

# Quel impôt, pour quelle société ?

● ● ● **Jean-Claude Huot**, Lausanne  
secrétaire permanent à la Déclaration de Berne

Personne n'aime payer ses impôts. Les conseils abondent pour diminuer au maximum le revenu imposable. Et quand arrive le bulletin de versement, rares sont ceux qui sautent de joie. Pourtant, payer ses impôts est un acte civique, répondant non seulement à une obligation légale mais exprimant également une solidarité sociale.

Car l'impôt représente bien plus que le prix d'une prestation. Certes il fournit à l'Etat les moyens nécessaires au financement de l'école, des services sanitaires, de l'aide sociale, de la police et des pompiers, de la voirie, du traitement des eaux ou de l'évacuation des déchets. Mais tout le monde n'a pas besoin de services spécialisés pour les handicapés ou de subsides pour les primes d'assurance maladie. Les plus riches, en payant leurs impôts, permettent aux plus pauvres de bénéficier de l'aide sociale.

Par la fiscalité et les services qu'il finance, l'Etat assume donc une double fonction : il redistribue une partie de la

richesse et il renforce le lien social en offrant des services en principe accessibles à tous, mais dont l'usage est déterminé en fonction des besoins effectifs.

## L'impôt, un acte civique

L'enseignement social de l'Eglise considère que l'Etat est au service du « bien commun ». Il a pour tâche de réaliser « l'ensemble des conditions sociales qui permettent, tant aux groupes qu'à chacun de leurs membres, d'atteindre leur perfection d'une façon plus totale et plus aisée ». <sup>1</sup> Ces conditions sociales sont toutefois différentes d'un pays à l'autre et varient au fil du temps. Il appartient au souverain, c'est-à-dire aux citoyennes et citoyens, d'en déterminer le contenu effectif. « Le bien commun est un point de repère qui ne peut être défini et réalisé que de manière collective. » Ainsi, assurer l'existence matérielle dans la dignité, garantir les libertés individuelles et protéger les relations sociales nécessaires à l'existence en société <sup>2</sup> se concrétisent dans des institutions et des procédures variables. En Suisse, celles-ci sont caractérisées par le fédéralisme et la démocratie semi-directe. <sup>3</sup>

L'impôt n'est donc pas une « confiscation » à laquelle il faut échapper ; il concrétise un pacte social. Dès lors, la quantité d'impôt, sa progressivité en fonction de la richesse des contribuables, le fait

société

*La Suisse est un cas particulier en matière de fiscalité. Grâce au référendum, ses citoyens peuvent décider eux-mêmes de leurs impôts. Mais notre pays facilite aussi l'évasion fiscale des plus riches, notamment des étrangers. Un tel système interpelle : à qui profite la législation suisse ?*

1 • *Gaudium et Spes*, n° 26.1.

2 • Telles sont les trois éléments fondamentaux du bien commun relevés par les évêques américains, in *Justice économique pour tous*, Albeuve et Paris 1988.

3 • **Conférence des évêques suisses et Conseil de la FEPS**, *L'avenir ensemble*, Message des Eglises publié à l'issue de la Consultation œcuménique sur l'avenir social et économique de la Suisse, septembre 2001.

qu'il soit perçu ou non sur les bénéfices des entreprises, sur les héritages, sur les gains en capital, sur les ressources énergétiques ou sur les émissions polluantes indiquent la nature de la société que nous bâtissons.

Le niveau des revenus que nous acceptons d'accorder à l'Etat est lui aussi un indicateur. Moins nous acceptons d'impôts, moins nous sommes en droit d'attendre des prestations de l'Etat. On ne peut pas voter des baisses d'impôt et demander en même temps à l'Etat d'augmenter les dépenses scolaires, d'ouvrir davantage de centres de recherche ou de renforcer les forces de police.

Or le débat sur la fiscalité en vue des votations du 16 mai sur le « paquet fiscal » nous plonge dans un paradoxe. D'un côté, la perspective de payer moins d'impôts est alléchante, de l'autre, la baisse des recettes annonce des coupes budgétaires qui provoquent moult protestations. « L'Etat de Vaud s'en prend aux malades, aux handicapés et aux soignants », proclamait l'Association suisse des infirmiers et infirmières, le 9 décembre dernier, dans les rues de Lausanne. Ces manifestations expriment une inquiétude légitime. Mais les protestataires doivent également éviter de tomber dans le piège de ceux qui demandent des baisses d'impôts et veulent ainsi priver l'Etat de ses ressources.

Il est également nécessaire de s'attaquer aux multiples possibilités d'échapper aux impôts. C'est ici qu'on touche à l'évasion fiscale. Celle-ci a deux dimensions : l'une nationale, l'autre internationale.

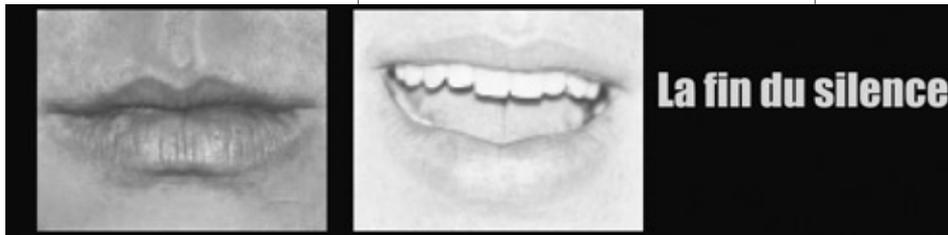
## Un fléau

Sur le plan national, une étude publiée en 2002 révèle que 23 % des revenus réalisés en Suisse échappent au fisc.<sup>4</sup> Cela représente des milliards d'impôts perdus (3 milliards pour la Confédération, de 6 à 8 milliards pour les cantons et les communes).<sup>5</sup> C'est donc près d'un quart des revenus du pays qui ne contribuent pas au financement des prestations de l'Etat. Si ces revenus étaient effectivement imposés, il y aurait largement de quoi faire face aux difficultés financières actuelles des pouvoirs publics.

La Suisse dispose par ailleurs d'une particularité juridique tout à fait originale. Elle distingue l'évasion (ou soustraction) de la fraude (ou escroquerie) fiscale. Seule la deuxième est pénalement condamnable. La première fait seulement l'objet d'amendes administratives.

Sur le plan international, la Suisse n'accorde l'entraide judiciaire que pour des enquêtes de nature pénale. Ainsi l'évasion fiscale ne peut pas faire l'objet d'une entraide judiciaire accordée par la Suisse. Cela est même explicitement exclu par la législation fédérale. La conséquence en est simple : les

*Campagne sur l'évasion fiscale.*



4 • Bruno S. Frey et Lars P. Feld, *Deterrence and morale in taxation : an empirical analysis*, « CESifo Working Paper » n° 760, in [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de).

5 • Evaluation faite par le conseiller national Rudolf Strahm, in *la Wochen-Zeitung*, 16.10.03.

riches étrangers qui placent leur fortune dans des banques établies en Suisse n'ont rien à craindre des autorités fiscales de leur pays. Si celles-ci souhaitent connaître l'état de leur fortune placée en Suisse, elles se verront opposer un refus catégorique des instances judiciaires de notre pays.<sup>6</sup>

Ceci irrite profondément les pays partenaires de la Suisse. En effet, la Suisse est une place financière de première importance. On estime généralement que les banques établies en Suisse gèrent environ un tiers des sommes placées à l'étranger (offshore private banking), soit au moins 2000 milliards de francs. La proportion de ces avoirs étrangers placés en Suisse sans être déclarés au fisc est difficile à établir : de 90 % selon un rapport parlementaire français,<sup>7</sup> à 70 % selon la Banque centrale allemande.<sup>8</sup>

L'Union européenne a longuement négocié avec la Suisse avant d'arriver, en 2003, à un accord sur l'imposition des revenus de l'épargne. Elle voulait obliger ses Etats membres à échanger automatiquement les informations fiscales concernant les placements financiers de leurs ressortissants établis à l'étranger. Elle demandait aussi à ses principaux partenaires, dont la Suisse, d'accepter les mêmes règles de fonctionnement.

La Confédération a refusé ; l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg en ont profité pour faire adopter par l'Union européenne un système mixte autorisant soit l'échange d'informations, soit

un impôt à la source, prélevé comme l'impôt anticipé et restitué en partie au pays de domicile du propriétaire des fonds ainsi imposés. Cet accord doit encore être ratifié et son entrée en vigueur dépend d'autres négociations en cours avec l'Union européenne. Il présente en tous les cas deux inconvénients : le taux de l'impôt échappe à la souveraineté du pays de domicile du contribuable ; il laisse bien des portes ouvertes au détournement.

Au sein de l'OCDE, les débats restent vifs sur ces mêmes questions. Depuis 1998, cette organisation tente d'établir des règles relatives à la concurrence fiscale. Elle demande à une quarantaine de places financières offshore de mieux contrôler les institutions financières enregistrées sur leur territoire. Elle les invite, fermement, à communiquer les informations sur les avoirs des ressortissants étrangers, afin que ceux-ci soient imposés normalement dans leur pays d'origine.

Jusqu'à présent, la Suisse a refusé de s'engager dans ce processus, estimant que cet échange d'informations était contraire à sa législation. Mais les places financières offshore, le plus souvent des petites îles ne disposant que de faibles ressources en dehors de ces activités financières, s'impatientent. Alors qu'elles doivent prendre des engagements vis-à-vis de l'OCDE, un des membres de cette organisation refuse de jouer le jeu qui leur est imposé.

## Pour les pays pauvres

Pour les pays en développement, les conséquences de l'aide à l'évasion fiscale que permet la législation suisse sont plus graves encore. L'aide publique au développement de la Confédération, qui se monte à quelque 1,5 mil-

6 • **Déclaration de Berne**, *Guide général sur l'évasion fiscale*, Lausanne, janvier 2004. La Déclaration de Berne et la Communauté de travail des organisations d'entraide mènent actuellement une campagne sur l'évasion fiscale, soutenue par une vingtaine d'organisations. Cf. [www.ladb.ch](http://www.ladb.ch).

7 • **Arnaud Montebourg**, rapport d'information à l'Assemblée nationale, 2001.

8 • *Financial Times*, 24.04.03.

liards par année, est reconnue pour sa qualité. Mais, de leur côté, les banques suisses gèrent des milliards de francs provenant des plus riches habitants des pays en développement. Une étude évalue à 15 milliards de dollars la perte fiscale des pays pauvres due aux placements à l'étranger.<sup>9</sup>

La Suisse gérant un tiers des avoirs placés à l'étranger, on peut donc estimer qu'un tiers de cette perte fiscale est due aux placements chez nous, soit 5 milliards de dollars. Et si l'on considère seulement les avoirs provenant des pays en développement gérés en fiduciaires par les banques suisses, c'est déjà une perte fiscale de 2,6 milliards de francs qu'il faut comptabiliser.<sup>10</sup> On est donc nettement au-delà des sommes consacrées à la coopération au développement par la Confédération.

Les pays en développement, dont plusieurs se relèvent péniblement de guerres civiles ou disposent d'une démocratie fragile, ont dramatiquement besoin de renforcer leurs services publics : l'école pour la formation des plus jeunes, le système de santé pour combattre des épidémies comme le paludisme ou le sida, les infrastructures liées à l'eau, l'énergie, les réseaux routiers ou aux télécommunications.

L'amélioration des services est souvent déterminante pour consolider la paix et la démocratie. Or il n'est pas indifférent que les moyens mis à disposition des Etats proviennent d'impôts ou de l'aide au développement. Dans le premier cas, les responsables des services publics doivent rendre des comptes aux citoyens et citoyennes. Dans le deuxième cas, c'est devant les pourvoyeurs de fonds étrangers qu'ils doivent justifier leurs dépenses. Et les donateurs du Nord n'ont pas nécessairement les mêmes priorités que les habitants des pays du Sud. Les plus grands donateurs

ou prêteurs privilégient la stabilité économique à la stabilité sociale, les exportations à la sécurité alimentaire, le remboursement de la dette extérieure à l'augmentation des budgets sociaux.

## Bénéfices et coûts

Ainsi, que ce soit en Suisse ou dans les pays pauvres, la problématique fiscale pose une question de société. « Dis-moi comment fonctionne le système fiscal de ton pays et je te dirai dans quelle société tu vis. » Il importe donc de se demander à qui profitent les réformes fiscales débattues dans notre pays ainsi que le refus suisse de tout échange d'information fiscale avec l'étranger.

Si certains échappent aux impôts ou voient leur charge fiscale baisser, il faut se demander qui devra payer plus d'impôts ou recevra moins de prestations de l'Etat. Une question d'équité se pose également : que chacun paie en fonction de sa « capacité contributive », c'est-à-dire proportionnellement à ses revenus effectifs et sa fortune réelle. Et si les ressources publiques diminuent, ce sont les services publics qui en pâtissent. En fin de compte, un grippage des fonctions redistributives de l'Etat peut devenir coûteux pour toute la population. Quand le contrat social s'affaiblit, les conflits augmentent, avec tous les coûts que cela engendre.

**J.-Cl. H.**

9 • Oxfam GB, *Tax Havens : releasing the hidden billions for poverty eradication*, juin 2000, in [www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk).

10 • Selon la Banque nationale suisse, les avoirs gérés en fiduciaires par les banques suisses se montaient à 148 milliards de francs en 2002 (*Les banques suisses, statistiques 2002 de la BNS, tableau 38.0*). L'estimation de 2,6 milliards de perte fiscale se fonde sur un rendement de 5 % et un impôt de 35 %.