

PARADIS FISCAL : COMBIEN DE DÉFINITIONS ?

VINCENT PIOLET *

Le débat sur la liste fluctuante des paradis fiscaux reflète bien souvent les intérêts qui sont en jeu pour le mode de fonctionnement du système mondial libéralisé dont les places financières constituent le centre et non la marge. S'atteler à la mise sur pied de telles listes relève de la part des États et des institutions internationales d'un acte géopolitique auquel les sociétés civiles entendent de plus en plus se mêler.

« Quand l'argent précède, toutes les portes s'ouvrent »
(William Shakespeare, *Les Joyeuses Commères de Windsor*, 1602)

« **L**es paradis fiscaux, le secret bancaire, c'est terminé ! », avait proclamé le président de la République française Nicolas Sarkozy au journal télévisé en 2009 devant des millions de Français. Pourtant l'administration fiscale française a régulièrement publié une liste de paradis fiscaux - les États et territoires non coopératifs (ETNC) -, un euphémisme qui ne trompe personne. D'ailleurs, en ce début d'année 2014, il fut annoncé que Jersey et les Bermudes ne seront plus considérés comme des ETCN. En effet, dans une lettre du ministre de l'Économie et des Finances adressée au Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, il est rapporté que « les discussions avec les Bermudes et Jersey ont ainsi notamment permis de trouver des solutions concernant les modalités pratiques [...] Ces fructueux résultats attestent de la volonté de ces partenaires de respecter leurs engagements ». Cet état de fait a été confirmé dans un arrêté publié le 19 janvier 2014 au *Journal officiel*.

Cette information est relativement surprenante pour qui connaît le régime des trusts à Jersey qui permet la dissimulation des détenteurs et donc des bénéficiaires économiques. Bercy n'a peut-être

* DOCTEUR EN GÉOPOLITIQUE DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE GÉOPOLITIQUE, UNIVERSITÉ DE PARIS 8.

pas été insensible à la forte présence de banques françaises sur l'île, à l'instar de BNP Paribas qui dispose de 8 filiales et 350 employés. Après le rachat de la banque Habros, la Société Générale en compte, elle, 150. Laisser Jersey dans la liste des ETCN aurait pénalisé ces banques françaises.

Concernant les Bermudes, ce sont surtout les réassureurs qui se voient comblés. Comme les banquiers, ceux-ci ont évité de justesse une modification du régime relatif aux filiales interdisant toute forme d'exonération. De la même façon, ils ont évité un prélèvement forfaitaire à la source au taux de 75 % institué sur les produits de placement. Autant de contraintes fiscales qui auraient fait perdre toute forme d'intérêt aux transactions avec les Bermudes¹. Rappelons que les Bermudes pèsent 8 % du marché mondial de la réassurance².

64

Cette modification de la liste des ETNC n'a pas fait l'unanimité au sein du Parti socialiste, dont ses membres sont pourtant au pouvoir. La présidente PS de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Élisabeth Guigou, et le rapporteur général PS du budget à l'Assemblée nationale, Christian Eckert, ont ainsi dénoncé ce retrait dans un communiqué commun : « Au regard des derniers travaux du Forum mondial sur la transparence, organisés sous l'égide de l'OCDE, publiés à la suite de la réunion de Djakarta les 21 et 22 novembre derniers, un tel retrait n'est pas justifié. Ni Jersey ni les Bermudes n'ont obtenu une notation d'ensemble justifiant ce retrait »³.

La liste des ETNC est source d'interrogations. On y trouve en 2013, en plus des deux candidats à la suppression, le Botswana, Brunei, le Guatemala, les Îles Marshall, les Îles Vierges britanniques, Montserrat, Nauru et Niue. Les services fiscaux français n'auraient-ils pas oublié la Suisse où un ministre français a réussi à dissimuler un compte bancaire approvisionné ? Et que dire du Luxembourg, paradis fiscal par excellence, dont les pratiques portent tellement préjudice que des économistes souhaitent le voir exclu de l'Union européenne ?⁴

¹ Marie Luginsland, « Les Bermudes et Jersey échappent à la liste noire de Bercy », *L'argus de l'assurance*, 6 janvier 2014.

² Chiffres 2011. « Les Bermudes rejoignent la liste noire : quelles conséquences pour la réassurance ? », *L'argus de l'assurance*, 9 septembre 2013.

³ « Bercy sort les Bermudes et Jersey des paradis fiscaux », *lemonde.fr* avec l'AFP, 20 janvier 2014.

⁴ Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations : Enquête sur les paradis fiscaux*, Le Seuil, 2013.

À l'instar du retrait des Bermudes et de Jersey, cette liste ne semble donc pas être exempte de toute pression politique et économique. Elle n'a qu'une valeur presque symbolique, elle ne peut y inclure des États importants comme la Suisse ou le Luxembourg pour la simple et bonne raison que ces places financières sont incontournables. Le volume de transactions passant par ces territoires est trop important pour pénaliser sans distinction le bon grain de l'ivraie. De la même façon, des facteurs économiques peuvent être avancés face à la troublante absence des îles Caïman, du Liechtenstein ou de Panama, qui disposent de places financières autrement plus opaques et développées que celles présentes dans la liste des ETCN.

Selon ces priorités économiques ou politiques, la France ne présentera pas la même liste de paradis fiscaux que le Royaume-Uni, de la même façon que les États-Unis auront des intérêts également différents. Comment peut-on alors déterminer si un pays est ou non un paradis fiscal ? Répondre à cette question revient à définir un paradis fiscal, et l'on a vu que la légitimité de celui qui énonce une telle définition doit être aussi étudiée sous l'angle critique.

65

Définir un paradis fiscal : un acte géopolitique

Drapées d'une légitimité qui semble incontestable de prime abord, des organisations internationales se sont donc penchées sur cette difficile question.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a ainsi publié en 1998 un premier rapport sur les conséquences des systèmes financiers des paradis fiscaux. Des territoires sont pour la première fois listés⁵. En 2000 sont publiés les noms de 35 juridictions considérées comme paradis fiscal et 47 autres jugées à fiscalité dommageable⁶. En 2004, la liste est considérablement réduite : seuls Monaco, Andorre, le Liechtenstein, le Liberia et les Îles Marshall demeurent⁷.

La crise financière de 2008 a amené l'OCDE à revoir sa définition des paradis fiscaux. L'opinion publique ayant saisi le rôle des paradis fiscaux dans la crise, les gouvernements se sont tournés vers l'OCDE pour régler le sort des places financières *offshore*. L'OCDE devait alors répondre rapidement à l'indignation générale. Il a été ainsi

⁵ *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*, Paris, OCDE, 1998.

⁶ *Progress Report on Harmful Tax Practices*, Paris, OCDE, 2000.

⁷ Rapport d'étape 2004 : projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables, Paris, OCDE, 2004.

décidé de définir une « liste noire » des paradis fiscaux ; mais afin de ne pas froisser les paradis fiscaux sous la protection des grandes puissances, les États « coupables » ont été sélectionnés parmi des pays sans appui géopolitique, isolés de tout soutien ou d'influence internationale : l'Uruguay, la Malaisie, le Costa-Rica, les Philippines.

Après des critiques virulentes qualifiant de farce une liste où ne figuraient ni le Liechtenstein, ni Hong Kong, ni les îles Caïmans ou Monaco, l'OCDE déclara en avril 2009 que plus aucun pays ne faisait partie de la « liste noire ». Bref, les paradis fiscaux avaient disparu en quelques semaines, le secrétaire général de l'OCDE se félicitant du « progrès tout à fait significatif »⁸ réalisé. Le président de la République française, Nicolas Sarkozy, avait donc toutes les bonnes raisons de se réjouir...

Pour sortir de la « liste noire », chaque État devait obtenir au moins 12 accords de coopération avec des pays tiers. Ce critère se plaçait *de facto* comme base à la définition de ce qu'est ou n'est pas un paradis fiscal. Cette définition de l'OCDE montra très vite ses limites. Monaco a par exemple atteint son quota grâce à des accords avec des pays comme Andorre, les Bahamas, le Liechtenstein, le Luxembourg, le Qatar, Samoa, Saint-Marin et Saint-Christophe-et-Niévès. Des paradis fiscaux notoires s'accordant mutuellement des accords d'échange d'informations...

66

Pourquoi l'OCDE a-t-elle choisi un nombre de conventions fiscales pour définir si un territoire est ou non un paradis fiscal ? Lister les paradis fiscaux est un acte géopolitique. L'OCDE, qui regroupe les plus grandes puissances souvent tutélaires des paradis fiscaux, ne peut donc pas aller contre les intérêts de ses États membres.

Si l'objectif affiché est la neutralisation des paradis fiscaux, nous pouvons avancer cinq dimensions pour les définir : une fiscalité faible, une grande opacité, une législation peu contraignante, l'absence ou la faible coopération judiciaire et une stabilité politique. Il n'est bien sûr pas nécessaire d'afficher les cinq critères, l'existence d'un ou deux d'entre eux est suffisante. Bien entendu, cette définition peut être également remise en cause, mais sa nature est affichée clairement, sans ambages. Son but est d'identifier des territoires qui permettent l'évasion fiscale (terme incluant ici l'optimisation fiscale « agressive » dont l'objectif – légal – est purement fiscale, à savoir éviter l'impôt – au contraire d'une optimisation fiscale standard qui est guidée d'abord par des impératifs économiques ou commerciaux –, la fraude fiscale et le blanchiment d'argent). Ici

⁸ « L'OCDE raye les derniers pays non coopératifs de sa liste noire », *Le Point*, 7 avril 2009.

l'utilisation des paradis fiscaux a un rôle différent selon l'utilisateur. Le particulier cherchera à minimiser l'impôt sur ses revenus et son patrimoine, il désirera l'anonymat et des taux d'imposition faibles. Le criminel souhaitant blanchir son argent s'orientera plutôt vers des pays avec lesquels la coopération judiciaire est faible et à grande opacité. Les grandes entreprises qui voient en l'impôt une simple variable dans une équation devant être maximisée pratiqueront une optimisation fiscale agressive et répartiront leurs filiales en fonction de la faible fiscalité des pays d'accueil. Les banques ou les assureurs rechercheront une législation peu contraignante afin de contourner les règles prudentielles et créer sans contrôle des instruments financiers toujours plus risqués mais à fort rendement potentiel.

La société civile, acteur de la lutte contre les paradis fiscaux

Face à l'insatisfaction suscitée par l'OCDE, des associations ont donc elles aussi déterminé des listes de paradis fiscaux. Créé en 2003, Tax Justice Network (TJN) regroupe une coalition de chercheurs et d'activistes partageant un même objectif : la lutte contre la criminalité financière. Afin d'établir la carte la plus juste des paradis fiscaux, de nombreux critères tels ceux cités ci-dessus sont croisés. TJN publie ainsi le *Financial Secrecy Index* qui classe 73 territoires selon leur degré d'opacité. On retrouve alors en 2013 la Suisse au premier rang, suivie du Luxembourg, de Hong Kong, des îles Caïmans, de Singapour, des États-Unis, etc.

Les États-Unis à la 6^e place ? Lorsque le président américain Obama vantait la vertu fiscale américaine et jetait l'opprobre sur les îles caribéennes en dénonçant avec cynisme l'immeuble Uglad House situé aux îles Caïmans qui abrite 12000 sociétés, que « c'est soit le plus grand immeuble du monde, soit la plus grande escroquerie fiscale de tous les temps »⁹, Anthony Travers, président de l'autorité des services financiers des îles Caïmans, lui rappelait que le Delaware abritait un bâtiment situé au 1209 North Orange Street à Wilmington qui domiciliait pas moins de 217000 sociétés...

Cette liste dénonce également des pays qui portent des représentations positives en matière de transparence économique, comme le Canada. Celui-ci est en effet classé à la 17^e place, le rôle de la bourse de Toronto spécialisée dans la cotation boursière des géants miniers mondiaux n'est pas anodin. En offrant une opacité

⁹Thomas Landon, « Offshore Haven Considers A Heresy : Taxation », *The New York Times*, 3 octobre 2009.

bienvenue pour des entreprises souhaitant avoir les coudées franches en matière d'agissements frauduleux, loin des regards occidentaux, dans des sites miniers en Afrique ou en Amérique du Sud par exemple, le Canada est un réel paradis fiscal et judiciaire¹⁰.

Les cinq premières places financières mondiales font partie selon TJN des territoires les plus opaques : la City de Londres occupe la 21^e place, Wall Street la 6^e, Hong Kong la 3^e, Singapour la 5^e et Zurich la 1^{re}¹¹. Ces résultats ne sont pas surprenants : les paradis fiscaux sont totalement intégrés à la finance mondiale et non un espace à la marge de celle-ci.

À chacun son paradis fiscal

Les Britanniques via la City mènent le jeu de la finance *offshore*. Ainsi un rapport diligenté par le Trésor britannique sur les territoires de la Couronne est sans appel. Ces neuf territoires¹² représentent 2 800 milliards de dollars de dépôts. En comparaison, la Suisse accueille 1 200 milliards de dollars et le Luxembourg 900¹³. Le Premier ministre britannique, David Cameron rassure d'ailleurs ces dépendances britanniques lorsque l'Union européenne souhaite la mise en place d'un « registre central public des ayants droit », c'est-à-dire des actionnaires de toutes les sociétés, y compris les trusts, opérant en Europe ou dans ses dépendances, il leur écrit : « Je sais que certains, en Europe, veulent aller encore plus loin pour empêcher l'abus des trusts et des arrangements légaux privés qui y sont liés. Il est clairement important que nous reconnaissons les importantes différences entre les trusts et les sociétés. Cela signifie que la solution utilisée pour s'attaquer à la mauvaise utilisation de

68

¹⁰ Alain Deneault et William Sacher, « L'industrie minière reine du Canada », *Le Monde diplomatique*, septembre 2013.

¹¹ D'après le classement du cabinet de consultant anglais Z/Yen publié le 25 mars 2013, la City est restée en 2012 sur la première place du podium devant Wall Street, Hong Kong, Singapour et Zurich, cité in Marc Roche, « Vive la crise ! », *Le Monde*, 29 mars 2013.

¹² Les trois dépendances de la Couronne sont Guernesey, Jersey, Isle of Man et les six territoires d'outre-mer britanniques sont Anguilla, les Bermudes, les îles Caïmans, Gibraltar, les îles Vierges britanniques, les îles Turques et Caïques.

¹³ Michael Foot, *Final Report on the independent review of British offshore financial centres*, table 2A p. 19 (http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/indreview_brit_offshore_fin_centres.htm, octobre 2009).

ces entreprises, comme le registre public central des ayants droit, pourrait ne pas être appropriée »¹⁴. Les limites de la solidarité européenne en matière de lutte contre la fraude fiscale sont claires...

Chacune des grandes puissances peut compter sur sa ou ses places *offshore* dont elles contrôlent toute action ou initiative grâce au caractère factice de leur indépendance et à leur souveraineté. Depuis plus de deux cents ans, les États-Unis peuvent compter sur un réseau de paradis fiscaux situés dans les Caraïbes. Les Bahamas ne sont par exemple qu'à quelques minutes d'avion du territoire américain. Ils peuvent aussi compter sur Antigua-et-Barbuda, Aruba, la Barbade, Curaçao, Dominique, Grenade, les îles Vierges américaines, Montserrat, Saint-Christophe-et-Niévès, Saint-Vincent-et-les-Grenadines ou Sainte-Lucie, quand ce n'est pas directement – on l'a vu – sur son territoire comme dans l'État du Delaware.

En Europe continentale, il n'échappe à personne non plus que les grandes puissances utilisent et contrôlent des places *offshore*. Monaco et Andorre pour la France, le Liechtenstein pour l'Allemagne, Monaco et Saint-Marin pour l'Italie, les Antilles néerlandaises et Saint-Martin pour les Pays-Bas : nous sommes ici dans une relation de maître à subordonné. Ces places *offshore* sont indépendantes à première vue car elles servent les intérêts de leurs puissances de tutelle. Par exemple, à l'époque du franc, lorsque le Parti socialiste arriva au pouvoir en 1981 et que « les chars soviétiques devaient parader sur les Champs-Élysées », les riches Français paniqués surent mettre à l'abri leur fortune dans le paradis fiscal monégasque. Monaco jouait à plein son rôle d'appât et évita la fuite de ces capitaux vers des paradis étrangers. La Principauté joua le même rôle après la Seconde Guerre mondiale : constatant que la Principauté a constitué un « inévitable appât » pour les capitaux français et étrangers grâce à son indépendance, le nouveau consul général de France à Monaco écrivait en 1944 : « Cet appât cachait un piège qui a fonctionné dans un sens très favorable aux intérêts français, puisqu'il rend possible aujourd'hui la récupération de capitaux soustraits à la France et qui se seraient investis ailleurs, ou dans une autre forme, s'ils n'avaient pas eu une telle confiance dans la neutralité monégasque. [...] La situation de la principauté enclavée dans le territoire français permet d'y attirer des capitaux, d'y constituer des organismes internationaux, en terrain neutre mais sous le contrôle de la France. [...] Il faut faire en sorte que sa

¹⁴ *Le Canard enchaîné*, 8 décembre 2013.

législation financière conserve ce caractère exceptionnel si séduisant pour les capitalistes »¹⁵.

Les puissances asiatiques comme la Chine ou le Japon ont également leur pré carré *offshore* à Hong Kong, Singapour, Macau. L'Inde utilise Maurice et la Russie Chypre¹⁶. L'Australie a à sa disposition ses confettis insulaires indépendants prêts à se jeter dans les services *offshore* pour survivre tel que Nauru, le Vanuatu, Niue ou les îles Cook. Enfin, pour dissimuler leurs capitaux, les riches émirats et royaumes arabes ne s'embarrassent pas à dépasser leurs frontières : ils créent localement des *free zones* comme Jebel Ali à Dubaï, dans les Émirats arabes unis. On trouve dans ces zones toute l'opacité nécessaire pour cacher ou blanchir les capitaux¹⁷.

Une notion complexe

Lorsque l'acteur français le plus emblématique – Gérard Depardieu – se réfugie en Belgique pour des raisons fiscales, les citoyens belges sont perplexes. La Belgique dispose d'un des États sociaux les plus avancés du monde ; elle en assure le financement par des revenus fiscaux élevés. Si la majorité des contribuables belges sont soumis à des prélèvements parmi les plus élevés du monde, la classe des plus aisés, elle, bénéficie d'un régime particulièrement favorable¹⁸. Il peut donc exister aussi des différences à l'intérieur d'un même État. De la même façon, de nombreux Suisses regrettent de

70

¹⁵ Propos du Consulat général de France à Monaco au gouvernement français le 7 octobre 1944 cité in Abramovici, Pierre. *Un rocher bien occupé : Monaco pendant la guerre 1939-1945*, Éditions du Seuil, 2001.

¹⁶ Suite à la faillite de son système bancaire national, le paradis fiscal chypriote risque de devenir obsolète. La décision des ministres de la zone euro, avalisée le 12 avril 2013, a mis en place un plan de sauvetage prévoyant un prêt de 10 milliards d'euros de l'UE et du FMI en faveur de l'État chypriote. La contrepartie de ce prêt se traduit par une politique de rigueur fiscale sévère comprenant dans certains cas une ponction allant jusqu'à 60 % sur les comptes bancaires au-delà de 100 000,00 euros ; une décision sans précédent qui fait polémique tant dans l'opinion publique chypriote que dans l'État russe qui y voit une attaque contre ce qu'il estime être son pré carré *offshore*.

¹⁷ Vincent Piolet, « Les Émirats et Royaumes arabes : les travailleurs migrants au pays des *free zones* », *Hérodote*, n° 133, La Découverte, 2009.

¹⁸ Frédéric Panier, « Paradis fiscaux, le modèle belge », *Le Monde diplomatique*, juillet 2012.

ne pas pouvoir bénéficier du généreux forfait fiscal offert à certains étrangers résidents¹⁹.

Davantage qu'une logique de lutte contre des territoires, l'évasion fiscale doit être combattue sous l'angle de l'abus de droit. Les parlementaires français ont été à deux doigts de pouvoir présenter la France comme précurseur dans ce combat. Malheureusement, certains amendements déposés par les députés socialistes le 15 novembre 2013 viennent d'être annulé par le Conseil constitutionnel à la fin décembre 2013. La législation actuelle définit l'abus de droit en matière fiscale à condition qu'il soit établi que l'optimisation a pour but « exclusif » de minorer ou d'échapper à l'impôt ; l'un des amendements supprimés remplaçait le terme « exclusif » par « principal » permettant ainsi de sanctionner le fait de faire transiter des capitaux par divers territoires complaisants pour éviter l'imposition en France. Le Conseil constitutionnel a également annulé d'autres mesures progressistes dans la lutte contre les paradis fiscaux comme contraindre les fiscalistes à déclarer au fisc les schémas d'optimisation fiscale envisagés pour leurs compagnies clientes, ou comme l'obligation de documenter les prix de transfert – prix auquel les filiales d'un même groupe présent dans plusieurs pays se facturent leurs services parfois à des fins d'optimisation fiscale.

71

Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que ces mesures étaient « contraire à la liberté d'entreprendre », que les peines envisagées étaient « sans lien avec les infractions réprimées ». Il apparaît donc que l'enjeu de la lutte contre l'évasion fiscale doit d'abord passer par le combat politique, seul à même de prendre en compte toutes les dimensions d'une notion complexe.

¹⁹ Manon Sieraczek-Laporte, *Exilés fiscaux : tabous, fantasmes et vérités*, Édition du Moment, 2013.

