

s.B.34.12.I.0 - ZW/hz

Berne, le 1er décembre 1975.

## Relations fiscales avec l'Italie

### I. Les faits

- 1) Depuis 47 ans, la Suisse et l'Italie essaient de conclure une convention de double imposition. Deux difficultés majeures sont à la base de ces efforts infructueux :
  - i) la différence fondamentale, pendant longtemps, des deux systèmes fiscaux (principe de la territorialité et de la source de l'impôt en Italie, principe du domicile en Suisse)
  - ii) la disproportion entre les rétrocessions fiscales de part et d'autre du fait que les investissements suisses en Italie (surtout les redevances) sont beaucoup plus considérables que ceux des Italiens dans notre pays.
- 2) En 1972, la probabilité de progresser en matière de double imposition a crû par la demande italienne présentée dans le cadre de la commission mixte d'examiner du point de vue fiscal la situation de quatre catégories de personnes.
  - Les saisonniers
  - Les travailleurs à l'année
  - Les enseignants Italiens en Suisse payés, depuis 1972, par le Ministère italien des affaires étrangères
  - Les frontaliers



- 2 -

- Les frontaliers

Seule cette catégorie fiscale est intéressante pour les fins de cette note.

La Suisse a signé, le 3 octobre 1974, un accord qui prévoit l'imposition exclusive des frontaliers au lieu de travail et la restitution à l'Italie d'une partie des impôts encaissés par les cantons - IDN compris - (20 % pour 1974, 30% pour 1975, 40 % pour 1976). L'accord conclu pour 5 ans fera partie intégrante d'une convention de double imposition.

- 3) Etant donné les progrès en matière de frontaliers, la Suisse a insisté pour que l'on avance aussi en matière de double imposition. Après avoir été par deux fois différées (novembre 1974 et juillet 1975), les négociations ont repris et abouti, en octobre 1975, contre toute attente de notre part, à l'apposition des paragraphes sur un projet de "convention en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines questions en matière d'impôt sur le revenu et la fortune".

## II. Situation au plan suisse

- 1) L'objectif des négociateurs fiscaux suisses a toujours été de conclure une convention générale de double imposition avec l'Italie. C'est pourquoi ils ont maintenu un certain parallélisme entre la négociation sur la double imposition et le traitement fiscal des catégories de personnes mentionnées ci-dessus et surtout des frontaliers.

Cette manière de faire se comprend parfaitement au plan de la tactique de la négociation. Le message du 2 juillet 1975, relatif à l'accord sur l'imposition des frontaliers, la mentionne expressément: "des instructions furent donc données à la délégation suisse de négocier séparément et parallèlement un accord particulier sur l'imposition des frontaliers en Suisse ainsi qu'une convention générale de double imposition".

- 2) Cependant, la négociation d'un accord de double imposition ne peut pas être isolée du complexe de nos relations politiques avec ce pays. C'est pour cela que le Conseil fédéral, en septembre 1973, a décidé de séparer la négociation de la double imposition de celle des frontaliers.

Pour apprécier cette décision - qui fut une concession à l'Italie - souvenons-nous que nos relations politiques avec elle étaient alors des plus tendues: la transformation des saisonniers en annuels venait en effet de subir un revers sérieux à cause d'une nouvelle réglementation prévoyant que les nouveaux saisonniers italiens ne pourraient entrer en Suisse qu'à partir du 1er avril et n'y séjourner que jusqu'à mi-décembre. Leur séjour en Suisse étant dès lors limité à 8 mois 1/2 par an, ils n'arrivaient plus à atteindre les 36 mois de séjour requis sur une période de 4 ans pour pouvoir être transformés en annuels. L'Italie s'estimant jouée nous accusa violemment de ne pas respecter l'esprit et la lettre du procès-verbal de la Commission mixte de juillet 1972,

procès-verbal rédigé au moment de notre adhésion à la CEE. Elle nous menaça de se plaindre à Bruxelles.

Juridiquement et socialement, la position de la Suisse était difficile.

C'est donc pour éviter le pire que le Conseil fédéral décida de faire une concession sur les frontaliers. Cette concession a été payante puisque depuis lors l'Italie n'a plus resoulevé la question des saisonniers au plan des principes et ne l'a même plus du tout évoquée lors de la dernière réunion de la Commission mixte, en juillet 1975. A cet égard, nous devons nous rendre compte que pour l'Italie le problème des faux saisonniers et de la différence entre leur statut et celui des annuels est un problème de principe contrairement à ce que nous croyons en Suisse où nous avons tendance à penser que les considérations économiques prédominent (difficultés pour la main-d'oeuvre, gains élevés, etc.).

- 3) La Commission du Conseil national, traitant cet objet, a siégé pour la dernière fois le 25 août 1975. Elle a résolu - alors que deux ajournements de négociations de double imposition venaient de se produire - "d'entrer en matière sur l'accord avec les frontaliers mais de suspendre la discussion de détail jusqu'à ce que le Conseil fédéral soit en mesure de présenter un rapport sur la conclusion de la convention de double imposition" (extrait du communiqué de presse de la réunion du 25 août).

### III. Situation au plan italien

#### A. En général

- 1) Le système fiscal italien, en vigueur jusqu'en 1974, était désuet, difficilement applicable et très permissif en matière d'évasion fiscale. L'Italie était donc largement paralysée pour négocier des accords de double imposition contre lesquels il y a d'ailleurs toujours une opposition politique très forte.
- 2) La réforme fiscale italienne, effective depuis janvier 1974, a débloqué cette situation au plan juridique mais la refonte étant totale, le passage d'un système fiscal à l'autre s'est avéré beaucoup plus difficile qu'on l'avait supposé, notamment pour les raisons suivantes :
  - au plan législatif  
La loi fiscale italienne est une loi cadre qui nécessitait l'élaboration de tous les décrets d'application.
  - au plan politique  
Les grèves prolongées et répétées des fonctionnaires du fisc et la désorganisation de l'Etat sont connues.
  - au plan administratif  
L'administration fiscale a perdu une partie de ses effectifs à la suite d'une loi fort avantageuse pour les fonctionnaires, laquelle facilitait les mises à la retraite anticipée.

- au plan technique

L'administration fiscale est souvent impuissante à maîtriser les nouveaux problèmes techniques (par exemple retards dans les installations des appareils électroniques).

B. Situation par rapport à la Suisse

- 1) La crise économique italienne, qui est antérieure au renchérissement du prix du pétrole de janvier 1974, a des conséquences politiques. Cette composante du problème est à percevoir clairement dans le complexe de notre négociation de double imposition.
- 2) Pour l'Italien moyen, la Suisse est le symbole de la fuite des capitaux. L'administration italienne ne peut rien contre cette image qui est d'ailleurs en grande partie vraie. De ce fait, l'économie italienne perd chaque année des sommes importantes, qui sont même considérables, en périodes politiquement chaudes.
- 3) A ces éléments s'ajoutent maintenant certains agissements de la mafia. Celle-ci a émigré de la Sicile dans le Piémont et en Lombardie où elle s'est organisée sur une base industrielle. L'exemple le plus connu est le séquestre Mazzotti suivi d'un assassinat. Une partie des fonds du séquestre a été retrouvée, grâce à la collaboration de la police tessinoise, dans des banques suisses. Un citoyen suisse, agent d'une banque connue, a agi dans le recyclage des fonds en ignorant toutefois qu'ils provenaient d'un séquestre.

- 4) La conclusion d'une convention de double imposition avec la Suisse est donc un problème politiquement délicat pour l'Italie. Presque tous les partis politiques, mais surtout les partis socialiste et communiste, y sont défavorables. Après les succès remportés par ces deux partis aux récentes élections administratives, on peut compter avec un renforcement de leur influence sur le cours de la politique nationale et avec des articles de presse encore plus hostiles à la conclusion d'un accord de double imposition avec notre pays.
- 5) Les Italiens ne savent que trop les pertes de substance fiscale que leur occasionnera la conclusion d'un accord de double imposition avec la Suisse. Ils les estimaient, en 1974, entre Fr. 200 et 250 millions. Ils craignent aussi, à un moment où leurs problèmes de balance des paiements sont loin d'être réglés, une aggravation de la fuite des capitaux favorisée par les agissements de certaines banques.
- 6) La réticence des ministères techniques (finances, trésor, budget et change) a été, et demeure encore, très forte. Si elle a pu être surmontée en octobre dernier, c'est grâce aux efforts inlassables du MAE qui a soustrait le problème de la double imposition de son contexte exclusivement fiscal pour le ramener au plan politique. Pour y parvenir, MM. Rumor et Granelli ont même dû faire trancher la question au plus haut niveau politique. L'entremise du MAE a été rendue possible :

- par sa reconnaissance pour la concession suisse de négocier l'accord sur les frontaliers séparément de celui de la double imposition
  - par la compétence de ce ministère pour les affaires d'émigration dont relève l'accord sur les frontaliers (la double imposition dépendant du Ministère des finances).
- 7) Malgré tous ces éléments négatifs, la Suisse est le premier pays avec lequel l'Italie a conclu un accord de double imposition depuis l'entrée en vigueur du nouveau système fiscal italien.
- 8) L'Italie ne rejette pas totalement une liaison entre l'accord sur les frontaliers et celui sur la double imposition, l'article 6 de l'accord sur les frontaliers prévoyant que ce traité fera partie intégrante de la convention de double imposition et deviendra automatiquement caduc si dans le délai de 5 ans, durée de sa validité, une convention de double imposition n'a pas été conclue.

#### IV. Etat de la question

- 1) Reconnaissons-le, le paraphe d'un accord de double imposition en octobre 1975 nous a beaucoup surpris parce que nous n'y croyions plus.



- 2) La convention paraphée correspond largement au modèle OCDE et à la pratique fiscale suisse en matière de double imposition. La procédure de consultation en cours auprès des cantons et des milieux économiques intéressés ne devrait donc pas faire apparaître de difficultés aptes à retarder la signature de l'accord.
  
- 3) Du côté italien, il est difficile de savoir si la signature de la convention interviendra prochainement ou non. Néanmoins, cet acte gouvernemental devrait pouvoir être acquis. Cela dépend, à notre avis, surtout de la survie de l'actuel gouvernement. Autrement plus délicate est la ratification, acte parlementaire qui s'étend de toute façon sur des années. Elle est peu probable dans la situation politique actuelle de l'Italie.
  
- 4) Dans ces conditions, la question revient à savoir si un certain Junktim entre la convention de double imposition et l'accord sur les frontaliers est opportun. Pour trancher, il faut procéder à un examen
  - au plan fiscal
  - au plan de nos relations politiques avec l'Italie.

Avant de traiter cette question, relevons cependant que le Gouvernement italien comprendrait un rejet par les Chambres mais non une éventuelle tactique dilatoire du Conseil fédéral.

## V. L'enjeu

### A. Au point de vue fiscal

- 1) Pendant 47 ans (époque du début des négociations), nous avons vécu sans convention de double imposition avec l'Italie. On peut en inférer qu'un tel accord est désirable mais pas indispensable.
- 2) Si l'on ne fait rien en matière de frontaliers, l'Italie ne fera rien en matière de double imposition. En faisant quelque chose pour les frontaliers, nous avons certainement plus de chances - bien qu'elles soient ténues - que l'Italie fasse progresser la double imposition.
- 3) Les demandes italiennes pour les frontaliers sont largement fondées car la surchauffe en Suisse, qui a entraîné un appel de main-d'oeuvre, a fait affluer des émigrants du Sud de l'Italie dans les communes italiennes frontalières d'où ils venaient travailler comme frontaliers en Suisse. Ces communes italiennes ont donc supporté des dépenses d'infrastructure sociale non motivées par leurs besoins. Le problème des frontaliers déborde donc le cadre fiscal pour atteindre celui de la politique régionale et sociale.
- 4) Nous n'excluons pas que l'Italie puisse démontrer, si elle le voulait, que ses frontaliers sont moins bien traités dans notre pays que ceux de ses partenaires communautaires. Néanmoins, avec ceux-ci (Belgique exceptée) nous avons des accords de double imposition.

B. Au point de vue des relations politiques avec l'Italie

- 1) L'entremise de M. Rumor et de son Ministère a été considérable. Nous leur devons le déblocage de la négociation et l'apposition des paraphe au projet de convention de double imposition. Comme nous l'avons vu, la négociation séparée de l'accord sur les frontaliers a beaucoup détendu nos relations avec l'Italie depuis 1973. Celles-ci pourraient à nouveau se dégrader faute de ratification rapide de l'accord sur les frontaliers et des campagnes de presse indésirables en résulteraient.
  
- 2) Le Ministère italien des affaires étrangères, qui est un des seuls ministères de ce pays à être encore relativement bien organisé et à avoir une vocation européenne et non protectionniste, se voit déjà reprocher par les autres ministères son engagement dans l'affaire de la double imposition. Un problème de politique intérieure pourrait en résulter faute de progrès en matière de frontaliers. Ceci ne manquerait pas de rejaillir négativement sur nos relations avec l'Italie. Cette crainte est déjà contenue dans les démarches concordantes et pressantes de l'Ambassadeur d'Italie et de ses collaborateurs, tant auprès de MM. les Conseillers fédéraux Graber et Chevallaz, qu'au DPF (Direction politique I, Service économique et financier) et à l'Administration fédérale des contributions.

- 12 -

- 3) Nous aussi avons un intérêt politique à maintenir de bonnes relations avec l'Italie, ne serait-ce qu'à cause des raisons suivantes :
- La Suisse brigue un des huit sièges réservés aux pays industrialisés à la Conférence sur la coopération économique internationale. A cet effet, des démarches diplomatiques à haut niveau ont été faites. L'Italie nous a soutenus jusqu'à présent et son poids compte particulièrement du fait qu'elle a la présidence du Conseil des Ministres de la CEE.
  - La Suisse dépend très étroitement de l'Italie pour son approvisionnement en pétrole brut et en produits pétroliers. Pendant la crise pétrolière de 1973, le Ministère italien des affaires étrangères nous a fortement appuyés pour que prenne fin l'embargo sur les livraisons de produits pétroliers placés par l'Italie. Ces appuis demeurent toujours importants en raison de ce qui se passe dans le domaine énergétique en Italie en ce moment (menaces sur le transit, sur des restrictions d'exportations de certaines huiles, etc.).
  - De même, le MAE nous appuie constamment dans le domaine particulier de nos exportations de bétail de vente et d'élevage.

- Du fait de l'avance du parti communiste italien, les investissements suisses en Italie pourraient se trouver dans une situation délicate. La menace de nationalisation n'est pas directe mais il y a celle de l'évasion du pouvoir de décision, des occupations d'usines en cas de chômage, etc..
  
- Les industriels suisses ont besoin de bonnes dispositions dans l'administration italienne en raison de leur très grand pouvoir de décision du fait de l'imprécision des lois italiennes (dangers latents qui dérivent de l'insécurité juridique en matière de législation pharmaceutique par exemple).

## VI. Conclusions et actions possibles

- 1) Au terme de ce rapport, nous estimons que les problèmes de la double imposition et des frontaliers sont avant tout politiques. Ils conditionnent dans une mesure appréciable le climat de nos relations avec l'Italie.
  
- 2) Il est donc dans notre intérêt de ne plus différer la ratification de l'accord sur les frontaliers, signé à Rome le 3 octobre 1974. Au contraire, il serait souhaitable de la hâter. A cette fin, nous préconisons une procédure rapide dans les deux Commissions et, si possible, l'inscription simultanée de cette affaire à l'ordre du jour de la session de mars prochain des deux Conseils.

- 3) Notre intérêt politique à maintenir un bon climat de relations avec l'Italie pourrait aller jusqu'à sacrifier l'accord de double imposition si le Junktim avec les frontaliers nuisait à ce climat.

D'ailleurs, en maintenant pour des fins de négociations un certain équilibre entre les deux accords, nous n'avons jamais été jusqu'à soutenir que les deux traités devraient être formellement conclus en même temps. Nous avons généralement estimé que le paraphe (au moins) serait suffisant. Au stade le plus récent, la Commission du Conseil national a suspendu "la discussion de détail en attendant que le Conseil fédéral soit en mesure de lui présenter un rapport sur la convention de double imposition".

Le paraphe équivaut à ce rapport. Formellement donc, les Italiens sont fondés à penser que nous avons satisfaction (dans la lettre sinon dans l'esprit). Vouloir attendre la signature voire la ratification ne pourra qu'envenimer nos relations bilatérales.

- 4) On peut avoir des doutes sérieux sur la volonté des autorités italiennes (autres que le MAE) de faire progresser - si l'accord sur les frontaliers entrerait seul en vigueur - la procédure de ratification de la convention de double imposition. Nous ne sommes cependant pas dépourvus de moyens de pression. Nous pourrions notamment envisager la procédure suivante :

- ratifier l'accord sur les frontaliers dès que possible

- 15 -

- en ratifiant, informer, selon une forme à convenir, nos partenaires italiens, que nous concluons pour 5 ans, conformément à l'article 6, alinéa 1 de l'accord et que nous ne le renouvelerons pas au 1er janvier 1979 s'il n'y a pas eu dans l'intervalle de progrès (à déterminer) dans le domaine de la double imposition.

- 5) Pour aider le Ministère italien des affaires étrangères, dont nous avons toujours besoin, et lui témoigner notre reconnaissance dans l'affaire de la double imposition, nous pourrions envisager de convoquer l'Ambassadeur d'Italie, si possible au niveau le plus élevé, pour lui faire part officiellement de l'intention du Conseil fédéral voire des Commissions de soumettre au Parlement l'accord sur les frontaliers dans les meilleurs délais. Il pourrait être bienvenu d'essayer de lui remettre à cette occasion un calendrier des échéances. Sa position vis-à-vis des autres ministères en serait renforcée et nous contribuerions au maintien d'un climat de bonnes relations avec l'Italie.

Service économique et financier



J. Zwahlen

s.B.34.12.I.0 - ZW/hz

Berne, le 1er décembre 1975.

Note au Chef du Département

Accords sur les frontaliers  
et de double imposition  
avec l'Italie

Comme vous nous l'avez demandé, nous vous remettons ci-joint une note qui déborde le cadre de l'affaire citée en marge puisqu'elle pose le problème du climat de nos relations politiques avec l'Italie.

Madame le Ministre Pometta nous a beaucoup aidés à situer la question dans son contexte d'ensemble. Cette note partage donc ses vues.

Comme cet exposé est devenu un peu long, nous attirons votre attention sur les parties les plus importantes pour votre entretien avec M. Felber, soit :

- a) II. Situation au plan suisse: ch. 2, p. 3/4
- b) III. Situation au plan italien: lit. B, p. 6
- c) V. L'enjeu: lit. A et B, p. 10, 11, 12, 13
- d) VI. Conclusions et actions possibles: p. 13 et suivantes

Service économique et financier



J. Zwahlen