

Transparence, crise financière et paradis fiscaux ¹

Matti Ylönen

La transparence est un sujet majeur depuis que la crise financière a éclaté. Il y a de nombreuses raisons à cela. Nous avons besoin de plus de transparence afin de rendre le système financier mondial plus stable, plus prévisible et plus équitable. La transparence est aussi l'un des mots clés de l'économie mondiale contemporaine. La crise n'a fait que renforcer son importance.

Le concept de transparence

Les multinationales se sont empressées d'adopter le concept de transparence dans leurs rapports et déclarations de responsabilité sociale. Mais, comme c'est souvent le cas dans ce dernier domaine, le fond et la forme de la transparence peuvent être très différents l'un de l'autre. Il a fallu attendre la crise financière pour que les hommes politiques et dirigeants d'entreprise commencent à discuter sérieusement du type de transparence dont l'économie mondiale a besoin ; le processus est maintenant en train de s'accélérer. Un consensus international est en train d'émerger sur la nécessité d'une plus grande transparence de l'économie mondiale et de la finance internationale, puisque chacun a intérêt à éviter qu'une telle crise ne se reproduise. La question est de savoir si les réformes seront en mesure de pénétrer les structures de secret des paradis fiscaux. En cas de succès, il y aurait d'énormes répercussions sur le fonctionnement des marchés financiers et de l'économie mondiale, mais aussi sur la politique.

Améliorer la transparence du système financier mondial offrirait aux citoyens de nombreuses possibilités de retrouver le contrôle démocratique

des marchés. D'abord, en traitant le problème de l'évasion fiscale, les pays verraient leurs recettes fiscales augmenter et bénéficieraient de plus d'espace budgétaire pour opérer. Ensuite, en punissant la comptabilité créative et le recours des entreprises aux juridictions secrètes, on réduirait leurs marchés et, par la même occasion, la puissance relative des sociétés de plus en plus transnationales vis-à-vis des États ce qui redonnerait certains pouvoirs de réglementation aux parlements élus et limiterait l'autorégulation du marché. Enfin, en améliorant la transparence comptable, les mouvements de la société civile se verraient offrir de nouveaux outils afin que le débat ne se concentre plus sur la responsabilité civile des entreprises mais sur leur obligation de rendre des comptes. Par conséquent, l'élimination des avantages fiscaux et réglementaires injustifiés pourrait favoriser la promotion d'un plus grand nombre d'entreprises au niveau local, coopératives et banques locales. Celles-ci ne se retrouveraient plus désavantagées face aux multinationales qui ne paient pas leurs impôts.

C'est – aujourd'hui plus que jamais – le temps des programmes politiques ambitieux destinés à mettre fin à l'utilisation des juridictions secrètes. Ces dernières années, des organisations de la société civile et des gouvernements progressistes (comme la Norvège et de nombreux pays en développement) ont mis au point un ensemble de propositions concrètes et faisables visant à renforcer la capacité des États à maîtriser l'évasion fiscale et réglementaire ou à faire pression sur les utilisateurs finaux ou les facilitateurs de l'économie *offshore* en les forçant à changer de comportement. Les initiatives actuelles de l'OCDE et d'autres organisations intergouvernementales pour lutter contre le secret bancaire sont une avancée des plus appréciées, mais il semble peu probable que ce printemps voie l'arrivée de solutions assez complètes pour maîtriser l'évasion fiscale et réglementaire et autre utilisation des juridictions secrètes. Les campagnes devraient avancer de manière très significative, mais doivent aussi se poursuivre.

La longue histoire des paradis fiscaux

Les premiers paradis fiscaux d'entreprises ont été établis dans les États américains du Delaware et du New Jersey à la fin du 19^e siècle. Le secret bancaire moderne a vu le jour en Suisse dans les années 30. Après cela, il a fallu des décennies avant que l'économie *offshore* ne commence son expansion effrénée et n'atteigne son ampleur d'aujourd'hui. Au vu de cette histoire, on constate qu'il a fallu un temps incroyable avant que les paradis fiscaux n'apparaissent dans les programmes de politique internationale et de gouvernance mondiale. Les premières grandes tentatives de l'OCDE pour limiter les paradis fiscaux n'ont débuté qu'au milieu des années 1990.

S'il existe plusieurs définitions des paradis fiscaux et de la finance *offshore*, leurs principales caractéristiques sont un haut niveau de secret, une faible ré-

glementation et la plupart du temps peu ou pas de taxes. Le problème majeur est le secret, c'est-à-dire la possibilité de cacher les propriétaires bénéficiaires ou autres parties prenantes, ce qui a conduit un certain nombre à préférer le terme de juridiction secrète à celui de paradis fiscal. Bon nombre des faillites et scandales d'entreprise les plus importants de ces dix dernières années impliquaient une mauvaise utilisation des paradis fiscaux. Ces épisodes ont permis de porter l'attention politique sur l'économie *offshore*, mais aussi d'influencer l'opinion publique et de susciter plus d'intérêt sur le sujet. Enron, par exemple, possédait des centaines de filiales aux Îles Caïman, utilisées comme façade pour couvrir ses pertes monumentales. Yukos, Parmalat et Worldcom ont aussi abusé des entités *offshores*, avec l'aide de grandes banques et des quatre principales firmes comptables. Les récentes nationalisations de banques européennes ont mis en lumière des exemples similaires à celui d'Enron. British Northern Rock, l'une des premières banques à avoir été nationalisée au début de la crise, cachait ses investissements à haut risque (*subprimes*) au moyen d'un «réseau de véhicules à usage spécifique, notamment à Jersey», selon le journal *The Guardian* de novembre 2007². La plupart des placements hypothécaires étaient supprimés des comptes de Northern Rock, transformés en véhicules à usage spécifique non transparents. Cette nationalisation a aussi attiré l'attention sur les opérations de la banque du Benelux, Fortis, dans les paradis fiscaux. Celle-ci gérait plus de sept cents agences dans des paradis fiscaux tels que les Îles Vierges britanniques, les Îles Caïman et le Panama³. Les firmes comptables et le secteur bancaire ont été extrêmement prolifiques en conseils auprès des multinationales et des investisseurs quant à la façon d'exploiter les failles offertes par les juridictions secrètes. Plusieurs autorités ont accusé les banques et les quatre grandes firmes comptables de favoriser l'évasion fiscale.

Déjà en 2003, l'enquête du sénat américain avait conclu que «la vente de refuges fiscaux potentiellement abusifs et illégaux [était] devenue une activité lucrative aux États-Unis et que certains professionnels comme les firmes comptables, les banques, les agences de conseil en investissement et les cabinets juridiques étaient des acteurs majeurs de la commercialisation massive de «produits fiscaux» génériques à de multiples clients»⁴. Sa dernière enquête sur l'économie *offshore* mondiale (septembre 2008) s'intéresse à la mauvaise conduite de deux banques bien connues, UBS et LGT. Lors d'un communiqué de presse, Carl Levin, président du comité d'enquête permanent, remarquait que «les juridictions *offshore* [lâchaient] régulièrement des sociétés anonymes, des fonds spéculatifs, des trusts et autres entités financières sur le monde et [freinaient] les efforts internationaux visant à détecter, arrêter et punir ces mauvaises conduites. L'inaction de la communauté internationale a encouragé toute une série de pays à s'engager dans des abus *offshore*, de l'Autriche aux Îles Caïman, en passant par l'Île de Man, le Liechtenstein, Monaco, Singapour, la Suisse et bien d'autres.

La communauté mondiale aurait dû, depuis bien longtemps, suivre une stratégie collective contre le secret et la non-réglementation des affaires pratiqués par les juridictions *offshore*. Les nations du monde doivent adopter des mécanismes permettant d'empêcher les institutions financières *offshore* non coopératives d'accéder aux systèmes financiers internationaux»⁵. Les institutions intergouvernementales comme la Banque mondiale et le FMI se sont montrées réticentes à prendre le problème au sérieux et la plupart des études sur les dimensions de l'économie *offshore* ont été réalisées par des ONG et des groupes de réflexion. En janvier 2009, le Centre de politique internationale (CIP) a publié une étude sur l'ampleur des flux monétaires illégaux dans le monde. Elle montre que les flux mondiaux illicites émanant des seuls pays en développement vont de 858 à 1 060 milliards de dollars, avec un taux de croissance de 18,2% entre 2002 et 2006. Cette définition recouvre les fonds « gagnés, transférés ou utilisés illégalement »⁶. L'étude n'aborde pas l'évasion fiscale ni les autres recours légaux aux paradis fiscaux. Quelques temps auparavant, Global Financial Integrity avait estimé qu'environ la moitié des flux illicites provenaient de pays en développement. Selon Tax Justice Network, les *high-net-worth individuals* (personnes à fort potentiel économique) auraient investi au moins 11,5 milliards de dollars dans les paradis fiscaux, créant des pertes fiscales annuelles de 255 milliards, soit presque le double du budget de l'Union européenne. Il est important de garder à l'esprit que les structures du secret favorisent le crime économique, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent, mais peuvent aussi conduire à une accumulation de risques énormes.

Des initiatives concernant l'économie *offshore*

Ces dernières années, plusieurs initiatives ont eu lieu pour aborder le problème de l'économie *offshore*. Tax Justice Network a recueilli certaines des demandes clés sur lesquelles se focalisent les organisations de la société civile dans un document de synthèse publié en mars 2009, dans l'optique de la réunion du G20 en avril⁷. Les trois principaux sujets sont : une meilleure coordination entre les régulateurs fiscaux et financiers, une coopération internationale sur les affaires fiscales et une meilleure transparence financière des entreprises. S'il n'est pas possible de traiter ici ces initiatives en profondeur (l'intégralité du document est disponible sur le site Web de Tax Justice Network⁸), on retrouve parmi les grands principes le développement de l'échange automatique des informations fiscales entre les États et une définition plus précise de la discipline fiscale dans les rapports de la Banque mondiale, et du FMI et de l'OCDE. Par ailleurs, ces initiatives prévoient une réforme de la gouvernance internationale en matière de fiscalité, répartie entre de grands groupes, notamment par le renforcement du Comité fiscal des Nations unies.

Ces changements auraient des répercussions énormes sur la façon dont les sociétés et investisseurs opèrent au sein de l'économie mondiale et sur le rôle potentiel des États en matière de réglementation et de supervision. D'abord, l'échange automatique d'informations libérerait les États d'une quantité massive de travail administratif, nécessaire aux actions de prévention et d'investigation vis-à-vis des crimes économiques et autres affaires fiscales.

Actuellement, la coopération internationale sur les affaires fiscales se déroule essentiellement dans le cadre de traités d'échange d'informations. En vertu de ces traités, les États consentent à partager leurs informations dans le cas d'affaires criminelles, à savoir lorsqu'ils ont assez de preuves pour suspecter quelqu'un de cacher des biens à l'étranger. Ces traités posent un certain nombre de problèmes potentiels. L'évasion fiscale, par exemple, n'est traditionnellement pas considérée comme un crime en Suisse, ce qui n'a fait qu'aider d'autres pays dans le cas de crimes plus «sérieux» comme la fraude fiscale (même si cela pourrait maintenant changer sous la pression des États-Unis). De plus, l'obtention de preuves suffisantes permettant l'aboutissement d'une demande d'échange d'informations peut s'avérer une tâche pesante. Ainsi, en décembre 2008, Jersey Finance indiquait sur son site Web que l'accord relatif aux échanges d'informations entre Jersey et les États-Unis ne s'était appliqué que quatre fois l'année précédente.

De nombreux nouveaux traités fiscaux entre des juridictions secrètes comme les Iles Caïman, Jersey, l'Île de Man, l'Andorre, Hong Kong et le Liechtenstein ont été signés cette année, ce qui montre clairement que les juridictions secrètes ne sont plus tolérées comme avant. Ces nouveaux traités sont une avancée prometteuse, mais le but ultime doit être l'échange automatique d'informations. Jusqu'à présent, la plus grande initiative dans ce domaine a été la directive européenne sur l'épargne, instaurée en juillet 2005. Cette directive a mis en place l'échange automatique d'informations relatives aux comptes bancaires au sein de l'UE et de certains paradis fiscaux hors Union ; toutefois, certains États – tout particulièrement la Suisse – se sont vu accorder une période de transition. L'un des problèmes majeurs de cette directive a été de ne pas inclure diverses autres formes d'investissement, comme les trusts et les fondations. Ces lacunes ont rendu la directive extrêmement facile à contourner. L'enregistrement d'un trust ou d'une autre entité juridique est peu coûteux et relativement facile. En novembre 2008, la Commission européenne a proposé d'apporter des modifications importantes à cette directive. La nouvelle version devrait tenir compte des entités juridiques. L'UE a également cherché à ouvrir des négociations avec Hong Kong, Singapour, Macao, le Japon, ainsi qu'avec le Canada, Bahreïn, Dubaï et les Bahamas⁹. Les juridictions secrètes font actuellement l'objet de discussions au sein de groupes, organisations et initiatives, formels et informels, qui ne peuvent être évoquées que brièvement

ici. L'UE et la Commission ont fait avancer certaines initiatives importantes, notamment la directive sur l'épargne. En revanche, la Banque mondiale et le FMI ont été très lents à réagir à l'ampleur des problèmes imposés par l'économie *offshore*.

En juillet 2007, les autorités norvégiennes ont commandé à la Banque mondiale une étude sur les flux financiers illégaux mais celle-ci n'a montré aucun empressement dans cette tâche. Le président de la Banque mondiale, Zoellick, a condamné les paradis fiscaux peu de temps après sa prise de fonction. Toutefois, la Banque mondiale et le FMI se sont jusqu'à présent contentés de se référer à des études réalisées par des groupes de réflexion et des organisations de la société civile. L'OCDE a été active mais sa capacité à promouvoir des initiatives politiques concrètes dépend du consentement de ses États-membres. Les ONG et les pays en développement ont fait pression en faveur du renforcement et du prolongement du mandat du Comité fiscal des Nations unies, afin d'en faire un organisme intergouvernemental disposant de suffisamment de ressources. À l'heure actuelle le Comité fiscal dispose de peu de pouvoir. Son renforcement permettrait notamment aux pays en développement d'améliorer leur coordination mutuelle sur les questions de fiscalité et de gagner de l'influence vis-à-vis des normes fiscales internationales.

Un rapport pays par pays

L'initiative la plus importante soutenue par les organisations de la société civile pour améliorer la transparence et l'obligation des multinationales de rendre des comptes est appelée *country-by-country reporting* (rapport pays par pays). Actuellement, les multinationales doivent déclarer leurs revenus et impôts payés sur une base consolidée. Ceci rend extrêmement difficile d'obtenir des informations sur le montant des impôts qu'elles paient dans les pays où elles opèrent. Par ailleurs, recueillir des informations sur les filiales et la structure d'une société peut s'avérer un travail très long, ces informations étant éparpillées entre les différentes bases de données nationales. De nouvelles normes comptables ont été proposées, obligeant les multinationales à publier celles-ci ainsi que d'autres informations sur leurs activités dans chacun des pays où elles opèrent. L'adoption du rapport pays par pays améliorerait grandement la transparence sans occasionner de coûts supplémentaires pour les sociétés ou les États. L'un des obstacles majeurs à cette initiative a été le Conseil des normes comptables internationales (IASB) qui n'a pas souhaité débattre sur cette proposition. L'IASB est détenu par quatre grandes firmes comptables qui commercialisent des plans de gestion fiscale, d'où un conflit d'intérêts à ce sujet. Si l'IASB ne dispose pas de pouvoir législatif, il joue cependant un rôle majeur dans l'établissement des normes internationales. Le rapport pays par pays aurait de nombreux avantages sur le système actuel. Il mettrait en lumière les résultats des plans d'évasion fiscale, plaçant les dis-

cussions sur la responsabilité sociale à un autre niveau. Les bénéfiques seraient plus importants pour les pays en développement dont les administrations fiscales disposent de ressources minimales pour inspecter les comptes des multinationales. De plus, les normes offriraient toute une série de nouveaux outils aux syndicats, aux mouvements de consommateurs et aux organisations de la société civile.

Sanctions à l'encontre des paradis fiscaux non coopératifs

En 1996, les chefs d'États du G7 ont commandé une étude à l'OCDE sur la façon d'aborder le problème de la concurrence fiscale dommageable. Deux ans après, l'OCDE publiait un rapport intitulé *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*. Ce rapport proposait un ensemble de sanctions à l'égard des paradis fiscaux non coopératifs. Cette demande était particulièrement inhabituelle de la part de l'OCDE généralement vue, dans une large mesure, comme un club d'économistes techniques.

La première réaction à cette nouvelle initiative a été plutôt modérée. Ce n'est qu'avec le rapport de suivi de l'année 2000 que les paradis fiscaux ont commencé à réaliser que leur souveraineté – et affaires – étaient menacées. Les petits paradis fiscaux se sont alors organisés afin de faire pression sur les États clés et rejeter ainsi l'initiative de l'OCDE. Les États visés étaient le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada et la Nouvelle-Zélande. Nombre des petites îles sont membres du Commonwealth, ce qui a aidé à convaincre le Royaume-Uni. Jason Sharman a expliqué ce processus dans son excellent livre *Havens in a Storm : The Struggle for Global Tax Regulation*¹⁰.

Aux États-Unis, un groupe de réflexion de droite appelé Center for Freedom and Prosperity (CFP) a lancé une campagne de lobbying afin de faire basculer le sentiment public contre l'initiative de l'OCDE. Avec sa seule petite équipe, il a réussi à faire paraître des articles dans la presse qualifiant l'OCDE et son initiative de «police fiscale mondiale», une étiquette difficilement positive aux États-Unis. Ce qui est intéressant, c'est qu'à cette époque, le gouvernement de George W. Bush n'a d'abord pas su quelle position adopter vis-à-vis de l'initiative de l'OCDE. Suite à la campagne de diffamation du CFP, les États-Unis ont officiellement décliné leur soutien le 10 mai 2001. D'autres États clés se sont aussi opposés à l'initiative, édulcorant presque complètement la liste noire de l'OCDE. Cependant, le 11 septembre a obligé les États-Unis à faire pression sur les juridictions secrètes, au moins temporairement, mais la liste noire sanctionnée n'était plus une option.

Cet exemple peut paraître décourageant mais il montre aussi que, dans un climat politique favorable, des demandes de réglementation mondiale très ambitieuses peuvent aboutir. Si même l'administration Bush n'avait, au départ, pas de position ferme sur la question de la sanction du recours aux paradis

fiscaux, pourquoi en serait-il autrement pour d'autres gouvernements? Il est difficile d'envisager un meilleur moment que maintenant pour faire pression en faveur de ces questions. Le principal problème sera d'expliquer à un public plus large que, pour l'instant, la transparence a une signification totalement différente pour les citoyens ordinaires et les entreprises locales d'une part, et pour la finance mondiale et les multinationales d'autre part, et qu'il existe des solutions pour obtenir un meilleur équilibre des choses. Pour les citoyens ordinaires, la transparence c'est l'intervention de l'État dans diverses activités du quotidien, et souvent plus pour les personnes qui vivent de l'aide publique. Pour la finance mondiale et les multinationales, notamment lorsqu'il s'agit de fiscalité, la transparence a longtemps été complètement négligée. C'est cette contradiction qui devrait servir à faire avancer des programmes ambitieux contre les juridictions secrètes et l'économie *offshore*.

En réalité, l'essentiel du «pouvoir corporatif» anonyme de l'économie mondiale contemporaine est issu du manque de transparence des comptes d'entreprise, permettant une évasion fiscale et réglementaire massive. En éliminant ces lacunes, nous pouvons remettre une partie de la réglementation privatisée entre les mains des gouvernements élus. Cela ne signifie pas une montagne de «nouveaux» règlements. Il s'agirait plutôt d'assurer des règles du jeu plus équitables entre les petites et les grandes entreprises, ainsi qu'entre les citoyens ordinaires et les super-riches. Cela pourrait aussi impliquer plus d'espace pour la démocratie, notamment à plus long terme. Cette augmentation des recettes fiscales renforcerait les États en de nombreux points. Les avantages seraient plus importants pour les pays en développement qui bénéficieraient de plus d'espace politique et de moins de dépendance à l'aide. Après tout, la fiscalité est non seulement le moyen le plus durable de mettre en place des services publics et d'autres fonctions d'État mais aussi la base d'un contrat social entre l'État et ses citoyens.

Parallèlement, de nouvelles formes de gouvernance mondiale de préférence un Comité fiscal des Nations unies renforcé pourraient préparer la voie vers une Organisation fiscale internationale plus ambitieuse. Quelles sont les alternatives? Si rien n'est fait vis-à-vis des juridictions secrètes, il en résultera la poursuite de l'évasion fiscale, l'érosion des bases réglementaires des nations et l'accumulation continue des risques sur les marchés financiers et au sein des grandes multinationales. Les États resteraient aussi impuissants qu'avant face aux «marchés». La question fondamentale est donc de savoir si les réformes acceptées aujourd'hui iront vraiment au cœur des structures de secret ou si elles en guériront seulement les symptômes. Dans le dernier cas, nous pourrions bien attendre l'éclatement de la prochaine bulle financière.

Notes

1. Cet article a été écrit avant le sommet du G20. Le 2 avril dernier, les dirigeants réunis à Londres ont affirmé que l'ère du secret bancaire était révolue. En réalité, le critère retenu par l'OCDE consiste à devoir donner une information à une administration fiscale ou un juge étrangers uniquement s'ils ont un début de preuve de fraude ou d'évasion fiscale. L'OCDE devait rendre publique une liste noire de paradis fiscaux ne respectant pas les normes exigées en matière de contrôle et de transparence. Sous la pression d'un certain nombre de pays, aucun pays ne figure dans cette liste noire. Certes, des sanctions sont prévues contre ceux qui coopéreraient pas avec les instances internationales mais la mécanique est globalement préservée. Alors que la City est un des plus grands paradis fiscaux du monde, la Bourse de Londres a fait un bond à l'annonce des conclusions du G20.
2. *The Guardian* du 23 novembre 2007: «How bidders took fright at the hole in Rock's books»
3. *Volkscrant* 7 novembre 2008, http://www.volkscrant.nl/economie/article1074902.ece/Moet_ik_Wouter_Bos_mijn_zwart_geld_opbiechten
4. <http://levin.senate.gov/newsroom/supporting/2003:111803taxShelterReport.pdf>
5. <http://levin.senate.gov/newsroom/release.cfm?id=304426>
6. <http://www.gfip.org/storage/gfip/executive%20-%20final%20version%201-5-09.pdf>
7. <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/>
8. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_0903_Action_Plan_for_G-20.pdf
9. Christianja Chavagneux et Ronen Palan (2007): «L'Europe en pointe contre les paradis fiscaux», *Tax Justice Focus*, volume 3, n° 3.
10. J. C. Sharman (2006): *Havens in a Storm: The Struggle for Global Tax Regulation*, Cornell Studies in Political Economy.