

## 2010, L'ANNÉE-CLEF DANS LA LUTTE CONTRE LES PARADIS FISCAUX

PAR

CHRISTIAN CHAVAGNEUX (\*)

Sujet peu abordé par les dirigeants politiques et encore plus négligé par les chercheurs, économistes ou politistes spécialisés en relations internationales, les paradis fiscaux ont fait leur entrée sur l'agenda politique mondial au cours de la réunion du G20 d'avril 2009. Loin d'être de petites îles paradisiaques réservées à une élite fortunée, ces territoires sont devenus au cours des dernières décennies des rouages essentiels du fonctionnement de la mondialisation (1). Leur remise en cause, souhaitée par le G20, réclame une politique de longue haleine, qui s'attaque à l'ensemble des dysfonctionnements qu'ils nourrissent. Ceux-là sont au nombre de trois : les paradis fiscaux bousculent la souveraineté des Etats auxquels ils soustraient des recettes fiscales ; nourrissent l'instabilité financière ; ils offrent des instruments de blanchiment à l'argent mafieux.

Pour prendre toute la mesure des défis posés par les paradis fiscaux, nous nous proposons de préciser les menaces qu'ils représentent ; puis de dresser un bilan critique des actions entreprises depuis le G20 d'avril 2009 pour y répondre et, enfin, d'évoquer quelques pistes possibles de régulation.

### LA TRIPLE MENACE

Comme les pavillons de complaisance et les zones franches, les paradis fiscaux appartiennent au monde de l'économie *offshore* (2). On peut définir cette dernière comme tous les moyens qui permettent d'instaurer un découplage entre le lieu réel et le lieu juridique d'une transaction : faire des profits dans un pays et les déclarer dans un autre, innover dans un territoire et se faire payer les droits de propriété intellectuelle dans un autre, etc.

Toute politique publique de lutte contre les paradis fiscaux doit avoir comme objectif de remettre en cause ces espaces légaux fictifs d'enregistrement des transactions car ils produisent trois grands types de problèmes.

(\*) Rédacteur en chef adjoint d'*Alternative économique* et rédacteur en chef de l'*Economie politique*.

(1) R. PALAN/R. MURPHY/C. CHAVAGNEUX, *Tax Havens : How Globalization Really Works*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.

(2) R. PALAN, *The Offshore World. Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*, Cornell University Press, Ithaca, 2003.

### *Les asiles fiscaux*

Comme leur nom l'indique, les paradis fiscaux sont des territoires qui permettent aux résidents d'autres pays d'échapper à l'impôt. Ces pratiques démarrent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et entrent sur l'agenda des politiques publiques internationales (Société des Nations) dès les années 1920 (3).

Trois étapes importantes sont à l'origine de ces pratiques (4). Le principe d'une très faible taxation pour attirer les sièges sociaux des entreprises naît aux Etats-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'Etat du New Jersey, bientôt suivi par celui du Delaware, conseillés par un groupe d'avocats d'affaires new-yorkais, en seront les premiers adeptes. Avec une certaine efficacité dans la durée, puisque environ la moitié des entreprises américaines cotées en Bourse ont actuellement leur siège social dans le Delaware.

Le principe de l'enregistrement fictif des entreprises pour des raisons fiscales – contrôler une entreprise dans un pays mais payer ses impôts dans un autre – voit le jour en Angleterre en 1929 (5). Les juges britanniques décident alors qu'*Egyptian Delta Land and Investment*, une entreprise anglaise de spéculation immobilière qui a pris soin de déménager son conseil d'administration au Caire et de le remplir de résidents égyptiens, n'est pas passible de l'impôt britannique. Une décision qui ouvre la porte aux enregistrements de société avec des dirigeants hommes de paille, un point que les Bermudes, les Bahamas, les îles Caïmans et autre Hong Kong sauront exploiter au sein de l'Empire britannique.

La possibilité d'une protection renforcée de l'identité des clients naîtra ensuite dans la loi bancaire suisse de 1934 : l'employé d'une banque suisse livrant des informations concernant l'identité de ses clients, nationaux ou étrangers, y compris à son propre gouvernement, commet désormais un acte criminel.

Moindre imposition, résidence fictive et secret seront ainsi les trois piliers sur lesquels vont se développer les paradis fiscaux, lentement jusqu'à la fin des années 1960, puis plus rapidement, avec une accélération au cours des années 1990. Aujourd'hui, les différentes estimations disponibles, toutes très fragiles, semblent indiquer que les grands Etats perdent au minimum l'équivalent de 2 à 3 % de PIB de recettes fiscales en fraudes et évasions de tous genres, les paradis fiscaux en étant l'un des instruments.

Ils exercent également une forte pression en faveur du moins-disant fiscal. Les recettes fiscales totales des pays de l'OCDE, mesurées en pourcentage de la richesse produite, n'ont cessé de croître du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, avant de se stabiliser ces dix dernières années

(3) T. GODEFROY/P. LASCOURMES, *Le Capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places offshore*, La Découverte, Paris, 2004; C. FARQUET, «Lutte contre l'évasion fiscale : l'échec de la SDN durant l'entre-deux-guerres», *L'Economie politique*, n° 44, oct. 2009.

(4) C. CHAVAGNEUX/R. PALAN, *Les Paradis fiscaux*, La Découverte (coll. Repères), Paris, 2007 (2<sup>e</sup> éd.).

(5) S. PICCIOTTO, *International Business Taxation*, Quorum Books, New York, 1992.

autour de 35 %. Au sein de l'Union européenne à 27, le taux d'imposition des entreprises a perdu 12 points de pourcentage entre 1995 et 2007, passant de 35,3 % à 23,5 %. Les Etats ont intégré l'existence des paradis fiscaux et internalisé la nécessité de ne pas trop demander à l'impôt, en dépit des immenses besoins sociaux et économiques que réclame une insertion réussie et équitable dans la mondialisation.

Le problème est encore plus criant pour les pays en développement, qui se voient privés, par l'évasion fiscale des multinationales et les détournements de fonds des élites publiques corrompues, de recettes fiscales essentielles à leur développement.

### *Les centres financiers offshore*

Les premiers marchés financiers *offshore* contemporains, où les transactions s'exercent sous un faible contrôle public, se sont développés à partir de la fin des années 1950 sous l'impulsion de la Banque d'Angleterre, avec la création du marché des eurodollars (6). A partir de la fin des années 1960, banquiers et multinationales s'en servront de manière croissante pour répondre à la crise du modèle des Trente Glorieuses, recherchant des localisations alternatives pour réduire leurs coûts salariaux, échapper aux conflits sociaux et réduire leur participation au financement de l'Etat-providence. Offrant des conditions fiscales avantageuses, une résidence fictive, la protection du secret des transactions et un marché financier développé aux activités difficilement traçables, les paradis fiscaux répondaient alors exactement aux besoins des entreprises.

Un regard sur leur répartition géographique montre que, loin de l'image traditionnelle de petites îles ensoleillées, Londres, les autres places financières de pays développés (Luxembourg, Suisse...) et les places exotiques se partagent le marché selon des proportions respectives d'environ 40 %, 30 % et 20 %.

On peut répartir les centres financiers *offshore* en quatre grands groupes (7). Les marchés primaires sont de grands centres financiers, présents sur tous les segments de marché et destinés à accueillir tous types d'acteurs financiers (Londres). Les *booking centers* sont des espaces qui, spécifiquement dédiés à l'enregistrement fictifs des transactions (Caïmans, Bermudes, etc.), qui peuvent être également des centres bancaires internationaux (Suisse...). Ainsi, les îles Caïmans se classent régulièrement autour de la 5<sup>e</sup> place comme centre financier international (BRI) : son secteur bancaire gère environ un tiers du montant des actifs gérés par les banquiers de la City, qui emploient pour cela environ 300 000 personnes contre... 5 400

(6) G. BURN, «The State, the City and the Euromarket», *Review of International Political Economy*, vol. VI, n° 2, 1999.

(7) Y.S. PARK, «The economics of offshore financial centers». *Columbia Journal of World Business*, vol. XVII, n° 4, 1982, pp. 31-35.

aux Caïmans, pour environ 8 000 entités financières, soit 1,5 personne pour chacune, une illustration de la dimension fictive des activités conduites. Quant aux *funding centers*, ce sont eux qui organisent des transferts de capitaux de l'extérieur vers l'intérieur (Singapour, Hong Kong...). Enfin, les *collection centers* organisent des transferts de capitaux de l'intérieur vers l'extérieur (Bahreïn...).

Ces centres financiers *offshore* représentent un outil efficace de dissimulation des risques financiers. S'ils n'ont pas causé la crise des *subprime*, ils en ont été l'un des facilitateurs, un rôle jusque-là complètement sous-estimé. Pour l'anecdote, la crise financière démarre le 9 août 2007, lorsque la banque BNP-Paribas ferme trois fonds d'investissement, dont Parvest Dynamics ABS, de droit luxembourgeois. Un rapport du Government Accountability Office (GAO) (8), l'équivalent de la Cour des comptes aux Etats-Unis, a montré qu'une partie du système bancaire fantôme, construit par les banques américaines pour jouer avec les titres financiers complexes à l'origine de la crise, était établie aux îles Caïmans. Un rapport du Conseil d'analyse économique franco-allemand (9) indique que, «*d'un point de vue quantitatif, l'estimation circule suivant laquelle les deux-tiers des transactions de gré à gré (OTC) sur dérivés de crédit impliquaient les Territoires Non Coopératifs*». Un élément important, car il établit un lien direct entre des instruments importants de la crise et les paradis fiscaux. Toutefois, les sources de l'estimation ne sont pas précisées (10).

Qu'il s'agisse des déboires de la banque britannique Northern Rock – dont l'endettement de court terme passait par sa filiale Granite, installée à Jersey (11) –, de l'Américaine Bear Stearns – touchées par des déboires de ses fonds spéculatifs installés pour partie à Dublin, pour partie aux Caïmans –, de l'Allemande Hypo Real Estate, des banques islandaises, des fraudes de Bernard Madoff et de «Sir» Allen Stanford, et on en oublie, les principaux événements de cette crise passent par les paradis fiscaux.

### ***Les centres de blanchiment***

Il n'existe aucun endroit dans les statistiques financières internationales où on puisse lire le montant d'argent sale qui passe dans les paradis fiscaux. Fondées sur des anecdotes, des extrapolations ou sur des «confidences» des appareils répressifs, les estimations disponibles ne résistent généralement pas au moindre petit test de cohérence. Les travaux du chercheur américain Tom Naylor (12) soulignent qu'une estimation digne de ce nom réclame de

(8) GAO, *Cayman Islands*, GAO-08-778, juil. 2008.

(9) C. LUBOCHINSKY, *La Crise financière et les paradis fiscaux*, Rive droite/Caefa, Paris, 2009.

(10) Une demande d'information effectuée auprès des auteurs du rapport n'a pas permis d'en apprendre plus, ce qui fait douter de la qualité de l'estimation.

(11) Cf. R. PALAN/R. MURPHY/C. CHAVAGNEUX, *op. cit.*

(12) T. NAYLOR, *Wages of Crime. Black Markets, Illegal Finance and the Underworld Economy*, Cornell University Press, Ithaca, 2002.

connaître le montant du chiffre d'affaires du crime, le taux de profit, le taux d'épargne – ce qui n'est pas flambé dans la consommation ostentatoire –, la part de l'épargne financière, etc., autant d'estimations impossibles. La vérité est que personne ne sait rien ni des montants, ni de leur évolution. Toute estimation se doit donc de réaliser un certain nombre d'hypothèses qui doivent être présentées pour pouvoir être discutées.

L'un des rares auteurs à le faire est l'Américain Raymond Baker (13), qui travaille sur ces sujets depuis plusieurs décennies. Ses recherches conduisent à une estimation des montants d'argent sale circulant dans le système financier mondial, qui représenterait environ 1 600 milliards de dollars, dont un tiers est constitué de l'argent mafieux et de la corruption, les deux tiers restant correspondant aux activités économiques de fraude en cols blancs.

C'est pourtant, paradoxalement, cet aspect qui a le plus mobilisé depuis longtemps les politiques publiques en matière de lutte contre les paradis fiscaux, avec la création du Gafi dès 1989. Les travaux récents de Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes (14) ont montré que, après une dizaine d'années de faible engagement, les grandes banques françaises ont fortement développé leurs outils de lutte anti-blanchiment. Non pas tant pour attraper de gros poissons que, face au risque pénal encouru par les patrons de ces établissements, pour pouvoir justifier, aux yeux des régulateurs, du sérieux des politiques de contrôle interne.

#### UN BILAN CRITIQUE DE L'APRÈS-G20 D'AVRIL 2009

Le G20 d'avril 2009 a porté la lutte contre les paradis fiscaux parmi les priorités des politiques publiques internationales. Un choix qui prolonge celui de la Commission européenne, laquelle poussait, depuis 2008, à un approfondissement des contraintes en vigueur à l'encontre des paradis fiscaux. De son côté, le gouvernement américain a fait en mai 2009 des propositions qui suggèrent la possibilité d'une nouvelle philosophie d'action.

#### *Les quatre avancées du G20 d'avril 2009...*

Dossier ultra médiatisé du G20 d'avril, la lutte contre les paradis fiscaux a fait l'objet de quatre décisions essentielles.

(13) R. BAKER, *Capitalism's Achilles Heel. Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, Wiley, New Jersey, 2005.

(14) G. FAVAREL-GARRIGUES/T. GODEFROY/P. LASCOURMES, *Les Sentinelles de l'argent sale. Les banques aux prises avec l'antiblanchiment*, La Découverte, Paris, 2009.

En premier lieu, l'affirmation d'un double objectif : s'attaquer à ces territoires pour éviter les fuites de recettes fiscales et pour protéger le système financier, ce qui reconnaît leur rôle de facilitateur de l'instabilité financière.

Ensuite, l'identification publique des territoires par l'intermédiaire de listes : une liste blanche – voulue par les Etats-Unis – des pays au comportement adéquat; une liste grise de pays pas encore au point (dont l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, Singapour, la Suisse...); une liste noire de mauvais élèves, qui s'est rapidement vidée.

A en outre été établie une liste de sanctions possibles à l'encontre des territoires récalcitrants, pouvant aller jusqu'à la suspension des relations financières.

Enfin, il a été convenu que le FMI et le Conseil de stabilité financière procèdent à un suivi du respect des règles prudentielles internationales dans ces territoires et pointent les dérives des centres financiers *offshore* en tant que paradis réglementaires.

### *... et ses insuffisances*

Le premier problème concerne la composition des listes. Suite à la pression de la Chine, Hong Kong n'est pas explicitement dans la liste des pays douteux – même si elle est suivie de près par l'OCDE. Jersey, Guernesey, l'île de Man, l'Irlande, etc., autant de territoires régulièrement cités pour leurs pratiques fiscales ou financières douteuses, ne sont pas dans la liste non plus, ce qui a entamé la légitimité de cette dernière aux yeux de la société civile. De plus, rapports de force politique oblige, la City de Londres ou bien le Delaware ou le Nevada aux Etats-Unis ne sont pas non plus pointés du doigt, alors qu'il est facile, rapide et peu coûteux d'y ouvrir des sociétés-écrans servant tout type de flux financiers obscurs.

Le principal souci est celui du critère retenu pour établir les listes des paradis fiscaux. Le choix de celui-ci est essentiel, car il décide du maintien ou non des pays sur les listes noires et grises, seuls territoires à pouvoir faire l'objet de sanctions. Or, le critère du G20 d'avril est insuffisant : il demande aux paradis fiscaux de signer douze traités bilatéraux d'échanges d'informations fiscales, un nombre limité. Il s'appuie sur l'article 26 des conventions fiscales OCDE, lequel se contente de réclamer un échange d'informations à la demande en cas de présomption de fraude et d'évasion fiscale. Ce qui signifie que les grands Etats devront fournir *a priori* un nom, une adresse, une période déterminée et le nom d'une banque ou d'une société-écran utilisée, ce qui, pour ce dernier point, peut s'avérer très difficile, même si le secret bancaire ou la dissimulation derrière une société-écran ne pourront *a priori* être retenus pour s'opposer à la divulgation des informations.

### ***Depuis le G20, le secret bancaire bousculé***

Le risque de réputation que fait subir aux paradis fiscaux le fait de se trouver sur une liste grise ou noire internationale a suscité une frénésie de négociations d'accords bilatéraux, avec, pour résultat, une succession désordonnée de tractations bilatérales.

Ainsi, le Royaume-Uni a annoncé le 11 août 2009 avoir signé un accord avec le Liechtenstein, qui fixe l'objectif que, à l'issue d'une période de cinq ans, il n'y ait plus aucun fraudeur britannique dans la Principauté; les 5 000 clients concernés sont appelés à se dénoncer pour régulariser leur situation et bénéficier de pénalités réduites avant que leur identité ne soit transmise au fisc britannique. L'accord a un défaut important : il accorde une grande confiance à la volonté de coopération du Liechtenstein. Cela étant, il pose trois principes intéressants, qui vont au-delà de l'article 26 de l'OCDE : il supprime de fait le secret bancaire entre les deux pays, il définit un critère de performance clair et de niveau élevé – zéro fraudeur – et il réclame des résultats dans une limite de temps donnée – 5 ans.

Dans le cadre du conflit opposant les Etats-Unis à la banque suisse UBS, l'accord rendu public le 19 août a représenté un autre type d'avancée : la Suisse a un an pour donner 4 450 noms, dont 500 dans les trois mois à venir. Les Etats-Unis engagent ce que les spécialistes appellent une *fishing expedition* (une «pêche au filet»), c'est-à-dire la demande – et l'obtention – d'une longue liste de fraudeurs, alors qu'ils ne connaissent pas leurs noms, ce que proscrivent les accords signés sur la base de l'article 26 de l'OCDE. Signe de la confiance extrême des Américains dans l'administration suisse, l'accord prévoit une revue trimestrielle de la transmission des noms. Ce qui représente, de nouveau, une sacrée brèche dans le secret bancaire.

De son côté, la France a été, jusqu'à l'automne 2009, l'un des pays fer de lance de la lutte contre les paradis fiscaux. Le 27 août, la France annonçait la signature d'un avenant à son contrat de non double imposition avec la Suisse, qui comporte un élément innovant par rapport à la norme OCDE, en cela qu'il n'oblige pas Paris, pour obtenir les informations qu'il souhaite, à donner le nom de la banque ou de la société-écran utilisée par le fraudeur : l'alinéa e) indique que la France ne donnera ces renseignements que «*dans la mesure où ils sont connus*». Néanmoins, plusieurs prises de position du gouvernement suisse depuis ont souligné que cette interprétation n'était pas acceptable et que la France serait traitée comme les autres pays.

### ***Le suivi des traités bilatéraux : les progrès de septembre 2009***

Lors de la réunion du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements des 1<sup>er</sup> et 2 septembre, il a été décidé la création d'un «groupe des pairs» chargé de surveiller que les paradis fiscaux qui, mis sous pression par le G20 d'avril dernier, ont pris ces derniers mois des

engagements d'échange d'informations fiscales, vont bien tenir leurs promesses.

Dans les documents liés au sommet, l'OCDE précise que la contrainte de la signature de douze accords d'échanges d'informations imposée par le G20 «*ne doit pas être considérée comme un plafond, mais comme partie intégrante d'un processus dynamique*», laissant ainsi supposer que d'autres accords pourraient être réclamés aux paradis fiscaux. L'institution veut établir un suivi précis de la mise en œuvre des accords, de leur utilisation effective, avec un rapport régulier, rendu public, le premier étant prévu pour la fin 2009. Néanmoins, le Forum en reste au principe de l'échange d'informations à la demande, ce qui est loin de permettre de prophétiser la fin des paradis fiscaux.

Les ministres des Finances du G20 ont en outre précisé, le 5 septembre 2009, qu'ils étaient prêts à mettre en œuvre des sanctions contre les territoires récalcitrants dès mars 2010. Or, comme tous les paradis fiscaux ou presque signent des accords d'échanges d'informations, il ne restera bientôt plus personne à qui les appliquer.

#### *En attendant l'Union européenne à l'automne*

L'affaire de fraude fiscale impliquant le Liechtenstein au début de l'année 2008 a fait monter la pression politique en Europe contre les paradis fiscaux. La France et l'Allemagne ont alors décidé de soutenir politiquement les travaux engagés depuis 2005 par la Commission en vue de renforcer la Directive épargne, qui permet la taxation de l'épargne des non-résidents.

La Directive prévoit pour l'instant que, lorsque des individus perçoivent des intérêts dans un pays européen – ou ayant accepté d'appliquer la loi européenne, comme l'ont fait de nombreux paradis fiscaux – où ils ne sont pas résidents, le pays en question doit en informer le fisc du pays d'origine ou bien, s'il souhaite conserver son secret bancaire, appliquer une retenue à la source de 20 % – 35 % à partir de 2011. France et Allemagne souhaitent que l'échange d'informations devienne obligatoire et que la directive puisse s'appliquer non plus seulement aux placements traditionnels des individus, mais touche également les personnes morales type trusts, etc., ainsi que les instruments de placements financiers plus sophistiqués, comme les produits dérivés, l'assurance-vie et tous les produits «innovants» inventés par les financiers. Néanmoins, le Luxembourg et l'Autriche, qui seraient les plus touchés par cette évolution, bloquaient le dossier au début de l'automne 2009.

En février 2009, la Commission a également proposé la fin du secret bancaire entre pays de l'Union. Il est «*inacceptable que le secret bancaire en vigueur dans un Etat membre puisse constituer un obstacle à l'établissement correct par les autorités fiscales d'un autre Etat membre du montant des taxes*

et impôts dus par l'un des contribuables résidents de ce dernier», a ainsi déclaré Laslo Kovacs, le Commissaire européen chargé de la fiscalité.

### **Les propositions d'Obama**

Le code des impôts américain est «*un code rempli d'échappatoires pour les entreprises, qui leur permet en toute légalité de ne pas payer leur juste part. C'est un code qui rend bien trop facile pour un nombre, un petit nombre, d'individus et d'entreprises d'abuser de l'utilisation des paradis fiscaux pour ne pas payer d'impôt du tout*». Sur la base de ce constat, qu'on pourrait également faire pour la France, le président Barack Obama est passé à l'attaque le 4 mai 2009 pour forcer multinationales et Américains fortunés à payer leurs impôts.

Le Président américain propose de renforcer les contraintes de divulgation d'informations pesant sur les banques étrangères qui proposent des comptes *offshore* aux Américains. C'est une évolution importante. Il ne faut pas oublier que l'IRS, le fisc américain, ne reçoit pas d'informations systématiques des banques sur les dépôts bancaires, pas plus que sur les bénéficiaires effectifs d'intérêts perçus à l'étranger et versés à des citoyens américains. Le projet de loi préparé à cet effet par l'administration Clinton n'est jamais passé. Les paradis fiscaux européens utilisent couramment cet argument pour justifier leur refus de passer à l'échange automatique d'informations.

De plus, la première façon de ne pas payer d'impôts étant d'appliquer la loi, B. Obama veut changer quelques mesures-clefs du code des impôts américain, qui permet notamment aux multinationales d'organiser des flux de revenus entre différentes filiales situées à l'étranger sans être imposées aux Etats-Unis.

En cela, le gouvernement américain applique une logique qui va à l'encontre de ce qui s'est fait au cours des dernières décennies (15). Le système de taxation des firmes multinationales repose sur le principe de la taxation à la source : on taxe là où les profits sont réalisés, quel que soit le lieu d'origine de la maison-mère. Or, les pratiques de prix de transferts, de localisation des droits de la propriété intellectuelle, le financement de filiales en *thin cap* – faible capital, grosse dette – et autres permettent aux multinationales d'échapper au principe de taxation à la source. Les propositions techniques avancées par B. Obama visent à introduire un principe de taxation fondé sur le critère de résidence : si vous êtes une entreprise américaine, vous devez payer des impôts aux Etats-Unis, quel que soit l'endroit où vous les réalisez. Un principe intéressant dont il faut débattre, même si son objectif logique, un régime mondial consolidé, n'est pour l'instant soutenu

(15) R. AVI-YONAH, «The Obama international tax plan : a major step forward», *Public Law and Legal Theory Working Paper*, n° 149, mai 2009.

par aucun pays. La lutte contre les paradis fiscaux semble donc rester en haut de l'agenda politique mondial.

#### ALLER PLUS LOIN

Une véritable remise en cause de l'espace légal fictif et opaque que proposent les paradis fiscaux suppose de pouvoir s'attaquer aussi bien aux utilisateurs des paradis fiscaux (contribuables aisés, multinationales, institutions financières) qu'aux pays qui les accueillent, sans oublier tous les professionnels du droit et du chiffre (avocats, cabinets d'audit, banques, etc.) qui servent d'intermédiaires.

A cet égard, on peut suggérer plusieurs propositions (16), dont on se contentera ici de présenter une partie, celles qui décideront de l'efficacité, dans la durée, des décisions prises au cours de l'année 2009.

#### *Promouvoir un échange automatique d'information*

Les progrès accomplis dans la dynamique politique du G20, qui se sont traduits par la multiplication des accords bilatéraux d'échange d'informations, doivent être considérés comme un point de départ et non un point d'arrivée.

Il est nécessaire de promouvoir le passage à un échange automatique d'informations au moment des ouvertures de compte ou de trust (fiducie, etc.). Les techniques informatiques permettent de transmettre ce genre de données de manière automatisée, avec une recherche d'informations facilitée par les technologies en vigueur. Les pays du Sud comme les pays du Nord pourraient le mettre en place : après le 11 septembre 2001, les douaniers du Sud ont mis en œuvre un système d'information automatisé qui leur permet d'avoir accès de manière automatique aux fichiers de police du Nord en quelques secondes après avoir scanné un passeport.

En attendant qu'une telle évolution recueille un assentiment politique international, le ministère des Finances devrait rendre public chaque année le nombre de procédures d'échange d'informations mises en œuvre par l'intermédiaire des conventions fiscales/accords d'échange d'informations et leurs résultats, afin de s'assurer que les procédures à la demande qui sont en train d'être mises en œuvre sont utilisées efficacement. La même information devrait être rendue publique au niveau de l'ensemble des pays membres du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements.

(16) C. CHAVAGNEUX, «Pittsburgh et après : un plan d'action contre les paradis fiscaux en 10 propositions», *Fondation Terra Nova*, sept. 2009.

Au cas où il s'avérerait que certains pays sont particulièrement réticents à fournir des informations, des contre-mesures devront être mises en œuvre de manière graduée : instauration d'une retenue à la source sur tous transferts financiers à destination de ces pays – efficacité limitée – ; suppression de la possibilité de déduire des paiements d'intérêts effectués à destination de ces territoires ; remise en cause des accords de libre-échange commerciaux pour les pays situés en dehors de l'Union européenne ; interdiction des transactions financières en provenance et à destination de ces pays. Ce genre de sanctions pèsent d'autant plus lourdement qu'elles sont coordonnées. La voie européenne et multilatérale doit donc être privilégiée, ce qui n'exclut pas des actions bilatérales.

### *Renforcer les administrations fiscales*

La lutte contre les paradis fiscaux ne s'arrête pas aux informations obtenues auprès de ces territoires. Au contraire, c'est là qu'elle commence. Les administrations fiscales doivent développer une capacité à maîtriser le système d'échange d'informations pour que les efforts diplomatiques internationaux se traduisent en recettes fiscales effectivement récupérées. Il faut alors s'assurer que l'administration française par exemple dispose de l'arsenal juridique anti-évasion approprié – de ce point de vue, la question se pose de la nécessité d'harmoniser les incriminations en matière de délinquance fiscale au niveau de l'Union européenne – et des moyens humains adaptés.

Les administrations fiscales doivent pouvoir bénéficier des effectifs et des compétences nécessaires à la lutte contre les paradis fiscaux qui utilisent des montages complexes. Le président B. Obama a montré la voie en annonçant le recrutement de 800 agents supplémentaires dédiés à cette tâche – près de 700 millions de dollars de dépenses supplémentaires, 5 % du budget du fisc). En France, le nombre de contrôleurs du fisc a diminué de 12 % entre 2002 et 2008 et aura perdu encore 15 % d'ici 2011 si on tient compte des suppressions de postes annoncées. Le gouvernement s'engage fortement, en paroles, dans la lutte contre les paradis fiscaux, mais ne semble pas prêt à l'effort budgétaire nécessaire pour mettre son portefeuille au niveau de ses ambitions. La possibilité de donner des pouvoirs de police judiciaire aux inspecteurs des impôts en matière de fraude et d'évasion internationale, sous le contrôle d'un juge, comme cela a été fait pour les douaniers, est une piste intéressante. Le ministre du Budget semble le souhaiter.

La capacité technique des contrôleurs doit également être accrue à la fois par une formation continue adaptée à la complexité et à l'internationalisation croissante des fraudes, ainsi que par le recrutement de professionnels issus du secteur privé en matière bancaire, comptable, financière et juridique. Leurs conditions statutaires et de recrutement pourraient faire l'objet de procédures spécifiques.

Un état des lieux régulier des efforts effectués en matière d'arsenal juridique et de moyens humains devrait être rendu public, tant l'efficacité de la lutte contre les paradis fiscaux passe également par la surveillance de l'expression de la volonté, dans la durée, des pays victimes d'entreprendre les actions politiques nécessaires.

### *Mettre en place un reporting comptable pays par pays*

A plus long terme, le projet d'une taxation consolidée unique au niveau mondial peut être évoqué, selon les mêmes principes que ceux évoqués pour le projet européen. Des travaux techniques peuvent être demandés à l'institution internationale idoine – OCDE? – dont l'approche standard des prix de transfert selon l'*arm's length principle* – les différentes filiales d'une multinationale doivent s'échanger des biens et des services à un prix qui correspond au prix de marché qui serait appliqué entre deux entreprises n'appartenant pas à un même groupe – s'avère désormais souvent inadaptee face aux comportements des multinationales.

Un tel projet de taxation consolidé n'étant pas à l'ordre du jour pour l'instant, des progrès pourraient être réalisés grâce à la mise en œuvre d'un *reporting* comptable pays par pays, si possible par une intégration aux normes IFRS (17).

Le principe est de disposer de l'information permettant de mettre en évidence les pratiques fiscales douteuses des multinationales (manipulation des prix de transfert, *thin cap*, allocation des droits de la propriété intellectuelle, etc.). Chacune d'entre elles – cela peut être demandé par les autorités publiques nationales – devra fournir : son chiffre d'affaires, le nombre de personnes employées, la masse salariale, les profits réalisés et les impôts payés, pour l'ensemble de ses implantations dans les pays où elle est implantée, voire pour chacune des implantations.

L'économiste américain Robert Lipsey (18) a ainsi pu mettre en évidence pour l'ensemble des multinationales américaines les résultats suivants :

En millions de dollars	Moyenne Monde	Irlande, Pays-Bas, Suisse	Barbade	Bermudes
Actifs totaux / nombre d'employés	1	4-5	22	45
En pourcentage	Moyenne Monde	Suisse	Irlande	Bermudes
Profits après impôts / masse salariale	84	160	660	3 500

(17) R. MURPHY, *Country by Country Reporting. Holding Multinationals Corporations to Account Where They Are*, Task Force on Financial integrity and Economic Development, Washington, 2009.

(18) R. LIPSEY, «Measuring the location of production in a world of intangibles productive assets, FDI and intrafirm trade», *NBER Working Paper*, n° 14 121, juin 2008.

Une étude publiée par le Sénat américain (19) a également permis de montrer combien les grandes entreprises américaines localisent leurs profits à l'étranger prioritairement dans les paradis fiscaux et que les actifs immatériels représenteraient la moitié des transferts de revenus vers ces territoires et les transferts de paiements d'intérêts l'essentiel du reste. Il pointe que les industries pharmaceutiques, informatiques et électroniques sont de grosses utilisatrices de ce genre de pratiques et cible les Pays-Bas, la Suisse, les Bermudes et l'Irlande comme principaux offreurs de ce type de services.

Avec une comptabilité pays par pays, ce genre d'anomalies devient flagrant, ce qui peut permettre une action politique dont les modalités politiques restent à négocier.

Le gouvernement britannique a indiqué, à la mi-juin 2009, son soutien à une telle initiative. Lors de la réunion de Berlin du 23 juin 2009, la Belgique, la Corée du Sud, la Norvège et la Suède l'ont également appuyée. L'OCDE doit démarrer un groupe de travail sur le sujet début 2010 et rendre un rapport au printemps.

Certaines entreprises disposent déjà des informations nécessaires, dont le coût de publication serait minime. D'autres devraient procéder à un changement de l'organisation de leur *reporting*, mais le coût à supporter serait uniquement lié à celui de la mise en place de la procédure. En revanche, les entreprises devraient sûrement supporter des frais d'audit supplémentaires, les commissaires aux comptes devant valider la justesse des comptes pays par pays. Un coût d'ajustement qui serait compensé par la baisse du risque de réputation des dirigeants et actionnaires, lesquels verraient grandement minimiser la possibilité de voir leur entreprise en première page des journaux après un scandale fiscal.

L'information pourrait être rendue publique, uniquement sur les sites Internet des entreprises – si on souhaite éviter de trop gonfler la version papier des rapports annuels. Les agences de notation, financière et extra-financière, pourraient s'en saisir pour déterminer les profils de risque des entreprises, dont les plus saines seraient récompensées par un accès moins onéreux aux marchés de capitaux.

\* \*  
\*

Une fenêtre politique s'est ouverte en faveur de politiques publiques conséquentes, destinées à remettre en cause les paradis fiscaux dans toutes leurs dimensions. Le maintien de déficits publics élevés pendant plusieurs années devrait inciter les gouvernements à maintenir un intérêt certain pour le sujet. Cependant, la pression des acteurs privés pour ne rien céder

(19) J.G. GRAVELLE, «Tax havens : international tax avoidance and evasion», *Congress Research Service Report for Congress*, 2009.

est également forte. Et rien ne dit que les grands pays du G20 conserveront à l'avenir le même degré d'implication politique.

Quand le Président de la République française déclare, à la veille du Sommet de Pittsburgh, «*les paradis fiscaux, c'est fini*», on sent poindre un refus d'aller plus loin, ce qui signifierait, après les efforts engagés pour lutter contre les fraudeurs à hauts revenus, de s'attaquer aux intérêts des grandes entreprises qui concentrent sûrement l'essentiel des pertes de recettes fiscales dues aux paradis fiscaux. La nouvelle coalition arrivée au pouvoir en Allemagne à l'automne 2009 est plus libérale et la victoire possible des conservateurs britanniques aux élections législatives de l'été 2010 n'iraient pas dans non plus dans le sens d'une plus grande fermeté. L'année 2010 sera celle où, après la réaction à la crise, le G20 montrera ou non son souhait de lutter, dans la durée, contre les paradis fiscaux.