-82.

²⁹ Cf. David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some Are So Poor*, New York, Norton, 1998, pp. 36-39, ainsi que Nathan Rosenberg et L.E. Birdzell, Jr., *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*, New York, Basic Books, 1986, pp. 136-139.

³⁰ Par exemple par rapport à la Chine ; cf. Rosenberg et Birdzell, op. cit., pp. 137-138.

³¹ Cf. Roland Vaubel, « A History of Thought on Institutional Competition », in: Andreas Bergh and Rolf Hoijer, éd., *Institutional Competition*, Londres, Edgar Elgar, 2008.

que des erreurs graves et fréquentes sont l'effet inévitable de cet éloignement »³².
C'est un avertissement parlant des trends centralisateurs actuels.

³² Benjamin Constant, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements*, Paris, Hachette, [1810] 1997, p. 331.

L'impératif moral de la confidentialité financière

Le rôle décisif que joue la concurrence fiscale pour la prospérité et la justice serait incomplet sans la protection de la sphère privée financière. La préservation des droits individuels de propriété devrait inclure la protection contre tous les types d'oppression, y compris une fiscalité excessive : de ce point de vue, un niveau élevé de confidentialité permet une meilleure protection de personnes vivant dans des juridictions déficientes, où les droits fondamentaux qui vont de soi dans une société civilisée ne sont pas respectés ou ne peuvent être appliqués. Il faut reconnaître que la corruption, l'expropriation, le crime et la persécution de nombreuses minorités demeurent des risques endémiques dans la plus grande partie du monde³³. Dans de tels cas, la protection supérieure de la sphère privée financière dans un « paradis fiscal » peut éviter la perte indue de sa propriété légitime ou même sauver des vies. La sphère privée financière sert alors de rempart pour les libertés fondamentales et pour un droit aussi essentiel que le droit à la vie.

Réconcilier les sphères privée et publique

De manière générale, le respect de la confidentialité ne peut être séparé de la dignité d'une personne. Les individus choisissent ce qu'ils révèlent dans la sphère publique et ce qu'ils conservent dans la sphère privée. La confidentialité permet à l'individu de délimiter ces sphères, une idée fondée sur la réalité de la condition humaine, faite d'équilibre entre l'individualité et l'interaction sociale. La distinction entre les sphères publique et privée et le respect de cette distinction sont des éléments traditionnels de la civilisation. Pour la même raison, les gens mettent des rideaux à leurs fenêtres ou portent des vêtements dans la rue même s'il fait chaud : qu'ils aient quelque chose à cacher ou non n'est pas la question. De telles pratiques font figure de lignes de démarcation indispensables entre l'individualité de chacun et sa participation dans la société. En termes pratiques, la confidentialité des affaires financières s'assimile au secret professionnel du médecin ou de l'avocat. Elle est destinée à protéger l'individu contre l'intrusion non désirée de tiers, y compris des agents de l'État.

L'intervention de l'État dans la sphère privée du citoyen est d'ailleurs plus problématique que toute autre instance, puisqu'en tant que monopole de la contrainte, l'État peut agir sans le consentement volontaire ou explicite des individus qu'il soumet à ses réglementations ou à sa « transparence ». L'usage des informations concernant une personne peut être hors de sa portée et il n'existe souvent aucun droit de recours ou de retrait : l'État lui-même définit ce qu'il considère être une « protection des données » adéquate. Pourtant, c'est l'un des grands mérites des Lumières, et même beaucoup plus tôt de la sagesse des

³³ Selon le rapport annuel 2012 sur la liberté dans le monde publié par Freedom House (Freedom in the World 2012, Washington, Freedom House, 2012), seuls 43% de la population mondiale vivent dans des pays qui peuvent être considérés comme libres. Cf. également Edwards et Mitchell, op. cit., pp. 177-181.

anciens Judéens et des Grecs antiques, d'avoir reconnu que les dirigeants politiques et les agents de l'État devaient être soumis aux mêmes règles de droit que quiconque et que le citoyen devait être protégé contre leur arbitraire. Une législation qui transforme chaque contribuable en « évadé fiscal » potentiel, sous le prétexte que ceux qui n'ont rien à cacher n'auraient rien à craindre, se distancie donc non seulement de l'État de droit, mais d'une société civilisée. Elle place les prérogatives étroites de l'État avant les droits fondamentaux du citoyen, cédant ainsi à des tendances autoritaires, voire totalitaires dans les cas où une transparence totale est exigée.

Il est important de réaliser qu'une fiscalité excessive viole aussi indirectement la sphère privée de l'individu, étant donné que son revenu disponible et sa liberté de choix sont ainsi fortement diminués. Les services publics uniformisés, comme les écoles ou le système de santé, peuvent lui être imposés dans la plus complète indifférence de ses besoins et préférences personnels. La confidentialité financière ne peut donc être dissociée d'un champ d'activité plus limité de l'État et d'une charge fiscale moins élevée pour protéger la sphère privée de l'individu et ses interactions sociales volontaires, au sein de l'économie de marché et de la société civile.

La primauté des droits de propriété individuels

À propos de la question spécifique de « l'évasion fiscale » ou de l'évitement fiscal, il faut reconnaître que le refus de se soumettre inconditionnellement à une imposition excessive peut être également légitime dans des États réputés « libres » ou « démocratiques ». C'est d'autant plus le cas dans un contexte où les États-providence, fondés en large partie sur la démagogie de promesses électorales gratuites, génèrent des dettes publiques illimitées et des obligations de rentes futures non financées. Il peut alors être légitime et juste de vouloir éviter des taux d'imposition marginaux confiscatoires ou discriminatoires, contrevenant à un respect élémentaire des droits de propriété et au sens de la justice. Pour les raisons évoquées plus haut, les droits de propriété individuels légitimes, c'est-à-dire acquis honnêtement, précèdent toujours le droit d'imposition de l'État.

Du point de vue de la justice, il n'existe donc aucun droit « naturel » de l'État à une fiscalité excessive ou même à une fiscalité progressive, mais il existe un droit de chaque personne à sa propriété légitime, provenant d'une activité productive ou de l'échange, dont celui de sa force de travail. Ce n'est donc pas l'État qui accorde un droit à la confidentialité aux citoyens, mais c'est bien les citoyens qui cèdent (implicitement et dans une certaine mesure) à l'État le droit d'imposition. Toute autre conception nie la nature des relations entre citoyens et législation, que l'économiste français du dix-neuvième siècle Frédéric Bastiat avait brillamment résumée comme suit : « Existence, facultés, assimilation – en d'autres termes, personnalité, liberté, propriété – voilà l'homme. C'est de ces trois choses qu'on peut dire, en dehors de toute subtilité démagogique, qu'elles sont antérieures et supérieures à toute

législation humaine. Ce n'est pas parce que les hommes ont édicté des lois que la personnalité, la liberté et la propriété existent. Au contraire, c'est parce que la personnalité, la liberté et la propriété préexistent que les hommes font des lois. »³⁴

La justice requiert ainsi que la confidentialité financière, qui découle directement du droit de la personne et du droit de propriété, doit être protégée contre l'immixtion indue de l'État : ce n'est qu'en cas de soupçon grave d'activité criminelle que le secret bancaire devrait pouvoir être levé. Sinon, l'État viole l'équilibre nécessaire entre les sphères publique et privée ; il n'agit plus en tant qu'instrument subsidiaire pour garder la paix dans une société civilisée, mais se mue en une menace pour cette dernière.

La confidentialité financière, qui facilite l'équilibre entre les sphères privée et publique, se justifie également pour prévenir les discriminations arbitraires et les abus de pouvoir qui sous-tendent dans une large mesure la structure des systèmes d'imposition (comme l'imposition progressive) et d'autres politiques publiques démagogiques de redistribution des revenus. Dans le cadre des relations internationales, il s'ensuit que l'évitement de taux d'imposition progressifs abusifs ne viole pas le droit international privé. Ainsi que l'a démontré le moraliste économique allemand Peter Koslowski, il n'est dès lors pas du tout évident que tous les États doivent engager des poursuites à ce titre ou en assister d'autres à le faire : il n'y a aucune obligation éthique à ce qu'une juridiction qui applique des règles de confidentialité financière plus sévères aide une autre à combattre « l'évasion fiscale », en particulier si cette autre juridiction viole les droits individuels de propriété par une fiscalité excessive ou discriminatoire³⁵.

La proposition selon laquelle les citoyens doivent se conformer aux lois fiscales, faire entendre leur désaccord en participant au processus politique ou alors quitter le pays est en revanche tout à fait démesurée d'un point de vue moral : les États, en tant qu'associations humaines utilitaires, ne possèdent pas « leurs » citoyens ou le territoire du pays où ils exercent leur autorité. La participation politique est coûteuse et rarement une option, notamment parce que la structure de gouvernance des grands États centralisés s'apparente souvent à une oligarchie : les différences programmatiques entre les partis les plus importants sont minimes et les choix effectifs d'un résident individuel insignifiants. La notion que la démocratie représentative de masse représenterait une garantie de légitimité suffisante des systèmes d'imposition est un point de vue naïf, qui ignore le caractère contraignant de l'État et les motifs personnels de ses agents : les personnes qui composent l'organisation de l'État sont susceptibles, comme les autres, de poursuivre leurs propres intérêts, à des fins électorales, carriéristes ou pécuniaires. L'une des grandes leçons de l'histoire est que l'État, en tant que concept, ne devrait être ni idéalisé, ni mythifié en une sorte d'incarnation infaillible : au siècle dernier, les pires

³⁴ Frédéric Bastiat, « La Loi », in : *Œuvres complètes de Frédéric Bastiat*, tome quatrième, Paris, Guillaumin, 1854, pp. 342-343.

³⁵ Peter Koslowski, « Privatheit und Bankgeheimnis – Staatsphilosophische und wirtschaftsethische Überlegungen », in : Konrad Hummler et Gerhard Schwarz (éd.), *Das Recht auf sich selbst. Bedrohte Privatsphäre im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit*, Zurich, NZZ Verlag, 2003, p. 198.

abus contre les droits individuels ont été commis au nom de l'État, et, comme nous l'avons vu plus haut, les régimes politiques autoritaires ou criminels demeurent la principale cause d'oppression humaine dans le monde d'aujourd'hui. Dans les démocraties, les États peuvent être considérés généralement comme bienveillants, mais cela n'empêche pas les gouvernements de soutenir des politiques démagogiques générant des bénéfices immédiats, destinées à les maintenir au pouvoir, même au détriment de la liberté et de la prospérité, y compris des générations futures. Les États-providence et leurs promesses non financées en sont une illustration frappante : les coûts effectifs qu'ils occasionnent sont difficiles à identifier dans l'immédiat et la charge peut être transmise aux futurs contribuables par le biais de l'endettement.

Tant la théorie que l'expérience suggèrent que la seule conséquence à attendre d'un affaiblissement général de la sphère privée financière est une augmentation de la charge fiscale, et donc un affaiblissement des droits individuels légitimes, pour tout le monde. La transparence totale envers l'État, selon la logique du combat contre « l'évasion fiscale », dégrade par analogie les citoyens au rang de « prisonniers fiscaux », qui devraient être empêchés de s'évader de leur « prison fiscale ». C'est une conception très éloignée d'une vision humaniste de la société et de la justice, qui reconnaît que les individus sont à l'origine de la création de richesses et qu'il ne peut ainsi y avoir de revendication préalable de l'État sur des fonds qui n'existeraient pas sans l'effort de ceux qui les ont générés.

L'importance de la Suisse

Dans la controverse qui entoure la concurrence fiscale, les « paradis fiscaux » et la lutte contre « l'évasion » fiscale, l'attention s'est abondamment focalisée sur la Suisse, pour un certain nombre de raisons : avec une part de marché mondiale de 27%, la place financière suisse est d'abord et de loin le plus important centre offshore de gestion des fortunes privées³⁶. Sa tradition bancaire remonte au seizième siècle et demeure une caractéristique marquante du pays (même si dans l'ensemble, le secteur bancaire représente un seul dixième de l'économie suisse). La paix, la stabilité et l'orientation relativement libérale de la politique, à l'opposé des guerres et de l'impéritie monétaire et économique des gouvernements socialistes et totalitaires dans les États voisins, ont donné à la Suisse son rôle historique de havre sûr.

La culture de liberté individuelle propre à la Suisse prend sa source à la fondation du pays au treizième siècle, lorsque les principes du droit de propriété et du juge impartial s'établirent contre les pillages externes et en particulier l'autorité impériale des comtes de Habsbourg. Cette histoire fut dramatisée en 1804 par le grand poète Friedrich Schiller et demeure une inspiration vivante pour l'autonomie juridictionnelle de la Suisse, comme l'illustre aujourd'hui sa non-appartenance au cartel politique de l'Union européenne. Ce n'est pas un hasard si la Suisse se considère plus atlantiste et universelle qu'européenne, bien que sa culture décentralisée soit plus fondamentalement européenne que l'uniformisme de l'UE : au dix-huitième siècle, les républiques de l'ancienne confédération suisse inspirèrent les révolutionnaires américains comme Thomas Jefferson (qui fut fortement influencé par les écrits du juriste genevois Jean-Jacques Burlamaqui) ; au dix-neuvième siècle, la constitution de l'État suisse moderne fut à son tour largement calquée sur la constitution américaine³⁷. Alors qu'à cette époque, la plupart des autres pays européens se tournaient vers le centralisme et le socialisme, la Suisse se dotait d'une constitution profondément libérale. Depuis lors, la concurrence interne entre les 26 États fédérés, les cantons, ainsi que la démocratie directe, avec des référendums réguliers, ont traditionnellement maintenu les impôts à des niveaux moins élevés et les administrations publiques moins inamicales qu'ailleurs.

Une longue histoire de protection des fortunes

Dans un environnement économique et politique relativement libre, la confidentialité est une valeur professionnelle qui va de soi. De même, le secret bancaire en Suisse n'a jamais été conçu comme « avantage compétitif » ou une stratégie d'affaires pour les banques, mais comme protection élémentaire et

³⁶ « L'importance de la place financière suisse », Association suisse des banquiers, juillet 2012, p. 5.

³⁷ Pour une discussion détaillée, voir James H. Hutson, *The Sister Republics. Switzerland and the United States from 1776 to the Present*, Washington, Library of Congress, 1991.

nécessaire des droits légitimes des détenteurs de comptes à leur propriété et à leur sphère privée contre toutes sortes d'incursions, de la part de parties privées (y compris des membres de la famille) comme de l'État. Le respect de la sphère privée financière en Suisse précède d'ailleurs de longtemps sa codification formelle dans la loi fédérale sur les banques de 1934, lorsque de nombreux Européens ont cherché à protéger leurs biens des régimes criminels de l'Allemagne nazie et de l'Italie fasciste, en particulier. La confidentialité, cependant, n'a jamais été une exclusivité des banques suisses : de nombreux pays ont eu et ont toujours des règles de confidentialité bancaire d'une sorte ou d'une autre en qualité de droit fondamental élémentaire, ce qui souligne son importance universelle.

Le facteur décisif et distinctif de la Suisse comme site de protection des fortunes n'a jamais été spécifiquement le secret bancaire, mais la stabilité politique relative du pays, une faible inflation et la fiabilité du système bancaire et de l'ordre juridique, ainsi qu'une éthique professionnelle fondée sur le respect de la propriété privée. Le rôle historique des banques basées en Suisse est plus important qu'il n'y paraît : la place financière suisse (qui inclut 150 instituts étrangers) pourrait bien être l'un des facteurs les moins appréciés de la stabilité et de la prospérité de l'après-guerre en Europe. Dans les années 1960, le ministre des Finances français Antoine Pinay le reconnut lorsqu'il déclara, à la suite des politiques catastrophiques des gouvernements socialistes des décennies précédentes : « Dieu soit loué pour les banquiers suisses qui ont sauvé la fortune française privée, socialiste ou pas. »³⁸. L'économie européenne et globale a également bénéficié de la productivité du capital basé en Suisse en termes d'investissements, de création d'emplois et de croissance économique à travers les entreprises multinationales ou les réinvestissements opérés par les déposants internationaux.

Une culture de confiance entre citoyens et État

Pourquoi tant d'agitation à propos de la Suisse et de « l'évasion » fiscale aujourd'hui ? Le système légal suisse fait une distinction importante entre la « soustraction fiscale », qui peut être due à l'oubli de déclarer un revenu ou un capital et est considérée en droit suisse comme une faute administrative, et la « fraude fiscale », qui inclut la falsification de documents dans la tentative délibérée de contourner la législation fiscale et relève du droit pénal. Cette distinction légale se base sur l'idée constitutive que l'État est là pour servir le citoyen, et non l'inverse. La relation de confiance entre les citoyens et l'État implique que la criminalisation des contribuables pour des infractions mineures à la législation fiscale doit être évitée. Cette attitude se reflète également dans la démocratie directe, en vertu de laquelle les citoyens votent souvent eux-mêmes sur les lois fiscales et les taux d'imposition.

³⁸ Robert U. Vogler, *Swiss Banking Secrecy: Origins, Significance, Myth*, Zurich, Association for Financial History, 2006, p. 37.

Cependant, selon le principe de la double incrimination (qui exige qu'un acte soit punissable dans les deux États pour que l'un assiste l'autre à le poursuivre), les autorités suisses ne reconnaissaient pas, jusqu'à récemment, la « soustraction fiscale » comme un crime dans le contexte international et refusaient d'accorder une entraide administrative aux États faisant valoir des cas non corroborés d'« évasion » fiscale. Cela a conduit à faire monter la pression politique étant donné l'importance de la Suisse comme centre offshore de gestion des fortunes privées et la gestion publique souvent exécrationnelle qu'ont connue les pays voisins (y compris l'inflation et une fiscalité confiscatoire), laquelle a conduit de nombreuses personnes à protéger leurs biens dans des banques basées en Suisse.

La distinction entre la « soustraction fiscale » et la « fraude fiscale » serait difficile à lever pour les résidents suisses en raison de la démocratie directe (une majorité de 73% de citoyens suisses soutiennent le système actuel, selon le dernier sondage en la matière³⁹). Mais ces dernières années, le Conseil fédéral a été forcé de faire diverses concessions pour les déposants internationaux. Alors que l'Union européenne a adopté, à titre de politique officielle, l'échange automatique d'informations bancaires, le gouvernement suisse, avec d'autres, comme nous l'avons évoqué plus haut, a mis en œuvre au 1er juillet 2005 un impôt à la source sur les revenus de l'épargne des déposants européens ; cet impôt est prélevé anonymement par les banques et transféré en montants globaux une fois par année aux États des pays de résidence des déposants.

En 2013, d'autres accords fiscaux sont entrés en vigueur avec l'Autriche et le Royaume-Uni (un accord identique avec l'Allemagne n'a pas été ratifié par le Parlement de ce pays), selon lesquels les résidents de ces pays peuvent rétroactivement légaliser leur situation en procédant au paiement unique d'un montant d'impôt ou en révélant leurs comptes (s'ils n'étaient pas déclarés auparavant, ce qui relève bien sûr de la responsabilité du contribuable). De plus, les revenus d'investissements ou les gains en capital futurs de clients autrichiens et britanniques en Suisse seront soumis à un impôt final à la source, dont les recettes seront transmises anonymement aux autorités. L'objectif de ces accords est d'allier la conformité fiscale au maintien de la confidentialité bancaire. Cette solution a été combattue en Allemagne par les opposants de la sphère privée financière précisément parce qu'elle permet de maintenir l'anonymat des détenteurs de comptes vis-à-vis du fisc. Au moment où les gouvernements sont désespérés d'obtenir davantage de fonds pour financer leurs politiques publiques, elle revêt néanmoins un certain attrait. En même temps, détenir des comptes non déclarés en Suisse est devenu forcément moins attractif avec ces nouvelles dispositions (pour autant qu'une telle pratique eût été attractive auparavant). Surtout, ces accords renforcent encore plus le levier des gouvernements contre les citoyens et font des banques basées en Suisse et du gouvernement suisse les percepteurs assignés des autorités fiscales d'autres États. C'est une mauvaise nouvelle pour les droits de

³⁹ « Les questions bancaires actuelles 2011: Opinions et représentations des citoyens suisses », M.I.S. Trend, février 2011, p. 37.

propriété, l'accumulation de capital et la croissance économique en Europe, et il est probable que ces développements mènent, en conséquence, à la dissipation de davantage de ressources financières par la dépense publique.

Plus spécifiquement, à la suite de la mise en œuvre des nouvelles normes internationales de l'OCDE dans les conventions de double imposition, telles qu'elles ont été imposées par les gouvernements du G20 en 2009, la distinction entre la « soustraction fiscale » et la « fraude fiscale » ne s'applique plus aux clients internationaux des banques basées en Suisse dans le cadre de requêtes d'assistance administrative sur la base d'un soupçon fondé d'infraction fiscale. En dépit de ces concessions, le Conseil fédéral est resté plus ou moins ferme jusqu'ici dans son refus d'entrer en matière sur l'échange automatique d'informations. Cependant, sans l'institution de la démocratie directe, il est loin d'être certain que la confidentialité financière serait prise aussi sérieusement qu'elle ne l'est encore aujourd'hui en Suisse.

L'avenir du secret bancaire suisse

L'instabilité de la politique internationale et la pression des États à fiscalité élevée soulève néanmoins la question de la durabilité des règles actuelles de confidentialité financière. Le secret bancaire est bien sûr loin d'être absolu. Les comptes en banque anonymes (dont le bénéficiaire est inconnu de la banque elle-même) sont révolus depuis longtemps. En plus de l'assistance administrative internationale, les banques doivent aussi fournir des informations dans le cadre de procédures civiles, comme les successions ou les divorces, les procédures de recouvrement de dettes et de faillite, ainsi que les procédures pénales de tous genres. Par un mécanisme d'autorégulation réputé efficace, les banques basées en Suisse doivent alerter les autorités s'il y a lieu de suspecter une origine criminelle des fonds déposés.

Néanmoins, l'attitude des résidents suisses demeure très favorable au secret bancaire et opposée à d'autres concessions aux organismes internationaux. Environ 70% refusent l'échange automatique d'informations tel qu'il est pratiqué dans l'Union européenne ; seulement 27% l'accepteraient ; la proportion des opposants est encore plus forte parmi les personnes entre 18 et 29 ans : 75% rejettent la politique européenne de l'échange automatique d'informations⁴⁰. La perte de réputation de l'Union européenne, en partie prisonnière d'une idéologie centraliste et étatiste désuète (en dépit de l'accomplissement indéniable d'avoir ouvert les frontières entre ses États membres, pour lequel une bureaucratie expansive n'est toutefois pas nécessaire), est d'autant plus accentuée dans un pays ouvert comme la Suisse, où 30% de la main d'œuvre n'est pas de nationalité suisse et environ 50% des revenus sont générés à l'extérieur du pays. Le niveau soutenu de l'immigration en provenance de l'UE en vertu de la libre circulation (que les Suisses ont adoptée dans les urnes) sont aussi un indicateur gênant de la piètre qualité

⁴⁰ Ibid., p. 41.

perçue des politiques dans l'UE : de nombreuses personnes, de l'entrepreneur au simple travailleur, votent par les pieds et s'en vont.

Finalement, il est important de souligner que l'attitude positive en Suisse à l'égard de la confidentialité financière n'est pas motivée par les avantages économiques nationaux qui découleraient prétendument du secret bancaire, mais par principe : en effet, quelque 90% des résidents suisses considèrent le respect de la sphère privée financière comme important pour eux-mêmes dans leur relation avec leur banque ; à nouveau, les partisans les plus convaincus de la protection des données bancaires se trouvent parmi les jeunes générations⁴¹. Contrairement à un mythe tenace, le secret bancaire, pris seul, est assez insignifiant en tant qu'avantage direct pour le secteur bancaire ou l'économie suisses : en dépit de la dominance de la place helvétique dans la gestion de fortunes privées, les clients privés internationaux ne détiennent que 15% des tous les fonds gérés par les banques basées en Suisse. Même en admettant, de façon tout à fait spéculative, que la moitié de ces fonds n'étaient à l'origine pas déclarés et pourraient quitter potentiellement la Suisse en raison des derniers développements législatifs, la perte pour la place financière suisse se monterait à environ un quart de la perte enregistrée suite aux dépréciations et aux ajustements de valeur induits par la dernière crise internationale⁴². L'expérience suisse suggère que le respect du secret bancaire et de la confidentialité financière est avant tout un impératif moral et civil ; il ne relève pas d'une défense d'intérêts sectoriels.

⁴¹ Ibid., p. 44.

⁴² Source : Avenir Suisse, décembre 2010.

Conclusion et implications

Les gouvernements s'attaquant à l'« évasion » fiscale n'ont selon toute vraisemblance aucun argument économique ou moral à faire valoir à l'appui de leur croisade contre leurs citoyens. Tant la justice que la prospérité sont améliorées de façon significative par la concurrence fiscale et la confidentialité financière. Cependant, il serait évidemment déraisonnable de s'attendre à ce que les gouvernements ne tentent pas de faire appliquer leurs propres législations fiscales. Il convient dès lors de s'interroger sur les réponses possibles aux violations des droits individuels commises au nom de la lutte contre l'« évasion » fiscale, tout comme au problème de cette « évasion ». Pour s'inspirer des Lumières, Benjamin Constant avait remarqué que tant que les lois injustes ne forcent pas les individus à commettre des actes inhumains, il valait mieux s'y plier afin de maintenir la paix avec les agents de la force publique. Mais cela ne dispense pas de réfléchir aux issues possibles de la controverse actuelle.

L'article deux de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 stipule que : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. » Il serait donc paradoxal que les gouvernements, en tant que véhicules de pouvoir, deviennent aujourd'hui la première source d'oppression dans une croisade orwellienne pour obtenir davantage de recettes fiscales. Il est inquiétant que les gouvernements soient en train de mettre en place des mécanismes de plus en plus invasifs pour l'échange d'informations sur les transactions bancaires et financières internationales. Les États cherchent à instituer le « citoyen transparent », mais manquent eux-mêmes de transparence lorsqu'il s'agit des usages et de l'impact de leurs dépenses excessives et de l'endettement public. Ils veulent surtout s'assurer l'option de recourir à une charge fiscale de plus en plus lourde plutôt que de réformer leurs systèmes de redistribution hors contrôle. Or, une fiscalité excessive est en soi une violation des droits individuels. Les gouvernements du G20 mènent une guerre réglementaire hautement problématique du point de vue de la justice, étant donné que les taux d'imposition excessivement élevés sont la première cause de l'« évasion » fiscale ou de l'évitement fiscal.

L'application des législations fiscales dans les pays surimposés, surendettés et en proie à des niveaux de dépenses publiques insoutenables est donc une zone grise qui ne peut être séparée des défis plus larges d'une réduction de la charge fiscale et du poids du secteur public. La question ne peut se résoudre avec l'approche étroitement légaliste de la « conformité fiscale » qu'ont adoptée les politiciens et les bureaucrates menant la lutte contre l'« évasion » fiscale. Elle doit prendre en compte l'impératif moral et économique d'une protection forte des droits individuels à trois niveaux :

Premièrement, il est nécessaire de reconnaître la confidentialité financière comme une extension légitime des droits de propriété individuels, auxquels la législation doit se soumettre. L'État, en tant qu'organisation humaine utilitaire, doit servir le citoyen, et non l'inverse. L'État dérive son pouvoir d'imposition du citoyen, dont le droit à la confidentialité dans ses affaires financières a la prééminence.

Deuxièmement, la concurrence fiscale, les juridictions à imposition moins élevée et les « paradis fiscaux », loin de représenter des menaces à une bonne gouvernance publique, jouent un rôle essentiel dans la préservation de la liberté individuelle et exercent un rôle préventif ou correctif d'arbitrage contre la fiscalité excessive. Cela mène à une meilleure protection des droits individuels, à une plus grande prospérité et une corrélation moins négative entre les services publics et la charge fiscale.

Troisièmement, il est dans l'intérêt de tous les pays de retrouver le chemin vertueux de l'État limité, de dépenses publiques modérées et d'impôts minimisés. L'alternative qui consiste à accroître la transparence et la conformité au moyen de méthodes autoritaires ou totalitaires ne générerait pas de recettes fiscales additionnelles à long terme, mais diminuerait les niveaux de vie et affaiblirait la protection des droits individuels, avec un potentiel accru d'abus de pouvoir. Elle encouragerait l'économie souterraine, les marchés informels et l'évitement fiscal à une échelle encore plus étendue.

Comme l'indiquent les confrontations successives avec les « paradis fiscaux », les petits pays ouverts comme le Luxembourg ou la Suisse ne seront pas en mesure de résister aux jeux de pouvoir des gouvernements du G20 et seraient probablement contraints à s'aligner sur les changements futurs de la politique internationale. Il appartient donc à la société civile de chaque pays de rétablir une meilleure politique fiscale, ainsi que la confidentialité financière et le respect des droits individuels, face au gaspillage et à la dissipation des richesses qu'occasionne l'État à travers une fiscalité excessive. En somme, l'État doit être remis à sa juste place subsidiaire : celle d'un humble serviteur subordonné aux droits individuels.

L'Europe a une grande tradition civile et démocratique. S'y référer est le seul moyen d'éviter une dérive continue vers toujours plus de contrôle centralisé de l'État sur la société civile et l'économie de marché. L'émergence d'un cartel étatique mondial sans restriction d'imposer et de dépenser les ressources des citoyens mènerait à un monde moins libre et moins prospère. La Suisse, pour sa part, peut au moins s'assurer de maintenir sa conception de la relation entre État et citoyen et de la sphère privée financière à l'intérieur de ses frontières, à défaut de pouvoir en faire reconnaître la validité au niveau international. Dans l'intérêt de tous les Européens, elle doit rester le modèle de l'idéal de la concurrence des systèmes.

Références

- Association suisse des banquiers, « L'importance de la place financière suisse », juillet 2012.
- Bagus Philipp, *La Tragédie de l'euro*, Paris, L'Harmattan, 2013.
- Bassanini Andrea et Scarpetta Stefano, « The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries », *Études économiques de l'OCDE*, n° 33, 2001/II.
- Bastiat Frédéric, « La Loi », in : *Œuvres complètes de Frédéric Bastiat*, tome quatrième, Paris, Guillaumin, 1854.
- Brennan Geoffrey et Buchanan James M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, [1980] 2000.
- Conseil de l'Union européenne, Lutte contre la fraude fiscale: accord sur une assistance mutuelle renforcée et l'échange d'informations, 7 décembre 2010.
- Constant Benjamin, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements*, Paris, Hachette, [1810] 1997.
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.
- Edwards Chris et Mitchell Daniel J., *Global Tax Revolution: The Rise of Tax Competition and the Battle to Defend It*, Washington, Cato Institute, 2008.
- Fonds monétaire international, « The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis », mars 2009.
- Freedom House, *Freedom in the World 2012*, Washington, 2012.
- Gurria Angel, « G20: Cleaning up the world economy », *The Guardian*, 31 mars 2009.
- Gwartney James, Holcombe Randall et Lawson Robert, « The Size and Functions of Government and Economic Growth », Washington, Joint Economic Committee, avril 1998.
- Hutson James H., *The Sister Republics. Switzerland and the United States from 1776 to the Present*, Washington, Library of Congress, 1991.
- Landes David S., *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some Are So Poor*, New York, Norton, 1998.
- Minford Patrick et Wang Jiang, « Public Spending, Taxation and Economic Growth – The Evidence », in: Booth Philipp, éd., *Sharper Axes, Lower Taxes: Big Steps to a Smaller State*, Londres, Institute of Economic Affairs, 2011.
- Mises (von) Ludwig, *La Bureaucratie*, Paris, Librairie de Médicis, 1946.
- M.I.S. Trend, « Les questions bancaires actuelles 2011: Opinions et représentations des citoyens suisses », février 2011.
- Mitchell Daniel J., « Paris, Taxes », *TCS Daily*, 19 mai 2004.
- — — — — et Garst Brian, “The Janus Face of U.S. Tax Policy”, *Schweizer Monat*, août 2011.
- Morriss Andrew P. et Moberg Lotta, « Cartelizing Taxes: Understanding the OECD's Campaign Against “Harmful Tax Competition” », University of Alabama Public Law Research Paper no 1950627, octobre 2011.

- OCDE, « Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial », 1998
-----, OECD Economic Outlook, 1998.
- , « Fiscalité : le Forum mondial aboutit à des résultats concrets pour le Sommet du G20 à Cannes », communiqué de presse, 26 octobre 2011.
- , « La lutte contre la fraude fiscale », 2011, www.oecd.org/fiscalite/fraude.
- Reynolds Alan, « The “Stimulus” Actually Raised Unemployment », *Investor's Business Daily*, 19 février 2010.
- Rosenberg Nathan et Birdzell L.E. Jr., *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*, New York, Basic Books, 1986.
- Rugy (de) Véronique, « Stimulus: Still Not Working », *Reason Magazine*, décembre 2010.
- Salin Pascal, « The Case Against “Tax Harmonisation”: The OECD and EU Initiatives », in: Hannes H. Gissurarson et Tryggvi Thor Herbertsson, éd., *Cutting Taxes to Increase Prosperity*, Centre for Social and Economic Research, 2007.
- Teather Richard, *The Benefits of Tax Competition*, Londres, Institute of Economic Affairs, 2005.
- Vaubel Roland, « A History of Thought on Institutional Competition », in: Bergh Andreas et Hoijer Rolf, éd., *Institutional Competition*, Londres, Edgar Elgar, 2008.
- Vogler Robert U., *Swiss Banking Secrecy: Origins, Significance, Myth*, Zurich, Association for Financial History, 2006.