

DES PARADIS FISCAUX AUX PLACES FINANCIÈRES OFFSHORE

OU COMMENT LES PARADIS FISCAUX ONT EN PEU DE TEMPS ACQUIS UNE RESPECTABILITÉ FINANCIÈRE ET FISCALE INESPÉRÉE

JEAN-CHRISTOPHE LE DUIGOU *

Après avoir mis en évidence le caractère peu réaliste et aléatoire de la définition des paradis fiscaux et des listes qui en découlent, l'auteur analyse l'usage qui en est fait par les entreprises multinationales et les banques. Il souligne la faible efficacité des mesures prises par les États pour contrer l'activité des places offshore qui négocient un degré le plus élevé possible de reconnaissance en contrepartie du niveau le plus bas de régulation. Pour lutter efficacement contre ces fraudes, il conviendrait, comme premières mesures, de substituer l'échange d'informations bilatéral par un cadastre financier mondial et une plate-forme fiscale mondiale pour les firmes multinationales.

À la veille du sommet du G20 de Pittsburgh (Pennsylvanie), le 23 septembre 2009, Nicolas Sarkozy, sur le ton d'un chef de guerre, déclarait : « Les paradis fiscaux, le secret bancaire, c'est terminé ! ». Cinq ans après, le recul du secret bancaire est notable. Il est vrai que le vote du Facta américain, une loi d'application extraterritoriale, a beaucoup facilité les choses. D'ici octobre 2014, date à laquelle doit se tenir à Berlin, le Forum mondial de la transparence, 44 États devraient avoir signé des conventions bilatérales permettant, entre eux, la mise en place de l'échange automatique d'informations. Ce mécanisme a vocation à remplacer en 2017 « l'échange à la demande » qui est encore la norme mais qui est plus restrictif. En théorie, il n'y aura plus de possibilité d'interposer entre soi et le fisc des distances insurmontables et des structures opaques. « Nous avons assisté à un progrès fulgurant en matière de transparence fiscale » conclut Monica Bathia, secrétaire du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.

* ÉCONOMISTE, SYNDICALISTE.

Mais à l'heure d'une concurrence exacerbée, même si l'on peut saluer un premier pas significatif vers plus de transparence, on ne peut pas considérer que le problème est résolu. La pratique du dumping fiscal ne va pas disparaître et les centres financiers *offshore* vont continuer à prospérer. Le monde des affaires, qui s'est de tout temps joué de la concurrence entre territoires, n'est pas prêt à y renoncer. En retour, nombre de pays ont compris tout l'intérêt de pouvoir jouer sur une attractivité artificielle même si elle opère au détriment du voisin.

Au total, les paradis fiscaux, au prix d'un toilettage plus ou moins sincère, semblent même en passe d'acquérir une respectabilité financière et fiscale dont ils n'auraient pas osé rêver il y a une décennie.

Comment définit-on un paradis fiscal ?

Intuitivement, chacun comprend la notion de *paradis fiscal* qu'on oppose spontanément à la notion d'*enfer fiscal* qui caractériserait, à tort ou à raison nombre de pays développés. Il n'existe pourtant pas de définition juridique universellement reconnue des paradis fiscaux pour une raison bien simple : il n'existe pas de législation internationale en matière fiscale. L'approche de la notion de « paradis fiscal » diverge largement entre pays, même au sein de l'Union européenne, chaque pays ayant la liberté de déterminer son niveau de fiscalité.

Les paradis fiscaux sont revenus sur le devant de la scène à l'occasion de la crise financière de 2007. Ils n'en sont pourtant pas la cause directe. Le déclenchement du séisme a eu pour origine l'effondrement du fragile château de cartes constitué des crédits à l'habitat américains connus sous le nom de « *subprimes* », Il a été amplifié par le phénomène de la titrisation des créances qui avait pendant une longue période dissimulé l'ampleur des risques pris par le système financier, les épargnants et les emprunteurs.

Mais les paradis fiscaux ne sont pas exempts de responsabilité. Cette spéculation n'aurait sans doute pas été possible sans le développement fantastique d'une finance « hors sol », c'est-à-dire d'une finance sans territoire et sans contrôle. L'importance des paradis fiscaux s'est en effet trouvée décuplée avec l'irruption des technologies de l'information qui remet en question nos socles de réglementation conçus pour un monde fermé et territorialisé. Où situe-t-on désormais le fait générateur d'une opération de vente ou d'achat réalisée sur le réseau Internet ? Quel est le lieu réel de facturation ? Qui est redevable de l'impôt ou de la taxe ? Les entreprises, les banques

peuvent du jour au lendemain délocaliser leurs sièges vers des pays « accueillants » sans augmenter leurs coûts. Du coup, les administrations nationales et les sommets des chefs d'États bricolent des réglementations dans l'urgence, sans grand succès, au moment où il faudrait réfléchir à un saut qualitatif dans le contrôle et la régulation de la finance.

Faute d'un solide ancrage juridique, l'administration fiscale française fait un usage limité de la notion de « paradis fiscal », lui préférant la notion plus large de « pratiques fiscales dommageables ». La notion est cependant mentionnée dans une instruction du ministère des Finances de 1973. Le paradis fiscal y est défini comme un pays « qui applique un régime fiscal dérogatoire tel qu'il conduit à un niveau d'imposition anormalement bas ». Le Code général des impôts français, dans son article 238A, préfère parler de « pays à régime fiscal privilégié ». Cette formulation désigne les États ou territoires où les contribuables sont imposables ou assujettis à des impôts sur les bénéfices ou les revenus notablement moins élevés qu'en France. Formulation qui montre le côté relatif de la définition.

Le terme de paradis fiscal ne prend donc son sens qu'en comparaison avec d'autres pays (ou d'autres entités administratives ou politiques du même pays) à fiscalité plus élevée, au moins dans certains domaines ou pour certaines activités. Ainsi en est-il de la Belgique qui ne peut pas être globalement considérée comme un paradis fiscal, mais qui l'est incontestablement en matière de plus-values mobilières puisque ces dernières y sont exonérées alors qu'elles sont taxées dans les pays voisins.

Il existe donc bien des prescriptions assez largement admises que les paradis fiscaux ont souvent tendance à ignorer ou à contourner. Ce sont ces pratiques que l'on peut retenir pour définir les paradis fiscaux. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui a eu pour mission de promouvoir une action concertée contre le dumping fiscal, retient quatre critères : des impôts inexistantes ou très bas, une absence de transparence des opérations réalisées, une législation empêchant l'échange d'informations avec les autres administrations et enfin l'acceptation de l'existence de sociétés ayant une activité fictive, les fameuses « sociétés écrans ».

Mais la seule véritable norme internationale permettant de définir un paradis fiscal concerne la non-communication des informations. Elle est récente. Elle a été adoptée par les ministres des Finances du G20 en 2004 à Berlin et par le comité d'experts des Nations unies chargés de ces questions. Pour ne

pas être classé dans la catégorie des paradis fiscaux un pays a « l'obligation d'échanger des renseignements sur demande dans tous les domaines relevant de la fiscalité en vue d'appliquer et de mettre en œuvre la législation fiscale nationale nonobstant toute condition relative à un intérêt fiscal national ou à l'application du secret bancaire en matière fiscale. » Cette norme n'est cependant pas si absolue qu'on aurait pu le souhaiter : elle prévoit de larges clauses de sauvegarde pour « préserver la confidentialité des renseignements échangés ».

Où sont les paradis fiscaux ?

Les paradis fiscaux se multiplient avec l'expansion du commerce et l'intensification des échanges de capitaux, lors de la première mondialisation, de 1850 à 1914. Ils se développent en marge des plus grands États. Mais les territoires d'un même État peuvent se faire concurrence à condition d'avoir une certaine autonomie fiscale. C'est à cette époque que deux petits États américains, le New Jersey dans les années 1880, le Delaware en 1898, qui, rencontrant des problèmes budgétaires, vont octroyer une franchise d'impôt aux firmes qui y domicilient leur siège social.

Mais c'est dans l'entre-deux-guerres que les paradis fiscaux se déploient vraiment avec l'augmentation des prélèvements fiscaux à la suite de la crise de 1929. L'application de la fiscalité se fait partout plus sévère. Les prélèvements sur les revenus et les bénéfiques sont institués. Deux événements vont accélérer le développement des paradis fiscaux. Le premier se déroule en Grande-Bretagne. En 1929, les juges britanniques décident que la fiscalité de droit commun s'appliquerait aux entreprises multinationales dont la direction stratégique opère à partir de Londres. Les firmes font tout pour y échapper en inventant la « résidence fictive », déplaçant le siège du conseil d'administration dans un autre pays. Le second intervient en Suisse. C'est en 1934 que la loi sur le secret bancaire est votée en Suisse, laquelle permet de créer des « comptes masqués ».

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, deux phénomènes viennent favoriser le développement des paradis fiscaux. C'est d'abord la croissance de la sphère publique et le relèvement des impôts destinés à la financer qui rendent l'exil fiscal dans ces territoires attrayant tant pour les fortunes que pour certaines activités d'entreprises. C'est ensuite l'explosion de la circulation des eurodollars qui va donner un attrait nouveau à la gestion de masses financières considérables à partir de territoires où ne s'applique qu'une faible fiscalité. La City de Londres y trouve un nouvel essor.

Depuis 25 ans le mouvement ne s'est pas ralenti comme en attestent les rapports de l'OCDE qui, bien que toujours très mesurés, notent régulièrement que « l'investissement direct étranger des grands pays développés dans les paradis fiscaux est bien supérieur à la croissance de l'encours de l'investissement direct étranger global ». En d'autres termes, si l'on traduit le langage technocratique de l'institution internationale, on peut dire que les paradis fiscaux n'ont jamais autant attiré d'argent !

Mais il est vrai les fonctions des paradis fiscaux se sont élargies. Ces derniers ne pratiquent plus seulement le dumping fiscal. Dans le processus de mondialisation financière, ils ont vu leur rôle évoluer. Ils jouent désormais la fonction considérablement plus importante de places financières *offshore*, c'est-à-dire de territoires pratiquant systématiquement une politique de moins-disant réglementaire dans le domaine de la banque, des fonds d'investissement, de la législation sociale.

Avec humour on peut dire que le « label » paradis fiscal n'a rien d'officiel et varie selon les institutions qui les répertorient. Les ONG qui établissent des rapports périodiques, comme OXFAM, SHERPA ou le Comité catholique contre la faim et pour le Développement sont les plus sévères. Les institutions internationales officielles étant pour leur part les plus laxistes. L'OCDE classe les paradis fiscaux selon trois listes. Noire, pour les États fiscalement non coopératifs. Grise, pour les États « qui ont promis de se conformer aux nouvelles règles sans les appliquer et ceux qui s'y conforment substantiellement ». Enfin blanche, pour les États ou territoires qui ont fait un effort réel et dont les règles « sont conformes aux standards internationaux de l'OCDE ». Cette classification est née après la réunion du G20 de Londres en 2009 à l'occasion duquel ses membres s'étaient engagés à agir contre les paradis fiscaux.

Le réseau Tax Justice Network (TJN), qui fait autorité, a dénoncé cette classification, estimant qu'elle demeure approximative et restrictive. Les exigences de l'OCDE sont à ses yeux insuffisantes. Sur la base d'un indice qui cumule le degré d'opacité au poids des différentes places financières dans l'économie mondiale, TJN estime que les 10 principaux paradis fiscaux sont, dans l'ordre, l'État du Delaware aux États-Unis, le Luxembourg, la Suisse, les îles Caïmans, la City de Londres, l'Irlande, les Bermudes, Singapour, la Belgique et Hongkong.

La France dispose de sa propre liste, basée sur les critères de l'OCDE. Il s'agit des « États et territoires non coopératifs ». En 2011, elle comporte 19 membres dont le Costa Rica, le Liberia, le Panama ou encore les Philippines.

La liste la plus communément admise reste celle publiée en 2000 par le Forum de stabilité financière, désormais plus connu sous le nom de Conseil de stabilité financière et qui regroupe des autorités financières nationales. Elle comporte trois groupes au sein desquels 42 pays (ou territoires) sont classés selon leur degré d'opacité et de collaboration avec les administrations étrangères. Parmi les États les plus mal classés figurent notamment plusieurs îles caribéennes mais aussi le Liechtenstein ou encore Chypre ou les îles Marshall.

Mais, tous les pays occidentaux ont leurs propres paradis fiscaux quasi « officiels » : Monaco pour la France, les îles Anglo-Normandes et l'île de Man pour le Royaume-Uni, les Bahamas pour les États-Unis, le Liechtenstein pour les pays germaniques, Macao pour la Chine. En fait chacun entend défendre ses intérêts dans une logique fort peu coopérative.

Cette ambiguïté est apparue de manière flagrante lors des sommets du G20 qui ont eu à traiter de la question. Les pays occidentaux ont établi des listes de paradis fiscaux en réclamant une meilleure coopération de la part de ces pays pour lutter, notamment, contre le blanchiment d'argent. Dans le même temps, les pays occidentaux ont voulu protéger leurs paradis fiscaux. Par exemple, après négociations, la Chine a obtenu que Macao et Hong-Kong ne figurent pas dans la liste des paradis fiscaux alors que ces deux territoires autonomes chinois en ont toutes les caractéristiques. En échange, les États-Unis ont obtenu le classement des Bahamas dans la liste grise au lieu de la liste noire. On comprend pourquoi cette liste fait polémique. Aujourd'hui, plus aucun pays ne figure sur la liste noire. Quant à la liste grise, elle s'est considérablement allégée, ne comptant plus que sept nominations. Les paradis fiscaux auraient-ils disparu ?

Comment les entreprises dissimulent leurs profits

Les grandes firmes multinationales sont les principales utilisatrices, avec les banques, des paradis fiscaux. Elles ont depuis des décennies utilisé le différentiel d'imposition entre territoires. La forme la plus classique d'utilisation des paradis fiscaux par les entreprises est la manipulation des prix de transfert, c'est-à-dire des prix auxquels sont échangés biens et services entre entités d'un même groupe. Suivant les estimations ces échanges intragroupes représentent entre 40 et 50 % du commerce international. Cette fourchette laisse entrevoir le champ potentiel de la fraude.

Dans le schéma d'optimisation fiscale, plusieurs sociétés interviennent. Elles sont liées entre elles, mais ne sont pas localisées dans les mêmes pays. Elles font entre elles des transactions qui leur laissent plus ou moins de marge bénéficiaire selon le principe suivant : les prix de facturation aux sociétés localisées dans un pays où le taux de l'impôt est élevé sont très importants et ne laissent pas ou peu de marge bénéficiaire.

Ce mécanisme avait été décrit, dès le milieu des années soixante dix, dans un rapport sur les pratiques des grandes compagnies pétrolières internationales. L'exemple traditionnel le plus souvent mis en avant est celui d'une cargaison de pétrole brut qui part du golfe Persique et qui va changer formellement plusieurs fois de propriétaire au cours du voyage vers l'Europe en fonction des cours du pétrole à Rotterdam. En fait ces différentes entités qui deviennent successivement propriétaires de la cargaison ne sont généralement que des filiales et sous-filiales du même groupe. Les prix de cession de l'une à l'autre sont calculés à l'aide de programmes de *tax planning* dont l'objectif est de minimiser le bénéfice apparaissant dans les pays à fiscalité plus forte.

Cette pratique est celle de presque toutes les sociétés multinationales. Elle est en usage dans les États développés, même lorsque que ces derniers pratiquent l'imposition au bénéfice mondial. Il suffit pour ces firmes de jouer habilement sur l'articulation entre les conventions fiscales en interposant dans les pays charnières des sociétés écran. Pour ce qui est de l'Union européenne, les firmes jouent sur deux tableaux : la directive « mère et filiales » d'une part et la directive « intérêts et redevances » d'autre part. Ces directives avaient pour objectif la neutralité fiscale des transferts intragroupes mais constituent, par l'intermédiaire de pays qui s'y prêtent comme l'Irlande et les Pays-Bas, un point de départ de flux de bénéfices importants vers les paradis fiscaux. En outre, la part croissante des services, et notamment de la valorisation des données par opposition aux échanges de biens, rend très difficilement localisable la valeur ajoutée.

Le rapport parlementaire des députés Alain Bocquet et Nicolas Dupont-Aignan explique que les entreprises à participation publique ne sont pas les dernières à recourir à ces procédés qui permettent de bénéficier des accords fiscaux bilatéraux entre les Pays-Bas et d'autres pays, afin d'optimiser au mieux leurs impôts sur les bénéfices. Les entreprises comme EDF, GDF Suez, France Télécom, Thales ou encore Veolia dont l'État est actionnaire, utilisent des filiales financières aux Pays-Bas. D'après

un article du *Het Financieele Dagblad (FD)* cité dans ce rapport parlementaire, *France Télécom* aurait ainsi placé aux Pays-Bas les bénéfices de ses activités en Espagne, en Suède, en Irak, en République démocratique du Congo et en Moldavie, au sein d'un groupe financier administré par une société fiduciaire. *EDF* aurait trois *holdings* à Amsterdam, dont deux créées fin 2011, concernant deux centrales en Pologne reprises à *EnBW*. Par ailleurs, *GDF Suez* a soumis en 2012 à son comité d'entreprise le projet d'une filiale, basée au Luxembourg, chargée de gérer les revenus provenant de *Storengy*, une autre filiale chargée du stockage souterrain du gaz à l'international. Quant à *EADS*, c'est tout simplement une société anonyme de droit néerlandais.

La forme la plus poussée de cette stratégie est la reconfiguration complète de l'entreprise, opération appelée en termes managériaux, « *business restructuring* ». La firme déploie ses structures avec l'objectif de réduire durablement ses impôts. Le principe est simple : tout ce qui coûte demeure dans le pays d'origine ; tout ce qui rapporte va être transféré dans un pays à faible taxation.

L'entreprise est donc découpée entre plusieurs entités qui ne vont plus avoir entre elles des relations techniques normales liées aux contraintes de la production. Prédomineront des relations commerciales et financières avec le seul souci de minimiser taxes et impôts. La multinationale *Colgate* est l'exemple même de cette restructuration. Elle a notamment recouru à cette technique regroupant ses filiales au profit de « *centres régionaux, plus efficaces* ». Une organisation qu'elle a déjà testée en Amérique latine et en Europe, avec la création d'un centre financier basé en Pologne.

Le rapport parlementaire de messieurs Bocquet et Dupont-Aignan dessinait une typologie précise de ces opérations qui mobilisaient trois leviers principaux :

- un distributeur est transformé en commissionnaire, agissant pour un donneur d'ordre étranger. Du coup sa rémunération est fixée de manière à couvrir les seuls coûts, avec une marge la plus faible possible ;
- une entreprise de fabrication est transformée en simple sous-traitant voire façonnier, à qui les matières premières et les prestations de direction et de savoir-faire sont facturées. Elle livre ses produits à des distributeurs issus du même groupe dans des conditions de prix *a minima* ;
- une formule intermédiaire consiste à délocaliser tout ce qui est intellectuel et incorporel. Ce procédé, appelé la *licence box*, est particulièrement utilisé par les entreprises du secteur numérique qui localisent leurs droits de propriété intellectuelle dans des

structures établies dans les paradis fiscaux. Il en résulte pour l'entreprise censée profiter des prestations correspondantes, toujours établie dans un pays à fiscalité normale, une augmentation de ses charges et donc une diminution de son bénéfice. En contrepartie, le profit non imposé de la société liée établie dans un paradis fiscal augmente.

Cette reconfiguration des firmes multinationales concrétise une menace réelle pour les recettes fiscales des pays développés. Les deux rapporteurs parlementaires concluaient « qu'elle représentait la principale menace sur le maintien à terme d'une base substantielle d'impôt sur les sociétés pour les pays comme la France ».

Le poids économique des paradis fiscaux

Par définition, il n'y a pas de statistiques officielles retraçant l'activité des paradis fiscaux, Comme pour tout ce qui est dissimulé, on ne peut s'en remettre qu'à des évaluations. Les chiffres le plus souvent produits ne se réfèrent pas à la même réalité. Ils peuvent soit représenter un impôt éludé soit évaluer un patrimoine qui est domicilié dans ce territoire, soit tout simplement retracer des flux financiers qui ne font qu'y transiter. Ils ne sont donc pas additionnables.

Généralement, pour donner une idée de l'importance des paradis fiscaux, on tente d'évaluer le flux des capitaux qui sont placés dans ces territoires à fiscalité minimale. Mais nous ne sommes pas à l'abri d'erreurs de méthode. Beaucoup d'évaluations peuvent de ce fait paraître exagérées, d'autres bien minimalistes. Elles sont exagérées quand elles résultent d'une approche en terme de solde global des statistiques de balance des paiements. En effet, quand on agrège les données sans précaution, on cumule les erreurs statistiques qui sont ensuite totalisées comme des flux de capitaux disparaissant dans les paradis fiscaux. À l'inverse, le FMI semble sous estimer le phénomène des paradis fiscaux. Selon le Fonds, les sommes concernées ne se monteraient qu'à 5 500 milliards d'euros.

D'où l'intérêt de nouvelles évaluations. Gabriel Zucman, jeune professeur à la London School of Economics, vient de publier un court ouvrage qui avance de nouvelles données étayées sur l'importance du patrimoine des ménages détenu dans les paradis fiscaux. L'étude réalisée suggère qu'environ 8 % du patrimoine financier des ménages est détenu dans des paradis fiscaux à l'échelle mondiale. Fin 2008, le patrimoine financier des ménages – c'est-à-dire les dépôts bancaires, les portefeuilles

d'action, les placements dans des fonds d'investissement et les contrats d'assurance-vie détenus par les ménages du monde entier – s'élevait à 75 000 milliards de dollars. Les ménages détenaient donc environ 6 000 milliards de dollars dans les paradis fiscaux. Il ajoute « qu'une partie substantielle des fortunes *offshore* appartient nécessairement à des Européens ».

Au lieu de déterminer un chiffre discutable, retenons le principe d'une fourchette d'évaluation. Le montant global, entreprises et particuliers, des sommes investies dans le paradis fiscaux était estimé entre 5 000 et 10 000 milliards de dollars. Ce montant paraît très bas eu égard au résultat de l'étude récente de Gabriel Zucman qui porte sur le seul patrimoine des ménages. Certaines estimations doublent ou triplent le niveau de la borne haute. M. Xavier Harel, s'appuyant sur certains travaux, va jusqu'à 20 000 ou même 30 000 milliards de dollars. L'an dernier, un ancien économiste du cabinet Mc Kinsey a réalisé une étude pour *Tax Justice Network*, évaluant les capitaux dissimulés dans une fourchette de 17 000 à 32 000 milliards de dollars. Ces chiffres sont à comparer avec le montant de la dette publique mondiale de 50 000 milliards en 2013, C'est en tout cas plus de dix fois le PIB français.

Cela démontre que les paradis fiscaux ont un poids économique plus important dans l'économie mondiale qu'on ne le pense généralement. La fortune des ménages et les actifs des entreprises ne sont pas les seules dimensions à appréhender. Il faut élargir l'analyse aux flux financiers et commerciaux transitant par les paradis fiscaux. C'est ce que soutenait l'avocat fiscaliste international, Édouard Chambost : « 55 % du commerce international ou 35 % des flux financiers transitent par les paradis fiscaux... » Les paradis fiscaux recevraient un tiers des investissements directs étrangers des multinationales. Quant aux fonds spéculatifs, les deux tiers seraient domiciliés dans des paradis fiscaux, selon Daniel Lebègue, ancien directeur du Trésor, président de l'ONG Transparency international (France).

La preuve est faite au travers de ces chiffres, qui se recourent malgré leurs différences, que les paradis fiscaux constituent aujourd'hui un rouage essentiel de l'économie financiarisée.

Des politiques publiques sans réelle conviction

Par deux fois depuis un siècle les grands États ont engagé une offensive contre les paradis fiscaux. Ces deux tentatives se sont soldées par un échec.

En 1920, la toute nouvelle *Société des Nations* cherche à encadrer l'activité des paradis fiscaux. Une première conférence

se tient à Bruxelles cette année-là. Une seconde se tient à Gènes deux ans plus tard, se consacrant à « l'évasion des capitaux ». Les discussions s'avèrent utiles. Les accords bilatéraux sont jugés insuffisants. La distinction entre évasion et fraude s'estompe. Mais on retombe vite dans un jeu de rôle. Si la France est le pays le plus allant, il se forme rapidement un front de résistance emmené par la Suisse, suivie par les Pays-Bas, l'Allemagne... et le lobby des grandes firmes multinationales.

Personne ne veut vraiment toucher au secret bancaire. « Il ne faut pas troubler la relation du banquier avec son client », proclame la délégation helvète. Les réunions se succèdent pendant presque deux décennies, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, sans rien régler.

Il faudra attendre 1960 pour que le sujet revienne sur le devant de la scène via le comité des affaires fiscales de l'OCDE. Mais le climat ne semble pas propice à des avancées substantielles. Près de vingt ans sont nécessaires pour déboucher, en 1977, sur une vague recommandation incitant à « multiplier les échanges d'informations entre administrations fiscales ». Mais c'est ce qui se passe aux États-Unis qui est le plus significatif. À la fin des années soixante-dix, le gouvernement américain est inquiet de la capacité des banques, par le truchement de leurs filiales *offshore*, à s'affranchir des règles de la politique monétaire édictées à Washington. Le gouvernement souhaite que la Banque des règlements internationaux (BRI) renforce ses contrôles sur le système bancaire. Le président Carter entend mener la bataille en s'appuyant sur le fisc américain. La situation va-t-elle se débloquer ? La contre-offensive des banquiers centraux suisses et britanniques est vigoureuse. Les grandes banques internationalisées s'y mettent, Chase Manhattan Bank en tête.

Face à cette contre-offensive, les États-Unis abandonnent leur option régulatrice. Ils décident même, à l'inverse de l'intention initialement affichée, de jouer le jeu de la finance *offshore*. Ils créent dans la foulée les IBF (*International banking facilities*), variété de zones bancaires *offshore* et défiscalisées, sur le sol américain afin d'attirer les capitaux qui partaient vers les paradis fiscaux. La Grande-Bretagne, non sans hypocrisie, dénonce une concurrence déloyale. Le Japon quant à lui s'empresse de copier le modèle.

Après ce cuisant échec, c'est à l'OCDE que revient la charge de coordonner les politiques de lutte contre les paradis fiscaux. L'organisme multilatéral privilégie la stratégie des « listes noires » ou le « name and shame ». Il s'agit de dénoncer publiquement

les pratiques déloyales en matière fiscale destinées à attirer les capitaux étrangers.

L'organisation peut s'appuyer sur différents organismes dont le Groupe d'action financière (GAFI), un organisme intergouvernemental créé par le G7 en 1987 avec pour objectif de concevoir et de promouvoir des politiques de lutte contre les formes criminelles de fraude, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Trois listes sont successivement publiées.

La première est publiée en mai 2000 par le Forum de stabilité financière (FSF), organisme créé quelques mois plus tôt pour contribuer à la construction d'une nouvelle architecture financière mondiale. 42 pays sont nommés, répartis en trois groupes selon le niveau de risque estimé. Il en manque donc 7 par rapport au recensement initial qui en identifiait 49. La deuxième liste est publiée le mois suivant, en juin 2000, à l'initiative de l'OCDE. Elle retient encore 35 paradis fiscaux. 12 États ou territoires ont disparu en quelques mois du tableau initial qui en recensait 47. La plupart a été retirée en contrepartie « *d'engagements à prendre des mesures immédiates* ».

Une troisième liste est publiée le même mois de juin 2000 par le GAFI qui centre ses investigations sur les pratiques en lien avec le crime organisé et le terrorisme. Fin 1999 il identifie 29 territoire douteux et en tire six mois plus tard une liste de 15 « pays et territoires non coopératifs ».

Ces listes aux contenus variables et discordants font pour le moins désordre. Mais le coup de grâce intervient un peu plus tard. L'arrivée de Georges Bush au pouvoir réduit à néant ce qui peut demeurer de crédibilité dans cette stratégie. Les États-Unis se désolidarisent de cette politique, déclarant par la voix de leur ministre des Finances que « les États-Unis ne participeront à aucune initiative visant à harmoniser les systèmes fiscaux ».

Curieusement, toutes les listes se vident comme par enchantement. En 2002, l'OCDE publie une mise à jour de sa liste noire sur laquelle ne figurent plus que 7 pays. Le doute s'installe sur les critères retenus. D'autant que le FMI qui a récupéré la mission dévolue au FSF déclare peu après avoir estimé que la quasi-totalité des pays mentionnés « avaient entrepris des réformes significatives » et que « la liste de 2000 a atteint son but et n'a plus de raison d'être ». En 2005, le GAFI ne retient plus que deux territoires où l'argent sale circulerait encore facilement : le Myanmar et le Nigéria.

Tout cela est peu crédible et achève de totalement délégitimer une « stratégie des listes » qui s'est révélée inefficace. Mais elle n'a pas été sans effet. Elle a réussi paradoxalement à faire des

paradis fiscaux des partenaires fréquentables qui ont, au travers de cette opération, acquis « pignon sur rue » !

Au-delà du revirement américain, cet échec était largement prévisible. Il est dû pour une large part à l'hétérogénéité des préoccupations qui animaient les trois organismes chargés de porter la démarche du « name and shame ».

Du côté du Forum de stabilité financière, l'objectif était de contribuer à bâtir, après les secousses financières de la fin des années quatre-vingt-dix, une nouvelle architecture financière internationale. La lutte contre la finance *offshore* n'était pour le Forum qu'une préoccupation secondaire. Du côté du GAFI, il s'agissait essentiellement de lutter contre les connexions avec les filières du crime organisé. Dans les deux cas, ces deux institutions se sont contentées de progrès bien formels. Les législations adoptées par les paradis fiscaux et saluées par ces deux organismes donnent le plus souvent l'impression de mesures cosmétiques sans contrainte effective ni portée réelle.

La stratégie de l'OCDE est, elle, beaucoup plus ambiguë. Comme le soulignent plusieurs observateurs, on peut s'interroger sur l'objectif réel poursuivi par cet organisme. S'agissait-il vraiment de lutter contre les paradis fiscaux ou « d'obtenir un abaissement général des taux d'imposition, en normalisant les pratiques les plus déviantes, afin de pousser les grands États à répondre à une concurrence assainie des paradis fiscaux par une baisse de leur niveau de pression fiscale ».

Le fait que ce soit désormais le FMI qui ait pris la suite de ces trois organismes est révélateur de l'ambiguïté fondamentale qui préside à l'échelon international sur la lutte contre les paradis fiscaux. On a l'impression pour le moins d'un retard permanent entre les mesures de régulation préconisées et la réalité des processus mis en œuvre par les banques, les entreprises et les grandes fortunes qui se jouent des quelques progrès enregistrés en matière de régulation. Quant aux paradis fiscaux, force est de constater qu'ils ont su réagir aux nouvelles normes pour circonscrire les menaces qui pesaient sur leurs activités.

La crise financière allait en effet quelque peu rebattre les cartes. Les paradis fiscaux vont « changer leur fusil d'épaule », abandonnant la posture d'opposition frontale aux grands pays industrialisés. Leur nouvelle stratégie, obtenir le degré le plus élevé de reconnaissance en contrepartie du niveau le plus bas de régulation, est en voie de réussir.

Alors que le monde est au cœur de la grave crise financière, en août 2009, la réunion du G20 a marqué une inflexion positive dans la lutte contre les paradis fiscaux. La détermination est de

mise au moins dans les mots. Le lien entre fiscalité et finance est explicité ; « Il faut en finir avec le secret bancaire », assuraient alors, ensemble, les 20 chefs d'États.

Au niveau européen, la directive dite « épargne » avait déjà marqué, en 2005, une étape dans la lutte contre la fraude. L'Europe commençait à balayer sa propre cour. Son application a cependant rencontré plusieurs difficultés. L'esprit général de la directive consistait à taxer à la source des revenus de l'épargne placés dans les pays européens pratiquant le secret bancaire : la Suisse, le Liechtenstein, la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg. Mais l'application de la directive a été jugée décevante par la France et l'Allemagne. Après la gigantesque fraude découverte au Liechtenstein en 2008, la directive a été en partie révisée afin de renforcer son efficacité.

L'Union européenne dispose théoriquement de moyens de coercition puissants. Elle peut par exemple menacer un groupe bancaire de lui retirer sa licence s'il refuse d'échanger des données à sa demande. Mais chaque pays est tenté de jouer sa propre carte. C'est ainsi qu'au niveau national, les pays négocient des conventions bilatérales d'échanges d'informations avec les paradis fiscaux pas toujours de manière satisfaisante. L'économiste Gabriel Zucman explique que « *si elle a été pionnière dans la lutte contre les paradis fiscaux, la signature de l'accord Kubik avec l'Allemagne met à mal les efforts de l'UE* ». Ce qui provoque l'ironie de plusieurs experts. « Les listes volées (HSBC en France, UBS aux États-Unis), qui ont permis le transfert de milliers de noms, s'avèrent plus efficaces que l'échange d'informations via les conventions », note non sans humour, Jean Meckaert, auteur en 2010 du rapport du Comité catholique contre la faim (CCFD) sur les paradis fiscaux. Cela fait dire que les affirmations ambitieuses sont largement restées au niveau des mots.

Vers la fin des paradis fiscaux ?

Pourtant, force est de constater, dans le contexte de la crise économique mondiale, que sous la contrainte, un certain nombre de pays ont accepté le principe de la transparence et de l'échange de renseignements à des fins fiscales. Dans cette perspective des États et territoires ont été conduits à signer des conventions fiscales internationales, ou des avenants, visant à renforcer l'échange d'informations. Sylvain Besson voit dans ce recul du secret bancaire « la fin programmée des places *offshore* » La même thèse est soutenue à l'OCDE. « On voit très clairement que les juridictions prennent le processus d'échanges mis en place

en 2009 très au sérieux », assure Andrew Auerbach, membre du centre de politique et d'administrations fiscales de l'OCDE, cité par *Le Monde*. « Pour nous, le standard, c'est l'échange d'informations entre les pays pour que les contribuables paient leurs impôts chez eux. Nous avançons vers un système où les règles du jeu seront équitables » ajoute-t-il. C'est aller un peu vite !

Lors du G20 au Mexique en 2009, il a été procédé à un examen systématique des accords passés entre pays, avec une mission très précise en deux phases : une phase dite « 1 » pour vérifier que les engagements à la transparence ont été respectés ; une phase dite « 2 » pour vérifier l'application effective de la transparence, avec, selon dix critères précis, la vérification de la disponibilité des renseignements fiscaux, de la faculté d'accès à ces renseignements et de leur transmission à l'autorité fiscale de l'État demandeur.

L'objectif a été de s'assurer que les engagements à la transparence n'étaient pas formels, ce qui était l'un des reproches fait, non sans justification, au GAFI.

La publication des rapports fait partie des éléments de pression et évite d'avoir, même pour les pays qui passent avec succès les tests, des pratiques marginales faisant obstacle à la transparence. Le rôle des *trusts* dans les juridictions de type anglo-saxon telles que les Bermudes et les Caïmans fut ainsi mis en évidence, de même que les actions au porteur en Suisse.

La publication du premier rapport, en 2009, a donné lieu à des commentaires critiques en raison de sa dimension politique. Rien n'est par exemple écrit sur les trois États fédérés régulièrement mis en cause aux États-Unis : le Delaware, le Wyoming et le Nevada. Hong Kong et Macao ne sont visés que par l'intermédiaire d'une note de bas de tableau !

Il n'en reste pas moins que les effets de la démarche initiée au G20 ont été réels : des pays ou des territoires non coopératifs ont conclu des conventions fiscales. C'est le cas pour Singapour pourtant considéré comme un havre sûr, et qui ne l'est plus vraiment, après la conclusion d'une convention d'échanges d'informations sur demande avec la France.

Globalement, conjointement avec la lutte pour la transparence, la lutte contre la corruption est le vecteur d'une progression de la coopération pénale internationale. Pour le juge, le secret bancaire peut être levé dans le cadre de commissions rogatoires internationales, même si c'est trop tard et de manière limitée. Le secret bancaire peut même être levé pour les cas de fraude fiscale les plus graves, mais qui restent en nombre de cas très limités. Même si les résultats sont peu spectaculaires, l'évolution sur le plan des principes a été décisive pour la suite.

Pour d'autres observateurs, on est loin de la disparition des paradis fiscaux.

Dans son rapport sur les paradis fiscaux, le CCFD conteste, exemples à l'appui, le bilan des actions entreprises depuis 5 ans. Il note que « les îles Vierges britanniques qui comptent 830 000 sociétés pour 24 491 habitants, les îles Caïmans, le Luxembourg, l'île Maurice et les Pays-Bas ne représentent que 1 % du PIB mondial et 0,27 % de la population de la planète, alors qu'à eux cinq, ces pays pèsent 1,7 fois plus que les États-Unis et trois fois plus que le Japon, l'Allemagne et la France réunis en matière d'investissements à l'étranger ».

Ce constat rejoint l'avis de Christian Chavagneux et Ronen Palan qui concluent leur analyse en parlant « des politiques publiques de lutte contre les paradis fiscaux menées sans conviction ». Tous les États, même ceux qui se prétendent les plus vertueux, souhaitent attirer les capitaux du monde entier et retenir ceux qui s'y trouvent. Pour ce faire, ils mettent en place des dispositifs sophistiqués qui ne sont pas toujours compatibles avec le souci de transparence. Les pays émergents sont souvent cités comme recourant à ce type de dispositif. Mais d'autres, comme l'Allemagne, l'Irlande et la Suisse pour ne citer qu'eux, ont cherché à leur manière à répondre à ce défi d'attirer des capitaux étrangers.

Dans ces conditions, l'une des questions qui se posent est de savoir si l'OCDE, ou l'Europe, peut aller au-delà d'une politique de transparence et d'échanges d'informations à des fins fiscales. Le secret bancaire s'est lézardé. Mais il est illusoire de penser que le seul critère de la transparence permet d'en terminer avec les paradis fiscaux. Les États, les investisseurs, les opérateurs économiques s'adaptent et s'adapteront aux nouvelles contraintes.

La transformation des paradis fiscaux

La priorité de paradis fiscaux dans le nouveau contexte semble être de privilégier leur rôle de places financières *offshore* même si la contrepartie est de réduire quelque peu leur pure attractivité fiscale. C'est au croisement de la fiscalité et de la finance que l'on peut retrouver l'actualité des paradis fiscaux dont le rôle s'est considérablement accru depuis 40 ans par l'explosion de la mondialisation financière. Outils d'optimisation fiscale, ces paradis sont devenus progressivement l'une des colonnes vertébrales de l'économie financiarisée en développant jusqu'à l'extrême le principe de souveraineté en matière financière.

Ces centres financiers dits *offshore* ou « extraterritoriaux », États, territoires rattachés ou simples juridictions d'exception,

peuvent dès lors être définis comme des places dont le secteur financier est en large partie contrôlé par des non-résidents. Leurs activités financières sont tournées essentiellement ou exclusivement vers l'international bénéficiant d'une réglementation d'exception inaccessible aux acteurs financiers résidents. Ils présentent des encours de créances hors de proportion avec les besoins d'intermédiation financière de l'économie intérieure ; ils effectuent des opérations demandées le plus souvent dans un autre pays. Ainsi, avec quelque 600 banques enregistrées pour moins de 40 000 habitants, les îles Caïmans, colonie britannique des Caraïbes, accueillent par exemple un volume de dépôts de non-résidents égal à celui qu'accueille la France.

Mais les places financières *offshore* ne se situent pas toujours aux antipodes. Au cœur de l'Europe, c'est la *City* de Londres qui occupe une place particulière.

Nombre d'observateurs considèrent que la *City* de Londres, faisant peu de cas des autorités de régulation et de contrôle du Royaume-Uni, est le plus important des paradis fiscaux en Europe. Cette qualification repose sur une réalité rappelée par Nicholas Shaxson dans son récent ouvrage : Londres est la première place financière mondiale. À la différence de New York dont le poids résulte avant tout de l'importance du marché domestique américain, la place de Londres dépend de l'activité internationale.

Selon *Tax Justice Network*, la *City* représentait en 2008 un total de 3 200 milliards de dollars de capitaux. Elle représentait aussi la moitié du *trading* international des actions, 45 % des échanges de gré à gré de produits dérivés, 35 % des échanges de devises et 55 % des émissions publiques internationales. Londres est ainsi la principale place *offshore*.

Selon des combinaisons variables, les centres financiers extraterritoriaux partagent concrètement un certain nombre de caractéristiques : un secret bancaire très large ; une réglementation jugée insuffisante des activités bancaires et financières ; des règles de droit commercial autorisant la constitution aisée de sociétés écrans ou de structures de gestion patrimoniale comme les trusts, les *International Business Companies*, les *Anstalten*, garantissant, notamment, l'anonymat du bénéficiaire d'une opération financière avec l'étranger ; une fiscalité très faible voire nulle sur les revenus tirés des activités industrielles ou commerciales et sur les revenus d'investissement : en particulier, absence de retenue à la source sur les intérêts versés à des non-résidents.

Les centres *offshore* demeurent donc bien des havres financiers. Ils offrent aux capitaux spéculatifs des relais discrets

et accueillants, Ils sont autant de lieux privilégiés d'implantation de circuits de financement pour les « activités grises » des États et des multinationales. Ils permettent notamment de brouiller les pistes sur le financement des exportations d'armement. Ils permettent de rendre opaque l'organisation de l'immatriculation de complaisance de navires et donc la chaîne de responsabilité. Ils servent aussi de base arrière aux circuits de corruption.

De fait, ces places *offshore* voient se croiser le monde officiel et officieux de la finance internationale et les organisations liées à la grande criminalité. États, mafias et firmes transnationales y cohabitent avec souvent, poussés par la recherche de la rentabilité facile, la tentation de briser les cloisons. Dès lors, on peut suivre un expert comme Christian De Brie et dire que ces mondes différents se fréquentent et coopèrent dans « un système cohérent, intimement lié à l'expansion du capitalisme mondial ».

Le développement des eurodollars, ces dollars prêtés et placés par les banques en dehors du territoire américain, à partir du milieu des années cinquante, avait donné une première impulsion pour la montée en puissance des plateformes financières offshore. La City de Londres et ses dépendances exotiques, grâce à un règlement bancaire laxiste, y occupent une place décisive.

Une seconde impulsion est venue avec l'engagement du processus de dérèglementation bancaire et financière qui ne cesse de s'amplifier à partir des années quatre-vingt. Les transactions sur les marchés explosent. Les règles du jeu sont bouleversées. Les États abandonnent leurs pouvoirs de création monétaire aux institutions financières privées. Ces dernières recherchent des lieux sous-taxés, sous-règlementés qui leur permettent de réduire leurs coûts d'exploitation. La standardisation des opérations financières sur les marchés a ouvert la voie à un découplage entre les opérations réelles et la localisation du contrat ; les paradis fiscaux y trouvent une nouvelle justification. Les principaux d'entre eux peuvent accepter une remise en cause au moins partielle de leur fiscalité réduite et même du secret bancaire, en contrepartie de leur reconnaissance comme place financière légitime.

L'exemple de la Suisse éclaire parfaitement la reconfiguration amorcée par les principaux paradis fiscaux. Lorsque l'activisme des gouvernements contre les paradis fiscaux retombera, il est probable que le pôle bancaire suisse sera devenu un modèle de conformité fiscale, comme il l'est depuis les années 2000 en matière de rejet ou de restitution des fonds de la corruption et des dictateurs. Malgré la puissance et la persistance des clichés circulant en Europe, la Suisse n'est déjà plus depuis longtemps une destination recommandable pour l'évasion fiscale.

Mais ce processus a pour contrepartie le développement d'une place financière *offshore* respectable, à la disposition des non-résidents de tous les pays, à commencer par les Européens. La difficulté qu'elle doit traiter est relativement circonscrite : elle doit, en minimisant les conséquences, se débarrasser de la masse des « avoirs historiques à problèmes ». Mais là aussi, les banques suisses se sont attaquées à la question. Depuis des années, la plupart des banques font preuve de rigueur sur un phénomène qui fut longtemps toléré. Elles recommandent désormais à leurs clients de régulariser leur situation et ne manqueraient pas de faire pression sur les plus récalcitrants.

Affronter pour de bon le système *offshore*

C'est à partir de cette analyse de la transformation des paradis fiscaux classiques en places financières *offshore*, mêlant faible fiscalité et dérèglementation des activités financières, que l'on peut comprendre la difficulté des États à faire régresser le phénomène. Mais c'est à partir de là que peut aussi se concevoir une contre-offensive.

La priorité est d'engager une réforme du système financier. C'est le système mis en place à *Bretton Woods*, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, qui doit être transformé afin que les peuples puissent reconquérir un pouvoir sur les monnaies. Cet objectif peut paraître trop ambitieux. Commençons alors par engager la maîtrise collective et publique des principales institutions financières qui se sont accaparées le pouvoir de création monétaire. Organisons la transparence sur les mouvements de capitaux, y compris par leur taxation sélective. Le modèle de l'OCDE doit être revu de manière à remplacer l'échange bilatéral d'informations par un échange multilatéral automatique, premier pas vers la mise en œuvre d'un cadastre financier mondial.

La seconde priorité est la fiscalité. Il ne faut pas avoir d'illusion. Nous n'irons pas immédiatement vers une fiscalité mondiale. Mais l'on peut envisager des processus de coordination. Une priorité pourrait être une plateforme fiscale mondiale pour l'imposition des firmes multinationales. Aujourd'hui leur imposition est fractionnée par pays. Ces firmes en jouent en toute quiétude. Ne pourrait-on pas imaginer, en reprenant le système que les États-Unis appliquent à leurs États, le principe d'une taxation globale de l'entreprise avec ensuite répartition du produit de l'impôt aux différents pays où elle est présente ?

La troisième concerne la corruption. Sa définition est aujourd'hui trop étroite et va devenir de plus en plus inefficace avec l'abandon des techniques de fraude les plus voyantes. Quelle

que soit sa forme, la corruption implique toujours des initiateurs et des initiés, agissant en secret contre l'intérêt collectif. La corruption peut être intéressante pour les deux parties. Mais elle s'opère au détriment de l'application d'un régime fiscal, d'une règle financière, d'un principe de transparence qui ont chacun une bonne raison d'exister. Il faut élargir la définition de la corruption et l'éventail des acteurs qui s'y adonnent. C'est une bataille que pays développés et pays industrialisés doivent mener en commun.

Reste que le facteur décisif sera l'action des citoyens. La lutte contre les paradis fiscaux est le ciment du mouvement pour une autre mondialisation qui a depuis 20 ans montré son dynamisme. Il cherche aujourd'hui un second souffle. Il peut le trouver dans cet objectif de remettre en ordre la finance mondiale. L'intervention de la société n'a pas jusqu'à présent été sans effet. Mais elle a besoin de s'organiser pour stopper la course générale au moins-disant fiscal et réglementaire. Elle se révélera décisive pour changer les pratiques politiques et la culture économique, dans la période qui s'ouvre.

Sources

- Alain Bocquet, Nicolas Dupont-Aignan [Rapport d'information n° 1423], *Lutte contre les paradis fiscaux : si l'on passait de la parole aux actes*, Assemblée nationale, 14 novembre 2012.
- CCFD-Terre Solidaire, *Paradis fiscaux : le G20 de la dernière chance*, 2011, 59 p.
- Édouard Chambost, *Le guide Chambost des paradis fiscaux, face au xx^e siècle*, 2005, Favre, 701 p.
- Nicolas Dupont-Aignan, *Les voleurs de la République - Enquête sur les paradis fiscaux*, Fayard, 2013, 267 p.
- Christian Chavagneux, Ronen Palan, *Les paradis fiscaux*, La Découverte, 2006, 121 p.
- Christian de Brie, *Descente aux enfers des paradis* : <http://inventin.lautre.net/livres/De-Brie-Descente-aux-enfers-des-paradis.pdf>
- Xavier Harel, *La grande évasion - Le vrai scandale des paradis fiscaux*, Les Liens qui libèrent, 2010, 320 p.
- OCDE, *Transparence fiscale 2013 - Rapport de progrès*, 2013, 80 p.
- Nicolas Shaxson, *Les paradis fiscaux - Enquête sur les ravages de la finance néolibérale*, André Versailles éditeur, 2012, 447 p.
- Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations - Enquête sur les paradis fiscaux*, Seuil, 2013, 128 p.