

QUELLE FEUILLE DE ROUTE IDÉALE POUR LES PROCHAINS G20 EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES PARADIS FISCAUX ?

CHRISTIAN CHAVAGNEUX*

Au moment où tous les grands pays occidentaux font face à des situations budgétaires tendues, les paradis fiscaux privent les États de recettes fiscales précieuses. Par l'opacité des stratégies de placements financiers qu'ils autorisent, ils contribuent à nourrir la spéculation et la propagation du risque systémique (Palan, Murphy et Chavagneux, 2010). Ils offrent aux flux de capitaux illicites un instrument de blanchiment, mais également la possibilité d'avoir accès aux formes modernes d'accumulation que constitue la valorisation, par les marchés financiers, de leur capacité à dégager des profits futurs, au lieu de s'en tenir à la forme traditionnelle d'accumulation que représente la simple addition des profits illégaux année après année (Palan, 2009). On s'aperçoit même depuis le 20 avril 2010 qu'ils forment l'un des maillons de la chaîne des désastres écologiques :

est-ce un hasard si la plate-forme pétrolière Deepwater Horizon, dont les fuites souillent les côtes américaines, est enregistrée aux îles Marshall, pavillon de complaisance notoire, et louée en *leasing* à BP par la société Transocean, *leader* mondial du forage pétrolier *offshore*, domiciliée dans le canton suisse de Zoug ?

Afin de poursuivre le chemin entamé en 2009 dans la lutte contre les paradis fiscaux, le G20 devrait désormais orienter son action selon quatre axes :

- la mise en œuvre d'un échange automatique d'informations ;
- le passage à une comptabilité pays par pays pour les multinationales ;
- la remise en cause des pratiques douteuses des multinationales du droit et du chiffre ;
- et la lutte contre les pratiques financières à risque permises par les centres financiers *offshore*.

* Rédacteur en chef adjoint, *Alternatives économiques* ; rédacteur en chef, *Économie politique*.

PASSER À L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS

L'échange d'informations entre pays

La pression politique exercée par le G20 en 2009 s'est traduite par la multiplication d'accords bilatéraux d'échange d'informations à même de remettre en cause le secret bancaire et celui des *trusts*. Le Global Forum a mis en place un Peer Review Group, sous l'égide de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), dont les rapports indiquent dans quelle mesure le standard de l'institution - l'échange d'informations fiscales à la demande - a été transcrit en droit interne par les pays signataires et s'ils respectent leurs engagements de coopérer dans la traque des fraudeurs fiscaux.

Cela représente assurément une évolution positive par rapport à l'absence de politique internationale contre les paradis fiscaux avant 2009. Pourtant, ces accords et leur revue par les pairs doivent être considérés comme un point de départ et non d'arrivée. Il faut tout d'abord améliorer la qualité du standard OCDE en passant à un échange automatique d'informations fiscales au moment des ouvertures de compte ou de *trust*, fiduciaire... 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'informations automatisé qui leur permet d'avoir accès de manière automatique aux fichiers de la police du

Nord en quelques secondes après avoir scanné un passeport.

De ce point de vue, le ciblage de la Suisse pour forcer les paradis fiscaux à passer à l'échange automatique d'informations paraît une bonne stratégie. Du fait de son rôle de place financière *leader* parmi les paradis fiscaux, faire évoluer les pratiques suisses permet d'accroître la pression politique sur les autres territoires.

Pour l'instant, le gouvernement et les banques suisses refusent vigoureusement d'entendre parler d'échange automatique (Ambühl, 2010 ; Margelisch, 2010). Néanmoins, le débat politique est désormais ouvert sur le sujet en Suisse. Dans son édition du 30 avril 2010, le quotidien *Le Temps*, reflet du politiquement correct de l'autre côté du Jura, publiait un article appelant à négocier le passage à l'échange automatique (Kenel, 2010). Des hommes politiques locaux et des ONG soutiennent le projet.

Le secret bancaire suisse n'est pas sorti indemne de la crise des *subprimes*. Avant celle-ci, les autorités helvètes ne consentaient à fournir des informations aux fiscs étrangers qu'en cas de fraude fiscale avérée. Le 13 mars 2009, elles admettaient le principe d'échange d'informations dans les cas d'évasion fiscale, lorsque le contribuable contourne un peu trop la loi. Présentée comme une concession majeure, cette évolution doit encore trouver sa traduction dans les faits. Les critères pour accepter les demandes d'informations sont stricts et le processus de décision politique qui permettra de valider la mesure va prendre encore plusieurs mois. Mais la leçon est claire : placée sous pression, la Suisse cède.

Le G20 doit désormais poursuivre le travail engagé en 2009. Et pour être certain d'encadrer les pratiques de résistance à la fourniture d'informations, l'échange automatique est la seule solution.

L'échange d'informations entre États et banques

L'échange automatique d'informations ne concerne pas seulement les États. Il peut également être mis en œuvre entre les États et les acteurs financiers privés, selon le principe de la nouvelle loi FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) votée par le Congrès américain en mars 2010.

Cette loi force les établissements financiers étrangers qui souhaitent investir aux États-Unis à révéler aux autorités l'identité de leurs clients quand ces derniers sont des ressortissants américains. À partir du 1^{er} janvier 2013, si les clients souhaitent conserver leur anonymat, les banques devront prélever une retenue à la source de 30 % sur le résultat des investissements, un niveau dissuasif. Les États-Unis mettent ainsi en place rien de moins qu'un échange automatique d'informations fiscales entre les établissements financiers étrangers et le gouvernement (Spencer, 2010), une obligation de déclarer les comptes sans que le fisc n'ait rien à demander.

Cette nouvelle loi s'applique largement : elle concerne les particuliers, mais aussi toutes les entreprises dont au moins 10 % du capital sont détenus par des Américains. Ainsi, une fois par an, les banques, les fonds d'in-

vestissement, les fonds spéculatifs... d'origine étrangère qui investissent des capitaux aux États-Unis pour le compte de ressortissants américains devront donner au fisc leur identité, leur adresse, les numéros de compte, le montant des fonds reçus et des fonds investis et le solde du compte !

Une demande qui va poser des problèmes à de nombreuses banques, en particulier celles d'origine suisse, puisque la loi bancaire leur interdit de fournir ce genre d'informations à un gouvernement étranger (et même à leur propre gouvernement) sous peine de poursuites pénales. Les parlementaires américains, tout à fait conscients de cette contrainte, n'en ont eu cure : le texte de la loi précise que si la législation d'un autre pays empêche un établissement financier étranger de fournir ces informations, l'établissement en question devra s'assurer d'obtenir une dérogation s'il souhaite pouvoir investir aux États-Unis !

La mesure a suscité un tollé du côté helvète. Un ancien avocat devenu membre du Conseil national (la chambre basse du Parlement suisse), Fluri Kurt, a condamné cette loi qui « nuit à la place financière » car elle « complique considérablement le recrutement de résidents fiscaux américains par les entreprises internationales installées en Suisse et réduit d'autant l'attrait de notre pays pour ces entreprises ». Une analyse tout à fait juste, car c'est bien l'un des objectifs de cette loi ! De son côté, un représentant de la Chambre de commerce américano-suisse a menacé les États-Unis d'être privés de fonds importants provenant de ressortissants étrangers car de

nombreuses banques refuseront de supporter les coûts d'un tel système d'informations. Mais on voit mal les banques suisses se résoudre à ne pas investir sur le plus grand marché financier de la planète...

S'attaquer directement aux pratiques fiscales douteuses des acteurs privés apporte un soutien important à la lutte contre les paradis fiscaux. Le G20 devrait s'en inspirer.

METTRE EN PLACE UNE COMPTABILITÉ PAYS PAR PAYS

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...). Chacune d'entre elles - cela peut être demandé par les autorités publiques nationales - devra divulguer son chiffre d'affaires, le nombre de personnes employées, la masse salariale, les profits réalisés et les impôts payés, et ce, pour l'ensemble de ses implantations dans les pays où

elle est établie (Murphy, 2009).

L'économiste américain Robert Lipsey a ainsi pu mettre en évidence pour l'ensemble des multinationales américaines les résultats décrits dans le tableau 1.

Une étude publiée en juillet 2009 par le Sénat américain a également permis de montrer combien les grandes entreprises américaines localisent leurs profits à l'étranger prioritairement dans les paradis fiscaux, 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. Elle 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 rend possible une action politique dont les modalités restent à négocier¹.

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,

Tableau 1
Résultats de l'ensemble des multinationales américaines

	Moyenne du monde	Barbade	Bermudes	Irlande	Pays-Bas	Suisse
Actifs totaux/nombre d'employés (en M\$)	1	22	145	4 à 5	4 à 5	4 à 5
Profits après impôts/masse salariale (en %)	84	-	3 500	660	-	160

la Corée du Sud, la Norvège et la Suède l'ont également appuyée. La France, qui s'était engagée en ce sens lors d'une rencontre franco-britannique au début de l'été 2009, paraît désormais en retrait sur le sujet. L'OCDE est censée travailler sur le projet, afin de fournir un début d'expertise dans le courant de l'année 2010.

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. Par contre, les entreprises devraient sûrement assumer 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 réputationnel des dirigeants et des actionnaires qui verraient grandement minimiser la possibilité de voir figurer 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 l'on souhaite éviter de trop gonfler la version papier des rapports annuels. Les agences de notation, financière et extra-financière, auraient la possibilité de s'en saisir pour déterminer les profils de risques des entreprises dont les plus saines seraient récompensées par un accès moins onéreux aux marchés de capitaux.

Une voie simple et légitime à la mise en œuvre du *reporting* pays par pays consisterait à intégrer ce nouveau standard dans les normes comptables IFRS (International Financial

Reporting Standards) (même si les États-Unis ne les appliquent pas, une procédure, lente, de convergence avec les normes américaines est en cours). La demande d'un tel standard émanant à l'origine d'une mobilisation de la société civile (l'ONG Publish What You Pay) pour le seul cas des industries extractives, l'IASB (International Accounting Standards Board) a publié un document sur le sujet en avril 2010. On y voit une volonté de céder le moins possible en matière de transparence comptable - et fiscale - des activités des firmes multinationales ainsi que le refus de considérer la société civile comme une partie prenante de la définition des normes comptables dont le contenu doit être mis au service des seuls investisseurs (Murphy, 2010). Le Parlement européen s'est saisi du dossier depuis de longs mois, mais l'Union européenne serait à même de lui apporter un soutien efficace au niveau de la Commission et du Conseil des ministres, afin d'amener, au niveau du G20, le débat sur la légitimité démocratique de normes produites par des régulateurs privés, visiblement au service d'intérêts privés².

S'ATTAQUER AUX PROFESSIONNELS DU DROIT ET DU CHIFFRE

Les paradis fiscaux ne pourraient être utilisés de manière aussi « efficace » sans la contribution apportée par certains professionnels du droit et du chiffre (avocats, fiscalistes, comptables...). Afin de lutter contre les

procédés des intermédiaires qui servent les pratiques fiscales et financières à risque, une obligation légale pourrait être faite aux cabinets de conseils et aux fiscalistes de déclarer à l'administration les produits d'optimisation fiscale qu'ils créent et aussi d'identifier leurs clients. De quoi réduire le marketing d'optimisation agressive. L'administration fiscale doit se doter des moyens de pouvoir exercer une veille sur les techniques agressives d'optimisation.

On peut évoquer la piste d'une labellisation publique des conseillers fiscaux sur le modèle des notes (AAA, AA, A...) que reçoivent les États, les entreprises... Les intermédiaires aux pratiques douteuses verraient leur note dégrader.

De manière générale, avec ou sans labels, les professionnels effectuant des montages agressifs et pris la main dans le sac devraient être touchés par de fortes amendes assorties de publicité. On peut également envisager une mise en cause judiciaire directe de leurs dirigeants. Ainsi, dans le cadre de l'affaire UBS, les États-Unis ont annoncé qu'ils portaient plainte contre un cadre de la banque privée zurichoise NZB et un avocat qui auraient facilité l'évasion fiscale des clients américains d'UBS.

L'IRS (Internal Revenue Service) dispose d'une unité spéciale (Offshore Identification Unit) dont l'objectif est d'identifier ces réseaux opaques de conseils douteux. S'attaquer à ces professionnels qui encouragent la fraude fiscale pour s'enrichir est une étape essentielle pour mener un véritable combat politique contre les paradis fiscaux.

LUTTER CONTRE L'INSTABILITÉ FINANCIÈRE PROVOQUÉE PAR LES PARADIS FISCAUX

Le G20 a placé la lutte contre les paradis fiscaux parmi la liste de ses priorités politiques. Il a également lancé plusieurs réformes de grande envergure de la régulation bancaire et financière internationale, dont l'un des effets collatéraux positifs, si elles sont menées à bout, sera de remettre en cause les pratiques financières à risque permises par les paradis fiscaux (véhicules *offshore*, une plus grande transparence des fonds spéculatifs...).

Néanmoins, une identification claire des pratiques par lesquelles les centres financiers *offshore* contribuent à nourrir l'instabilité financière reste nécessaire. Un rapport du GAO (Government Accountability Office), l'équivalent de la Cour des comptes aux États-Unis, montre qu'une partie du système bancaire fantôme établi par les institutions financières américaines pour développer des actifs toxiques l'a été aux îles Caïmans. Les déboires de la banque britannique Northern Rock sont dus à un excès d'endettement à court terme dissimulé dans sa filiale Granite enregistrée à Jersey. L'Islande se retrouve endettée sur plusieurs générations pour rembourser les prêts qui lui permettent de dédommager les clients britanniques et hollandais des filiales de ses banques installées à Guernesey (Landsbanki) et à l'île de Man (Kaupthing). Le rôle de la Suisse, du Luxembourg, des Îles Vierges britanniques ou des Bermudes dans le scandale Madoff et celui

d'Antigua dans le scandale Allen Stanford ont été mis en évidence. Les paradis fiscaux ont été des acteurs de tous les épisodes clés de la crise financière.

Leur rôle dans l'accroissement de l'instabilité financière devait faire l'objet d'une action spécifique, réclamée par les G20 de 2009. Alistair Darling, l'ancien ministre des Finances britanniques, avait, par exemple, confirmé en octobre 2009 que le travail avançait. « Comme nous nous sommes attaqués aux paradis fiscaux, nous allons nous attaquer aux paradis réglementaires », a affirmé le ministre. « Il n'est pas bon pour la stabilité financière que certaines entreprises puissent opérer à partir d'une île des Caraïbes pour se cacher derrière un voile de secret », a-t-il également souligné. Ce devait être fait lors d'une rencontre des ministres des Finances du G20 au début du mois de novembre 2009. Mais la liste promise des paradis réglementaires permettant des prises de risques sans

contrôle n'a pas vu le jour. Questionnée sur le sujet en juin 2009, Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, a indiqué que la liste devrait être rendue publique à la fin de l'année 2010 ou au début de l'année 2011.

La lutte contre les paradis fiscaux fait partie des dossiers suivis de près par les sociétés civiles. Le G20 y joue une grande partie de sa crédibilité politique aux yeux des opinions publiques. Les acteurs financiers y mesurent également de près la volonté réelle des dirigeants politiques de réguler leurs pratiques à risque. Enfin, les nombreux chantiers de régulation des banques et des marchés lancés par le G20 ne pourront déboucher sur des mesures efficaces que si les centres financiers *offshore* sont régulés et surveillés. La lutte contre les paradis fiscaux est l'un des terrains où le G20 joue à la fois sa crédibilité et son efficacité.

NOTES

1. Mais qui serait certainement efficace en termes de retour sur investissement car les contrôles fiscaux sur les grandes entreprises sont rentables (dans le cas britannique, selon une étude de UHY Hacker Young de mai 2010, chaque euro de contrôle fiscal des multinationales rapporte 181 euros d'impôts, contre 10 euros pour les PME).
2. À noter que la région Île-de-France a voté juste avant l'été une résolution demandant aux entreprises travaillant avec elle et présentes dans les paradis fiscaux de justifier d'une comptabilité pays par pays pour ces territoires.

BIBLIOGRAPHIE

- AMBÜHL M. (2010), « Suisse : une coopération fiscale et protection de la sphère privée », *Économie politique*, n° 46, avril.
- KENEL P. (2010), « Secret bancaire : une stratégie pour la Suisse », *Le Temps*, 30 avril.
- LIPSEY R. E. (2008), « Measuring the Location of Production in a World of Intangible Productive Assets, FDI and Intrafirm Trade », National Bureau of Economic Research (NBER), *Working Paper*, n° 14121, juin.
- MARGELISCH C.-A. (2010), « Nouvelle stratégie du secret bancaire suisse : coopération fiscale et protection de la sphère privée », *Économie politique*, n° 46, avril.
- MURPHY R. (2009), *Country-by-Country Reporting : Holding Multinational Corporations to Account Wherever They Are*, Task Force on Financial Integrity and Economic Development, juin.
- MURPHY R. (2010), *Country-by-Country Reporting in the Extractive Industries*, Tax Research LLP, *IASB discussion paper*.
- PALAN R. (2009), « Crime, Sovereignty and the Offshore World », in *Crime and the Global Political Economy*, Friman R. H. (sous la direction de), Lynne Rienner.
- PALAN R., MURPHY R. et CHAVAGNEUX C. (2010), *Tax Havens. How Globalization Really Works*, Cornell University Press.
- SPENCER D. (2010), « Memorandum on the US Foreign Account Tax Compliance Act », *Tax Justice Briefings*, avril 2010.