

**Séminaire
Vie des affaires**

*organisé grâce aux parrains de l'École
de Paris :*

Algoé²
Alstom
ANRT
AREVA²
CEA
Chaire "management multiculturel
et performances de l'entreprise"
(Renault-X-HEC)
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNES
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Crédit Agricole SA
Danone
Deloitte
École des mines de Paris
ESCP Europe
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
Fondation Crédit Coopératif
Fondation Roger Godino
France Télécom
FVA Management
Groupe ESSEC
HRA Pharma
IBM
IDRH
IdVector¹
La Poste
Lafarge
Ministère de l'Industrie,
direction générale de la compétitivité,
de l'industrie et des services
OCP SA
Paris-Ile de France Capitale Economique
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
Schneider Electric Industries
SNCF
Thales
Total
Wight Consulting²
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources technologiques et innovation
² pour le séminaire Vie des affaires

(Liste au 1^{er} septembre 2011)

À QUOI SERVENT LES PARADIS FISCAUX ?

par

Christian CHAVAGNEUX

Alternatives économiques

Séance du 1^{er} juillet 2011

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

Séance organisée en collaboration avec

l'Institut Veblen pour les réformes économiques

En bref

Les paradis fiscaux jouent un rôle central dans la mondialisation : plus de la moitié des flux financiers y transitent, 85 % des *hedge funds* y sont domiciliés. Non seulement ils privent les États de recettes importantes, mais ils sont au cœur de l'instabilité de la finance mondiale. Nés au XIX^e siècle quand le New Jersey et le Delaware (où restent domiciliées pour l'essentiel les grandes entreprises américaines) ont offert des conditions fiscales exceptionnelles aux entreprises, ils se sont multipliés à partir de la place de Londres dans les années 1960, les multinationales mettant en concurrence les États pour optimiser leurs dépenses fiscales. À la suite de la dernière crise, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), l'Union européenne, le gouvernement américain et le G20 ont décidé d'intervenir pour mettre de l'ordre. Pour le moment, l'essentiel des actions menées vise cependant les fraudeurs individuels, alors que les multinationales bénéficient d'une grande partie de l'évasion fiscale : la lutte ne fait que commencer...

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Christian CHAVAGNEUX

C'est seulement au milieu des années 1970 que les institutions internationales prennent conscience de l'existence des paradis fiscaux et du rôle très particulier qu'ils jouent dans l'économie mondiale. Leur mise en place commence à la fin du XIX^e siècle et n'est pas le fruit d'une décision délibérée, mais plutôt le résultat de diverses initiatives.

Les trois leviers des paradis fiscaux

Les paradis fiscaux reposent sur trois grands leviers.

Territoires à faible contrôle et faible imposition

À la fin du XIX^e siècle, deux États américains, le New Jersey et le Delaware, rencontrent des difficultés budgétaires. Leurs gouverneurs reçoivent la visite d'avocats new-yorkais qui leur suggèrent un moyen d'accroître les recettes fiscales : « *Il suffit de proposer aux entreprises de s'immatriculer dans votre État en leur garantissant qu'elles subiront moins de contrôles et qu'elles paieront moins d'impôts qu'ailleurs.* » Cette proposition est adoptée et, encore aujourd'hui, le Delaware est le principal État américain où sont enregistrées les entreprises du New York Stock Exchange.

Résidences fictives

À la même époque, deux entreprises britanniques, dont l'activité principale s'exerce en Italie et en Inde, contestent le fait de voir taxer leurs profits en Grande-Bretagne. Le juge constitutionnel considère que, dans la mesure où les décisions stratégiques se prennent à Londres, il est normal de les taxer à Londres, y compris pour leurs activités à l'étranger.

En 1929, la société Egyptian Delta Land and Investment, un promoteur immobilier britannique opérant en Égypte, se dote d'un conseil d'administration fictif établi au Caire, avec un PDG qui n'est qu'un homme de paille. Le juge estime que, dans la mesure où le conseil d'administration n'est pas situé en Grande-Bretagne, il n'est pas possible de taxer l'entreprise en Grande-Bretagne pour ses activités à l'étranger. C'est le démarrage de toutes les pratiques de résidence fictive.

Secret bancaire

En 1932, le gouvernement d'Édouard Herriot, souhaitant lutter contre l'évasion fiscale, fait perquisitionner les locaux parisiens de la Banque commerciale de Bâle et y trouve deux gros calepins contenant les noms de tous les clients français de la banque. Le député socialiste Fabien Albertin en obtient une copie et révèle les noms des intéressés devant l'Assemblée : on y trouve Félix Potin, le patron des meubles Léviton, le patron du *Figaro*, celui du *Matin de Paris*, trois sénateurs, une douzaine de généraux, des magistrats, deux évêques... Deux administrateurs de la Banque sont convoqués à Paris. Devant leur refus d'autoriser les enquêteurs français à examiner les comptes au siège, ils sont emprisonnés. De nombreux clients étrangers de banques suisses s'affolent et retirent leur argent, ce qui entraîne la faillite de deux établissements. La Suisse décide alors de protéger le secret bancaire : l'article 47 de la loi bancaire de 1934 prévoit que tout employé d'une banque qui fournira au fisc suisse, ou a fortiori à un fisc étranger, la moindre donnée concernant un client, sera passible d'amendes ou de peines de prison.

Au milieu des années 1960, lorsque les États-Unis lancent une offensive contre la mafia, ils s'aperçoivent assez vite qu'une grande partie de l'argent de cette dernière passe par la Suisse. Les banquiers suisses, convoqués devant le Congrès américain, prétendent alors que la pratique du secret bancaire date de l'arrivée au pouvoir des nazis et qu'elle était destinée à protéger les avoirs des Juifs. Il s'agit d'une pure invention, comme le montrent tous les

travaux historiographiques suisses actuels. Le secret bancaire suisse est tout simplement destiné à permettre au secteur financier suisse de se développer en parasite et au détriment des systèmes fiscaux des pays voisins.

L'essor de la finance offshore

Ces trois grands principes (faible contrôle et faible imposition, possibilité de résidence fictive et secret bancaire) vont permettre à la finance offshore de prendre son essor.

En 1957, la Banque d'Angleterre constate que l'Angleterre n'est plus la première puissance mondiale : les États-Unis l'ont détrônée et ont réussi à imposer leur monnaie, le dollar. Plutôt que d'essayer de rendre à la livre sterling son statut de monnaie mondiale, la Banque d'Angleterre décide d'organiser, à partir de la place de Londres, le marché des dollars déposés et prêtés en dehors des États-Unis, appelés eurodollars.

Quelques années plus tard, un haut responsable de la Banque d'Angleterre, sir George Bolton, "passe à l'ennemi", comme cela se produit malheureusement assez régulièrement. Il prend la tête d'une banque privée latino-américaine installée à Londres et se lance dans la spéculation sur les eurodollars. Le Trésor américain ne s'apercevra qu'à la fin des années soixante de l'existence d'un marché organisé des eurodollars échappant complètement à son contrôle.

Une prise de conscience tardive

C'est en 1976 que, pour la première fois, une institution internationale, la Banque des règlements internationaux, dénonce dans son rapport annuel le fait qu'un grand nombre de capitaux internationaux passent par des territoires un peu "bizarres", que l'on commence à appeler des centres financiers offshore, et qui permettent à ces capitaux d'échapper à tout contrôle. À cette époque, il s'agit essentiellement des Caraïbes.

Jusqu'au milieu des années 1990, on persiste cependant à penser qu'il s'agit d'un phénomène marginal. À l'instar du blanchiment d'argent, l'existence des paradis fiscaux est considérée comme "un crime sans victime" : quelques riches individus ou des patrons de multinationales passent par les portes arrières des banques et trichent un peu sur leurs déclarations fiscales, quelques mafieux blanchissent de l'argent, mais cela ne semble pas excessivement préoccupant.

À la fin des années 1990, les fiscs prennent conscience que l'utilisation des paradis fiscaux s'est "démocratisée", si l'on peut dire. Ce ne sont plus seulement des capitaines d'industrie ou d'autres personnes très fortunées qui y recourent, mais des cadres de multinationales, voire des patrons de PME ayant vendu leur entreprise pour prendre leur retraite. S'y ajoute la fraude des entreprises, pudiquement appelée *optimisation fiscale*, et le rôle central des paradis fiscaux dans l'intermédiation bancaire.

La fraude des particuliers

Le Tax Justice Network (TJN) estime que la fraude fiscale des particuliers au niveau mondial représente chaque année 12 000 ou 13 000 milliards de dollars. En France, le SNUI (Syndicat national unifié des impôts) considérait en 2007 que la fraude s'élevait à 50 milliards d'euros par an, soit 10 % des recettes fiscales françaises, ce qui est considérable.

Certains événements permettent de mesurer concrètement l'ampleur de la fraude fiscale individuelle. À l'occasion de l'affaire de l'UBS, en 2008-2009, la Suisse est obligée, sous la pression du fisc américain, l'Internal Revenue Service (IRS), de donner les noms de 4 450 titulaires de comptes bancaires helvètes. En attendant l'obtention de ces noms, l'IRS lance un programme d'auto-dénonciation garantissant aux intéressés l'absence de poursuite pénale : ils n'auront à payer que les impôts avec intérêts de retard. L'opération est un succès : 15 000 personnes reconnaissent avoir bénéficié des services de l'UBS mais aussi d'autres banques, comme HSCB, pour frauder le fisc américain.

La fraude des multinationales

À la fin de 2009, la Banque de France publie des statistiques sur les investissements directs étrangers en France et sur les investissements directs des multinationales françaises à l'étranger. L'étude montre que si l'on prend uniquement en compte les investissements directs réalisés dans des pays non considérés comme des paradis fiscaux, le volume global des investissements diminue de 30 % de la France vers l'étranger, et le Luxembourg passe de la première à la dix-neuvième place. Pire, ce calcul montre que le premier investisseur étranger en France n'est autre que la France elle-même. La conclusion est claire : les filiales des multinationales françaises passent par les paradis fiscaux pour faire de l'optimisation fiscale avant de revenir en France.

Des indices chiffrés

Un chercheur américain, Robert Lipsey, a comparé les actifs totaux détenus par des filiales de multinationales américaines implantées dans des pays étrangers et le nombre d'employés respectif de ces filiales, pour mettre en évidence le caractère fictif des activités de ces filiales dans certains territoires. Le ratio moyen de l'ensemble des filiales des multinationales américaines à l'étranger est d'1 million de dollars d'actifs par employé. En Irlande, aux Pays-Bas, en Suisse, ce ratio passe à 4 ou 5 millions. À La Barbade, il est de 22 millions, et aux Bermudes, de 45 millions. Robert Lipsey a également calculé le ratio entre la masse salariale et les profits après impôt. En moyenne, sur l'ensemble des filiales étrangères de multinationales américaines, les profits après impôt représentent 84 % de la masse salariale. En Suisse, le ratio est de 160 % ; en Irlande, il est de 660 %, et aux Bermudes, de 3 500 %.

Pour ma part, en 2009, j'ai mené avec une stagiaire une enquête sur la présence des entreprises du CAC 40 dans les paradis fiscaux, pour le compte du mensuel *Alternatives économiques*. Nous avons exploré les annexes des rapports d'entreprises et relevé chaque fois la liste des implantations, que nous avons croisée avec celle des paradis fiscaux. Nous avons constaté que toutes les entreprises du CAC 40 étaient présentes dans les paradis fiscaux ; parmi ces dernières, les établissements financiers un peu plus que les autres, et parmi ces établissements, la BNP Paribas encore davantage. Cet indicateur est cependant très fruste, car certaines implantations peuvent parfaitement se justifier. Il est normal, par exemple, qu'Hermès implante des établissements dans des paradis fiscaux, où se rendent régulièrement des personnes très fortunées.

Les méthodes de l'optimisation fiscale

L'une des méthodes privilégiées de l'optimisation fiscale est l'utilisation abusive des prix de transfert. Le principe a été mis au jour par deux chercheurs américains qui ont eu la possibilité, grâce à un sénateur, d'analyser les données des douanes américaines. Ils se sont rendu compte que de grandes quantités de seaux en plastique, produits en Tchécoslovaquie, étaient passées par un paradis fiscal puis avaient été importées aux États-Unis au prix de 2 500 dollars pièce. La filiale qui achète les seaux un demi dollar et les vend 2 500 dollars pièce réalise de gros profits, et comme par hasard elle est située dans un territoire où ces bénéfices ne sont pas imposés. Il s'agit cependant là d'abus des prix de transferts assez faciles à déjouer par le fisc. Mais la même méthode est maintenant utilisée dans des domaines où la fraude est beaucoup plus difficile à déceler, notamment celui des droits de propriété intellectuelle.

Par exemple, une entreprise française qui diffuse de la publicité sur Google France reçoit une facture de Google Irlande : la filiale de Google qui gère les recettes de publicité pour l'ensemble de l'Europe est située en Irlande, où le taux d'imposition est de 12,5 %, contre 33 % en France. Ces recettes ne sont d'ailleurs même pas imposées en Irlande : elles repartent aussitôt aux Bermudes, pour payer le droit d'utiliser le logo de Google, qui est détenu par Google Bermudes, suppose-t-on. Que vaut exactement ce droit ? Il n'existe pas de marché

mondial de l'image de Google qui permettrait de fixer ce prix comme on peut fixer celui du cuivre. Il est donc très difficile pour le fisc d'établir le montant de la tricherie, et l'éventuel redressement ne peut se faire que sous la forme d'une négociation.

Une autre méthode d'optimisation fiscale est l'octroi de prêts entre filiales d'une même entreprise. La filiale située dans un paradis fiscal accorde un prêt à celle qui est située en France, et le fait que la filiale française doive rembourser ce prêt permet de déduire les intérêts et de faire ainsi disparaître une partie des bénéfices.

L'intermédiation bancaire

Actuellement, la moitié de l'intermédiation bancaire internationale, aussi bien en matière de placements que d'emprunts, passe par les paradis fiscaux. Ces derniers ont d'ailleurs joué un rôle incontestable dans la crise des *subprimes*.

La première banque à avoir rencontré de sérieuses difficultés dans cette crise est la Northern Rock, une banque immobilière britannique. Ses comptes londoniens ne présentaient rien de suspect, mais l'ensemble de l'endettement à court terme de la banque était dissimulé dans une filiale enregistrée comme une association caritative à Jersey. La banque ne fonctionnait que grâce à un roulement extrêmement rapide de son endettement à court terme. Lorsque la crise des *subprimes* a démarré et que les banquiers n'ont plus accepté de s'accorder des prêts mutuels, Northern Rock s'est retrouvée sans aucun financement de court terme, a frôlé la faillite et a dû être pratiquement nationalisée.

L'analyse des comptes américains de la banque Bear Stearns, la première à avoir fait faillite aux États-Unis, ne révélait pas grand-chose non plus. Les paris extrêmement risqués qui l'ont menée à sa perte étaient pris par plusieurs de ses filiales, des fonds spéculatifs situés pour moitié aux Îles Caïmans et pour moitié en Irlande. On dit qu'à Dublin, si l'on souhaite ouvrir un *hedge fund* et que l'on présente son dossier deux heures avant la fermeture des bureaux, le fonds peut être opérationnel dès le lendemain matin. Dans le reste de l'Europe, la création d'un *hedge fund* nécessite des dossiers de 200 ou 300 pages et elle est soumise à des contrôles très approfondis.

Au moment où se déroulaient ces péripéties, Peer Steinbrück, ancien ministre des Finances allemand, ironisait dans le *Financial Times* sur "*le capitalisme anglo-saxon*". Une semaine plus tard, une banque immobilière allemande, Hypo Real Estate, se faisait prendre la main dans le sac : sa filière irlandaise avait, elle aussi, servi à dissimuler des prises de risque inconsidérées et se retrouvait en faillite.

Un rapport de la Cour des comptes américaine, publié à l'été 2008, montre que plus de la moitié des actifs toxiques liés aux *subprimes* dans les banques américaines étaient gérés à partir des Îles Caïmans. On peut rappeler aussi le rôle des Îles Vierges britanniques, de la Suisse, de l'Autriche, du Luxembourg, comme rabatteurs de fonds vers le système Madoff.

Les paradis fiscaux ne sont pas à l'origine de la crise des *subprimes* et elle aurait eu lieu sans eux. Mais ils sont présents dans tous les épisodes importants de cette crise et on peut donc considérer qu'ils sont vraiment au cœur de la mondialisation financière.

Premières tentatives de ripostes institutionnelles

Dès les années 1920, la Société des Nations avait créé un comité des affaires fiscales. Mais la Chambre de commerce internationale et la Suisse avaient bloqué le projet, le délégué suisse affirmant que « *sur un tel sujet, il fallait se hâter avec une prudente lenteur.* »

C'est seulement dans les années 1990 que des institutions intergouvernementales commencent vraiment à agir. En 2000 paraissent trois listes de pays suspects. Le GAFI (Groupe d'action financière) publie la liste des pays facilitant le blanchiment de l'argent sale. Le Forum de

stabilité financière (devenu depuis le Conseil de stabilité financière) diffuse les noms des pays qui favorisent le contournement des règles prudentielles, c'est-à-dire qui permettent aux banques de prendre des risques à l'insu des régulateurs. Enfin, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) fournit la liste des pays favorisant l'évasion fiscale.

Mais cette initiative fait à son tour long feu. Pour être retirés de ces différentes listes, il suffit que les pays concernés prennent l'engagement de faire des efforts et d'adopter des lois en ce sens. Ils y consentent d'autant plus volontiers qu'aucune vérification n'est effectuée. Aujourd'hui, la liste du GAFI et celle de l'OCDE ne doivent plus compter qu'un ou deux noms. Il faudra attendre la crise des *subprimes*, en 2007-2008, pour obtenir de nouvelles avancées.

Nouvelle initiative de l'OCDE

En 2008, l'Allemagne met la main sur un fichier de fraudeurs fiscaux très important. Le ministère des Finances, voulant marquer les esprits, organise une fuite sur les préparatifs de l'arrestation de l'un des fraudeurs, qui n'est autre que le directeur de la Poste allemande. Lorsque les policiers se présentent à son domicile un matin à l'aube, toute la presse est là.

L'Allemagne communique une partie du fichier en question à la France et il s'avère que de nombreux contribuables français sont également concernés. Les ministres allemand et français des Finances, Peer Steinbrück et Éric Woerth, organisent une grande conférence sur les paradis fiscaux à Bercy en novembre 2008. Dix-sept pays y prennent part et demandent à l'OCDE de réactualiser sa liste des paradis fiscaux non coopératifs, à laquelle Berlin souhaite ajouter la Suisse. Celle-ci refuse de participer à la conférence.

La réunion du G20 à Londres en 2009

La réunion du G20 qui se tient à Londres en avril 2009 sera le point de départ d'une tentative de régulation de la finance internationale. C'est l'occasion pour l'OCDE de publier de nouvelles classifications. À côté de la liste blanche des pays appliquant "substantiellement" les règles internationales (France, Russie, États-Unis, Chine...) figurent la liste noire des pays qui n'ont jamais pris aucun engagement (Costa Rica, Malaisie, Philippines, Uruguay...) et la liste grise de ceux qui se sont engagés à respecter les règles de l'OCDE mais ne les ont pas véritablement appliquées (Monaco, Liechtenstein, Suisse, Luxembourg, Belgique...).

L'article 26 du standard de l'OCDE

Dans son article 26, le standard publié par l'OCDE instaure l'obligation pour les paradis fiscaux de signer des traités d'échanges d'informations avec les fiscs des grands pays industrialisés et de répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées. S'ils veulent être retirés de la liste grise, ils doivent signer des traités avec au moins douze pays différents.

Certains jouent le jeu, d'autres tentent de biaiser. Monaco signe avec San Marino, les Îles Caïmans, la Barbade et la Suisse, c'est-à-dire avec d'autres paradis fiscaux, mais pas avec l'Italie, qui est son principal "client". La Suisse recourt également à un subterfuge. L'article 26 prévoit que le demandeur de renseignements doit « *identifier le contribuable concerné* ». La Suisse considère que le terme *identifier* oblige à fournir non seulement le nom et l'adresse du contribuable mais également le nom de l'établissement bancaire concerné. Or, il arrive que le fisc soit convaincu de la culpabilité d'un contribuable, mais sans savoir précisément à quelle banque il recourt. Le fisc peut également avoir repéré l'existence de transactions douteuses entre un compte français et un compte suisse, mais sans savoir à qui appartiennent ces comptes. Une réunion a lieu entre Éric Woerth et les ministres suisses, et le premier finit par céder et admettre l'interprétation selon laquelle le fisc devra fournir à la fois l'identité de la personne et le nom de la banque pour obtenir des renseignements.

Le rôle du Peer review group

Les pays ayant signé au moins douze traités commencent à être retirés de la liste grise. Toutefois, instruite par l'expérience des années 2000, l'OCDE met en place un *Peer review group* (revue des pairs). Rattaché au Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales (abrégié en Forum mondial sur la transparence fiscale) et dirigé par François d'Aubert, le *Peer review group* procède à deux séries de contrôles. Dans un premier temps, il vérifie si les engagements à signer des traités d'échange d'informations avec au moins douze pays ont bien été traduits en droit interne. Ensuite, il contrôle si, lorsque les fiscaux des pays signataires ont demandé des informations, celles-ci leur ont effectivement été fournies.

Le *Peer review group* publie régulièrement des rapports sur les pays analysés. Le rapport concernant la Suisse est sorti au mois de juin 2011. La Suisse a été montrée du doigt pour son interprétation restrictive de l'article 26 du standard de l'OCDE. Le directeur de l'administration responsable de la signature des traités a été mis à pied et un vote du Parlement suisse devrait, très prochainement, assouplir les conditions de l'entraide fiscale.

Le pouvoir du *Peer review group* se borne, malheureusement, à la publication de rapports. En se basant sur les résultats constatés d'ici deux ou trois ans, il pourra aussi établir une sorte de classement mondial des paradis fiscaux. Mais ce sera la seule sanction, sauf si les membres de l'OCDE en décident autrement. De nombreux pays émergents, notamment l'Inde, la Chine, le Brésil ou la Corée du Sud, sont très déterminés à lutter contre les paradis fiscaux et l'on peut espérer que sous leur pression, jointe aux efforts de l'Allemagne et de la France, l'OCDE décidera de prendre des sanctions si nécessaire.

Un accord permettant de nouveaux contournements ?

La Suisse est actuellement sur le point de signer avec le Royaume-Uni et l'Allemagne un accord qui suscite un grand débat. Selon les termes de cet accord, la Suisse s'engage à estimer le volume des placements illicites effectués par les résidents britanniques et allemands, à leur appliquer une taxe, à la percevoir et à en verser le produit aux fiscaux britannique et allemand. En échange, la Suisse conserverait le secret sur l'identité des personnes concernées.

Cette mesure peut être interprétée comme permettant de contourner l'obligation d'échange d'informations que l'OCDE s'efforce de mettre en place. À l'OCDE, certains veulent croire que les deux dispositifs ne s'excluront pas mutuellement. Les fiscaux allemand et britannique pourront continuer à demander l'identité des fraudeurs, et obtenir de la Suisse qu'elle taxe les fraudeurs en question et leur reverse le produit de cette taxation. Les ONG sont dubitatives, mais si tel était le cas, la Suisse se placerait en tête des paradis fiscaux coopératifs. Les conditions de signature de cet accord entre les trois pays devraient être connues cet été¹.

L'action de l'Union européenne

L'Union européenne s'est également attelée à la lutte contre les paradis fiscaux.

Une nouvelle jurisprudence à la CURIA

Jusqu'en 2005, à chaque litige entre un contribuable (particulier ou entreprise) et un État, la Cour de justice de l'Union européenne (CURIA) donnait la priorité au contribuable. Depuis 2005, elle a modifié radicalement sa jurisprudence et donne de plus en plus souvent raison aux États. Elle considère désormais que la libre circulation des capitaux n'autorise pas une entreprise à implanter une filiale dans un paradis fiscal sans y créer le moindre établissement et uniquement dans le but de contourner le fisc.

¹ Ces accords, signés après la conférence, sont commentés sur le blog : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/chavagneux/>

Dans ses décisions, la CURIA peut s'appuyer sur le rapport publié en 1999 sous la direction de Dawn Primarolo, trésorier-payeur général du Royaume-Uni. Ce rapport se présente comme un code de bonne conduite et pointe les mesures fiscales des membres de l'Union susceptibles de fausser la localisation des activités économiques en accordant aux non-résidents un traitement fiscal plus favorable que celui qui est normalement applicable. Ce rapport dénonce, par exemple, le système fiscal instauré par Jersey, Guernesey et l'Île de Man, selon lequel les entreprises locales paient un impôt de 10 % sur les sociétés alors que les filiales de multinationales étrangères en sont dispensées.

La directive Épargne

La directive européenne sur la fiscalité de l'épargne (dite directive Épargne), entrée en vigueur en 2005, a fait l'objet de longues négociations. Désormais, lorsqu'un Français, par exemple, place de l'argent en Allemagne, l'établissement bancaire doit le signaler au fisc allemand, qui transmet l'information au fisc français. Contrairement au dispositif de l'OCDE, qui fonctionne à la demande, ces échanges d'informations sont automatiques. Cette loi est extraterritoriale : elle a également été négociée avec les Îles Caïmans, Singapour, la Barbade, les Bermudes, la Suisse, etc. Certains pays ont préféré mettre en place une retenue à la source plutôt que d'adopter le système d'échange automatique d'informations. Cette retenue était de 15 % à l'origine mais elle a progressivement augmenté et elle est désormais de 35 %. Pour l'instant, toutefois, les sommes versées par la Suisse au fisc français en vertu de cette directive restent largement inférieures aux estimations de ce dernier.

La détermination des États-Unis

De son côté, l'Administration américaine a proposé une loi, le FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), qui ne laisse pas d'inquiéter les banquiers suisses. Selon ce texte, qui doit entrer en vigueur en janvier 2013, les instituts financiers étrangers installés aux États-Unis, qu'il s'agisse de banques, de *hedge funds* ou encore de fonds communs de placement, seront tenus de dévoiler leurs relations bancaires avec des contribuables américains au fisc des États-Unis. Là encore, les échanges d'informations se feront de façon automatique. Les Suisses ont vigoureusement protesté contre cette loi qui devrait compléter efficacement les mesures prises par l'OCDE et par l'Union européenne. Mais là aussi, les clients peuvent conserver leur anonymat en s'acquittant d'une taxe de 30 %. Néanmoins le gouvernement américain exerce actuellement une forte pression sur les banques pour obtenir les noms des personnes concernées.

De plus, alors que la France ne remplace plus qu'un fonctionnaire sur deux, y compris à la direction des Impôts, l'Administration américaine vient d'embaucher 800 personnes dont la mission sera exclusivement de lutter contre l'évasion fiscale des particuliers et des entreprises.

Un nouvel indicateur, le FSI

Une ONG, le TJN, a créé en 2009 un nouvel indice, le Financial Secrecy Index (FSI), qui est à la fois qualitatif et quantitatif. La mesure qualitative prend en compte les lois et réglementations des territoires, leurs traités internationaux, et évalue sur cette base la qualité du secret qu'ils offrent, sous la forme d'un score d'opacité. La seconde mesure, quantitative, pondère le score en fonction de la taille du territoire et de son importance globale sur les marchés financiers mondiaux.

Des territoires comme la City de Londres ou le Delaware arrivent en tête de cet indice, alors que la Grande-Bretagne ou les États-Unis sont absents des listes de l'OCDE. On objecte souvent que les Britanniques ou les Américains paient des impôts. Ce qu'il faut comprendre, c'est qu'un paradis fiscal ne l'est jamais pour ses propres ressortissants, mais pour les étrangers.

Conclusion

Lorsqu'un actionnaire apporte des capitaux à une entreprise, aucun PDG n'oserait le spolier de ses dividendes. Pourquoi, lorsque l'État met à la disposition de ses contribuables un système d'éducation, un marché du travail, des infrastructures qui fonctionnent, certains d'entre eux refusent-ils de verser les dividendes correspondants, à savoir les impôts ? Comme le soulignait en 1937 Henry Morgenthau, ministre des Finances de Roosevelt : « *Les impôts sont le prix à payer pour une société civilisée ; trop de nos concitoyens veulent une civilisation au rabais.* »

Même si des efforts remarquables ont été accomplis ces dernières années dans la lutte contre les paradis fiscaux, on peut regretter que l'action de l'OCDE vise essentiellement la fraude fiscale des personnes physiques. Un groupe de travail a élaboré une proposition consistant à imposer aux multinationales une comptabilité non plus seulement de la maison mère, mais pays par pays, qui ferait apparaître le chiffre d'affaires, le nombre de salariés, la masse salariale, les profits dégagés et les impôts payés dans chacun des pays hôtes. Ces informations, évidemment connues des multinationales, n'apparaissent jamais dans leurs comptes. Leur publication permettrait de mieux comprendre les volumes financiers qui s'échangent entre les filiales d'un même groupe. Mais, autant il a été facile d'obtenir un accord politique sur les mesures concernant les personnes physiques, autant cette proposition a immédiatement été bloquée.

De même, lors de la réunion du G20 à Londres en avril 2009, il avait été reconnu que les paradis fiscaux participaient à l'accroissement du risque dans la finance internationale. Le G20 avait demandé au Conseil de stabilité financière et au FMI (Fonds monétaire international) de travailler ensemble à l'établissement d'une liste de ces paradis prudents, mais rien n'a encore été fait.

La lutte contre les paradis fiscaux ne fait que commencer. John Christensen, le fondateur de TJN, estime que nous en sommes exactement au même point que la lutte contre le changement climatique en 1992, c'est-à-dire au moment de la prise de conscience du problème par l'opinion publique et du démarrage des toutes premières actions. Du moins la question figure-t-elle maintenant à l'agenda international, et c'est déjà un grand progrès.

DÉBAT

Les échanges d'information

Un intervenant : *L'article 26 du standard de l'OCDE oblige les paradis fiscaux à fournir des informations qui, en réalité, sont détenues par des acteurs privés, lesquels ont aussi leurs propres secrets vis-à-vis de l'Administration. De quelle façon les établissements bancaires peuvent-ils être obligés à fournir ces informations, à supposer qu'ils les détiennent ?*

Christian Chavagneux : C'est une question importante car les paradis fiscaux ont longtemps refusé de livrer les informations demandées sous prétexte qu'ils n'en disposaient pas eux-mêmes. L'article 26 récuse cet argument. La Suisse, comme Monaco, comme les Îles Caïmans et comme tout autre paradis fiscal, doivent désormais faire en sorte de trouver l'information, y compris si elle concerne un trust implanté en Suisse dont personne ne connaît le véritable propriétaire. L'administration doit demander aux gérants du trust d'identifier le propriétaire et livrer cette information au fisc qui la lui demande. C'est le rôle du *Peer review group* de s'assurer que les informations demandées sont effectivement obtenues et transmises.

Personnellement, j'en attends une deuxième chose : savoir si les grands pays industrialisés poseront effectivement des questions. On a reproché à Monaco de ne pas avoir signé d'accord avec la Grande-Bretagne, mais il s'avère que la Grande-Bretagne n'a jamais demandé à signer un tel accord. Or, un accord se signe à deux. J'aimerais beaucoup, à cet égard, que soit créé en France un centre d'observation des pratiques fiscales françaises et qu'un débat ait lieu au Parlement, chaque année, au moment du vote du budget, pour savoir combien de questions la France a posé et à quels pays...

Le traitement de l'information

Int. : *À supposer que les fiscs obtiennent toutes les informations qu'ils demandent, seraient-ils en mesure de les traiter, compte tenu de la complexité des montages en cause ?*

C. C. : Il en ira de même que pour les informations recueillies par les douanes, qui ne sont pas forcément utilisées toutes, ni tout de suite. Les fichiers Excel peuvent être classés et servir à vérifier certains éléments lorsqu'un doute surgit. Autre solution possible, l'administration chinoise, cherchant à savoir quel type d'opération cibler pour gagner du temps, a décidé de débaucher des consultants de KPMG qui passaient leur temps à expliquer aux multinationales comment contourner le fisc. Pour cela, encore faut-il accepter de les rémunérer aux conditions du marché.

Int. : *Ces consultants ne sont-ils pas tenus au secret ?*

C. C. : Pas à partir du moment où ils deviennent fonctionnaires. C'est de bonne guerre, car les transferts se font aussi dans l'autre sens.

En France, malheureusement, les agents du fisc manquent de moyens et sont évalués sur des critères quantitatifs qui les incitent à préférer contrôler quelques milliers de boulangers ou de bouchers qui ont fraudé la TVA plutôt que de passer une année à tirer au clair les malversations d'une ou deux multinationales.

Quelles sanctions ?

Int. : *Si le palmarès final de l'OCDE ne se traduit pas par des sanctions, il risque de fonctionner à l'envers : plus un pays sera mal noté, plus il attirera ceux qui veulent échapper au fisc.*

C. C. : Pour l'instant, l'OCDE se contente de publier les résultats. S'il s'avère que Panama, en dépit des rappels à l'ordre, ne veut vraiment pas appliquer la règle, on peut imaginer que la communauté internationale finira par prendre des sanctions contre Panama. Mais le fera-t-elle s'il s'agit de la Suisse ou encore de la City de Londres ?

Le premier type de sanction consisterait à ce que chaque État décrète que, tel territoire ne jouant pas le jeu de la transparence, toute transaction financière à destination ou en provenance de ce territoire est illégale. Certes, les mafieux continueraient à recourir aux services des établissements financiers en question, mais pour un acteur comme BNP Paribas, ce serait plus difficile, car sa cotation en Bourse pourrait en souffrir. Sans aller jusqu'à l'interdiction des transactions, celles-ci pourraient aussi être taxées à 30, 50, 80 % ou davantage, jusqu'à ce que le territoire en question accepte de faire des efforts.

Il est également possible de s'attaquer aux acteurs privés. Récemment, l'entreprise Glencore a voulu entrer en Bourse à la fois à Londres et à Hong Kong. Malheureusement pour elle, depuis juillet dernier, la Bourse de Hong Kong oblige les entreprises relevant de l'industrie extractive à publier une comptabilité pays par pays. Cette mesure, venant à la suite de divers scandales liés à Glencore en Chine et en Zambie, a contribué à faire plonger le titre.

De même, lorsque l'Administration américaine s'est rendu compte qu'UBS aidait ses clients à frauder le fisc, elle a laissé à l'entreprise le choix entre révéler les noms des clients en question ou perdre sa licence aux États-Unis. Comme aucune entreprise ne peut se permettre de se priver du marché américain, UBS a commencé à donner des noms et, sans attendre, de nombreux contribuables fraudeurs se sont dénoncés eux-mêmes.

Il est donc possible d'infliger des sanctions, à condition d'en avoir la volonté politique.

Paradis fiscaux et concurrence fiscale

Int. : *Comment faire la différence entre les paradis fiscaux et la simple concurrence fiscale qui, elle, est légitime ?*

C. C. : Le Premier ministre britannique, Edward Heath, expliquait que la différence entre les deux était l'épaisseur d'une porte de prison...

Il est question, au sein de l'Union européenne, d'établir une assiette commune consolidée pour taxer les multinationales, ce qui permettrait de décourager certaines pratiques de transfert abusives. Mais cela se traduirait forcément par une augmentation des impôts pour certains pays, et ces derniers s'y refusent énergiquement. Quand l'Irlande demande l'aide de l'Europe, la France lui répond : « Avec un impôt sur les sociétés à 12 %, contre 30 % en France, vous n'êtes qu'un parasite : commencez par augmenter vos impôts ! » Mais l'Irlande se retranche derrière le droit de la concurrence et juge que c'est la France qui fixe des impôts trop élevés.

En réalité, le problème ne vient pas seulement de la différence de niveau des impôts mais aussi de la culture du secret et de l'absence de contrôles qui permettent, dans certains pays, de prendre impunément des risques très élevés.

Renoncer à l'impôt sur les bénéfices ?

Int. : *Beaucoup de financiers publics soulignent que les impôts indirects de type TVA sont beaucoup plus difficiles à frauder que l'impôt direct. Ne faudrait-il pas remplacer tous les impôts directs par des impôts sur la consommation ?*

C. C. : Je vous propose de vous présenter à la présidentielle sur ce programme et de compter combien de gens voteront pour vous...

Int. : *C'est quand même le sens actuel de l'histoire. Le système de protection sociale a été conçu après la guerre, à un moment où tout le monde travaillait et où il y avait peu d'importations. Aujourd'hui le chômage est massif et la concurrence étrangère très forte. On ne peut pas continuer à faire peser tous les prélèvements sur un quart de la population.*

L'argent sale

Int. : *Les flux de l'argent de la drogue, de la prostitution ou du terrorisme ne sont-ils pas largement supérieurs à ceux de l'évasion fiscale ?*

C. C. : Toutes les tentatives d'évaluer les volumes respectifs de ces flux sont très périlleuses, puisqu'il s'agit, par définition, de flux cachés. Néanmoins, chaque fois que j'ai discuté en *off* avec des banquiers américains, britanniques, ou français, on m'a expliqué que les flux de l'argent sale étaient bien inférieurs en volume à ceux de l'évasion fiscale.

Une chercheuse connue pour son goût de la provocation, Susan Strange, faisait observer qu'« *Un mafieux qui gagne de l'argent avec la prostitution ou la drogue enverra son fils à Harvard et lui fera épouser l'héritière d'IBM, ce qui permettra à tout cet argent d'être bien blanchi et de revenir rapidement dans la société. L'argent de l'évasion fiscale, lui, ne revient jamais. C'est à cet argent-là que vous devez consacrer vos efforts.* »

Le vice et la vertu

Int. : Dans son ouvrage *Profession : fonctionnaire*, François Bloch-Lainé, ancien directeur du Trésor, raconte que pour arriver à payer les fonctionnaires à la fin du mois, il a parfois dû se livrer à des acrobaties peu avouables, comme le fait de puiser dans la trésorerie des chèques postaux. Mais il le faisait au nom d'une mission sacrée. Il est probable que la fraude fiscale est souvent pratiquée avec des motifs très "vertueux".

C. C. : Il est certain que si l'on faisait la liste de tous les acteurs recourant aux paradis fiscaux, on aurait quelques surprises. On y trouverait, par exemple, la Banque centrale d'Italie ! Au cours des années 1990, il s'est avéré qu'au lieu de placer son argent en bons du Trésor, elle était passée par un paradis fiscal pour le confier au fonds spéculatif LTCM, qui lui proposait des rendements de 40 %. On sait aussi que les services secrets sont de grands utilisateurs des paradis fiscaux, ce qui leur permet de monter des opérations en toute confidentialité.

Je peux comprendre l'argument selon lequel la raison d'État peut conduire à utiliser le matin les paradis fiscaux et à tenir l'après-midi un discours en faveur de leur suppression. Néanmoins, on en est arrivé aujourd'hui à un stade où le phénomène est passé de l'artisanat à l'industrie, et où des démarcheurs sollicitent désormais les gens par téléphone pour leur proposer des formules d'optimisation fiscale agressive. L'évasion fiscale est une source majeure d'accroissement des inégalités, car le poids de l'impôt pèse de plus en plus lourdement sur de moins en moins de contribuables. En définitive, ce sont la cohésion sociale de nos pays et même la démocratie qui sont menacées par ce phénomène, sans parler du fait que les pays pauvres sont spoliés des recettes fiscales qui leur permettraient de se développer. Il me paraît donc urgent d'agir.

Présentation de l'orateur :

Christian Chavagneux est rédacteur en chef adjoint du mensuel *Alternatives économiques* et rédacteur en chef de la revue *L'Économie politique* ; il décrypte sur son blog <http://alternatives-economiques.fr/blogs/chavagneux> l'actualité de la finance et des paradis fiscaux ; son dernier ouvrage *Une brève histoire des crises financières. Des tulipes aux subprimes* (La Découverte) paraîtra en octobre 2011.

Diffusion septembre 2011