



# HARPO

## SUR LES PARADIS FISCAUX

# Les milliards attirés par les paradis fiscaux sont nocifs tant pour les pays qui les y envoient que pour ceux qui les accueillent

Nicholas Shaxson

Jusqu'à la crise financière de 2008, les paradis fiscaux étaient en général considérés comme des recoins exotiques de l'économie mondiale, situés aux Caraïbes ou dans des forteresses alpines, fréquentés par des célébrités, des gangsters et des aristocrates fortunés. Depuis lors, le monde a découvert deux faits qui donnent à réfléchir : premièrement, le phénomène est beaucoup plus central pour l'économie mondiale qu'on ne l'imaginait et, deuxièmement, les plus vastes paradis ne se situent pas là où on le croyait.

Qu'ils opèrent en toute légalité ou non, les paradis fiscaux coûtent collectivement aux pays entre 500 et 600 milliards de dollars par an de recettes fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés, selon les estimations (Crivelli, de Mooij et Keen, 2015 ; Cobham et Janský, 2018). Les pertes des pays à faible revenu se chiffrent à quelque 200 milliards de dollars — soit un pourcentage du PIB supérieur à celui des pays avancés et supérieur au montant approximatif de 150 milliards de dollars qu'ils reçoivent chaque année au titre de l'aide étrangère au développement. Les sociétés d'American Fortune 500 détenaient à elles seules, en 2017, des fonds estimés à 2 600 milliards de dollars, encore qu'une faible partie de ce pactole ait été rapatriée à la suite des réformes fiscales des États-Unis en 2018.

Les entreprises ne sont pas les seuls bénéficiaires. Les particuliers ont placé dans des paradis fiscaux 8 700 milliards de dollars, estime Gabriel Zucman (2017), économiste à l'université de Californie à Berkeley. Selon des estimations plus approfondies, l'économiste et juriste James S. Henry (2016) arrive à un total ahurissant de plus de 36 000 milliards de dollars. L'un et l'autre, supposant des taux de rendement très différents, estiment le montant total des pertes de recettes fiscales au titre de l'impôt sur les particuliers aux environs de 200 milliards de dollars par an, auxquelles il faut additionner celles des entreprises.

Ces estimations très incertaines varient considérablement à cause du secret financier et des données officielles fragmentaires et parce qu'il n'y a pas une seule définition d'un paradis fiscal. La mienne tient en deux mots : « échapper » et « ailleurs ». Pour *échapper* aux règles qui ne vous plaisent pas, vous placez votre argent *ailleurs*, outre-mer, au-delà des frontières. Je préfère une large définition de ce genre parce que ces paradis ne concernent pas seulement l'impôt : ils promettent une échappatoire à la réglementation financière, à la déclaration, aux poursuites pénales,

et bien plus. Parce que les principaux utilisateurs des paradis fiscaux sont de grosses institutions financières et d'autres entreprises multinationales, le système fait pencher la balance au détriment des PME, ce qui favorise les monopoles.

Les retombées politiques, bien qu'impossibles à quantifier, doivent être ajoutées à l'acte d'accusation : essentiellement, les paradis fiscaux fournissent les moyens de dissimuler les activités illicites des élites qui utilisent leurs services, aux dépens de la majorité moins puissante. Les paradis fiscaux se présentent comme des fournisseurs d'instruments neutres sur le plan fiscal pour assurer la circulation sans heurt des flux financiers et des investissements. Mais, si les bénéfices des opérateurs privés sont évidents, cela n'est pas le cas pour le monde entier ; il est désormais admis qu'outre les pertes de recettes fiscales, il est dangereux de laisser les capitaux transiter librement à travers les frontières, notamment au risque de provoquer l'instabilité financière dans les pays émergents.

En général, plus l'individu est riche et plus la société multinationale a de l'ampleur — certaines ont des centaines de succursales extraterritoriales —, plus ils sont incrustés dans système extraterritorial et plus ils le défendent farouchement. Les pays puissants ont aussi des intérêts en jeu ; la plupart des paradis fiscaux sont implantés dans des pays avancés ou sur leurs territoires. L'indice des paradis fiscaux du Réseau pour la justice fiscale classe aux trois premiers rangs les îles Vierges britanniques, les Bermudes et les îles Caïmans — toutes entités territoriales britanniques. L'indice d'opacité financière de l'organisation place la Suisse, les États-Unis et les îles Caïmans aux trois premiers rangs pour ce qui est des patrimoines privés.

Pour comprendre pourquoi les territoires riches sont têtes de liste, il suffit de se demander combien de Nigériens prospères placent leurs avoirs privés à Genève ou à Londres — et de se demander combien de citoyens suisses ou britanniques iraient placer leurs actifs à Lagos. Les fonds extraterritoriaux transitent en général des pays pauvres vers les pays riches.

Et le système extraterritorial prend de l'ampleur. Lorsqu'un pays met au point un nouveau moyen de contourner la loi ou un fonds secret qui attire les possesseurs de fonds liquides, d'autres inventeurs rivalisent à qui mieux mieux pour le copier ou l'améliorer. Cela a contribué au déclin spectaculaire des taux moyens de l'impôt sur les sociétés, qui ont baissé de moitié, tombant de 49 % en 1985 à 24 % de nos jours. Pour les multinationales américaines, on estime que le volume de bénéfices transférés dans

## JUSQU'À ENVIRON UNE DIZAINE D'ANNÉES, IL Y AVAIT PEU D'ENTRAVES POLITIQUES À L'EXPANSION DES PARADIS FISCAUX.

des paradis fiscaux est passé d'environ 5 % à 10 % des bénéfices bruts dans les années 90 à environ 25 % à 30 % de nos jours (Cobham et Janský, 2017).

Les principes du système international d'imposition des sociétés ont été établis par la Société des Nations il y a près d'un siècle. Ils considèrent les entreprises multinationales comme des « entités distinctes » vaguement connectées. C'est une contre-vérité : les multinationales tirent une grande force de leur nature unitaire, et profitent de la puissance des marchés et des économies d'échelle. Si le tout vaut mieux que la somme des parties (géographiquement diversifiées), quels sont les pays qui peuvent taxer cette valeur ajoutée ? Ce sont rarement les pays à faible revenu, car le système tend à préférer l'endroit où les multinationales ont pris leurs quartiers, en général dans les pays riches.

Qui plus est, les multinationales peuvent manipuler les « prix de transfert » des transactions entre ces filiales pour transférer les bénéfices des pays où les taxes sont élevées vers ceux où elles sont faibles. Par exemple, la filiale d'une société peut détenir un brevet dans un pays à faible imposition et exiger des redevances de marque exorbitantes dans les pays où les impôts sont élevés, de manière à réaliser le maximum de profits dans les pays où la fiscalité est avantageuse. En théorie, les prix de transfert sont censés correspondre aux prix de vente dans des conditions de concurrence normale entre deux parties indépendantes. Mais il est souvent impossible d'établir ces prix : essayez de calculer le coût d'une pièce unique pour un moteur d'avion impossible à trouver sur le marché, ou d'un brevet pharmaceutique. En pratique, ce sont souvent les comptables de l'entreprise qui en fixent le prix.

La solution de rechange au système de concurrence normale entre deux parties indépendantes est en général un impôt unitaire avec formule de répartition. On considère la multinationale comme une entité unique, et on répartit les bénéfices géographiquement selon une formule tenant compte de l'activité économique réelle, qui peut comprendre des ventes, des emplois et des actifs corporels. En théorie, cette méthode fait l'impasse sur les paradis fiscaux : si une société emploie un seul employé à son bureau aux Bermudes, la formule alloue une portion minuscule à ses bénéfices globaux, donc cela n'a pas d'importance que les Bermudes taxent leur part à un taux nul. En pratique, ce système comporte des difficultés techniques, et le choix de la formule est hautement politique — mais il est plus simple, juste et rationnel que le système actuel.

De fait, bon nombre d'États américains, de provinces canadiennes et de cantons suisses utilisent depuis quelque temps le système d'impôts infranationaux, même s'ils n'en font pas encore usage au plan international. Ils ont déjà commencé à exiger des multinationales d'indiquer la répartition des actifs et même de rendre publiques les informations financières et comptables pays par pays, ce qui pourrait fournir les données pertinentes pour établir une formule de répartition internationale. Bien d'autres avancées graduelles sont possibles en vue de changer la donne, de manière évolutive et non brutale.

Il y a une dizaine d'années environ, il y avait encore peu d'opposition politique à l'expansion des paradis fiscaux. Mais, à la suite de la crise de 2008, les gouvernants ont dû, sous la pression populaire, tenter de réduire les énormes déficits budgétaires et d'apaiser les électeurs furieux des faillites bancaires à leurs dépens, des inégalités croissantes et du constat que les multinationales et les nantis échappaient aux impôts. Les fuites (*Panama Papers* et *Luxembourg Leaks*) ont révélé l'usage qui était fait des paradis fiscaux à des fins criminelles et accentué la demande de sanctions. C'est alors que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), groupe de pays riches qui est le principal organe qui fixe les normes fiscales internationales, a entrepris deux projets d'envergure.

Le premier est la Norme commune de déclaration (NCD), système automatique d'échanges transfrontaliers d'informations financières qui aide les autorités fiscales à repérer les placements extraterritoriaux de leurs contribuables. Mais la NCD a bien des lacunes ; elle permet, par exemple, aux personnes possédant le passeport voulu d'élire domicile dans un paradis fiscal, et non dans le pays où ils résident. Les États-Unis présentent un vide juridique géographique encore plus grave : conformément à la Loi sur l'observation fiscale des comptes étrangers, les autorités rassemblent les informations concernant les avoirs extraterritoriaux de leurs contribuables, mais ne fournissent pas d'informations en retour, de sorte que les non-résidents peuvent posséder des avoirs dans le pays dans le plus grand secret, ce qui fait des États-Unis un mégaparadis fiscal.

Cependant, la NCD a porté quelques fruits. L'OCDE a estimé en juillet 2019 que 90 pays avaient partagé leurs informations sur 47 millions de comptes ayant une valeur totale de 4 900 milliards d'euros ; que les dépôts bancaires placés dans des paradis fiscaux avaient diminué de 20 % à 25 % et que les

divulgations volontaires avant la mise en place du dispositif avaient engendré un surcroît de recettes fiscales supplémentaires équivalant à 95 milliards d'euros pour les membres de l'OCDE et du Groupe des Vingt, qui inclut les principaux pays émergents.

L'autre initiative majeure est le projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), qui vise les sociétés multinationales. Le but de l'OCDE consiste à « réaligner la taxation sur la substance économique » sans bousculer le consensus international établi depuis longtemps sur le principe de pleine concurrence, qui est soutenu par les entreprises multinationales éludant l'impôt et leurs alliés. Si tant est que le BEPS a amélioré la transparence du point de vue des multinationales, l'OCDE estime en définitive que ce projet a été plutôt un échec, surtout en ce qui concerne l'économie numérisée.

Les États-Unis ont aussi reconnu tardivement qu'en présence d'une économie largement tirée par la consommation, il est logique d'appliquer la taxation là où la vente s'effectue. Et les pays émergents tels que la Colombie, le Ghana et l'Inde, dont le poids politique s'est accru à partir de 2016, ont milité en faveur d'approches nouvelles. L'OCDE a commencé à examiner les formules de vente pure et simple, mais certains pays à plus faible revenu seraient plus favorables à une formule incluant les employés et les actifs corporels, qui leur donnerait des droits de taxation plus étendus. Cette répudiation de l'orthodoxie du principe de pleine concurrence est un pas dans le sens de la répartition proportionnelle que réclament les tenants de la taxation.

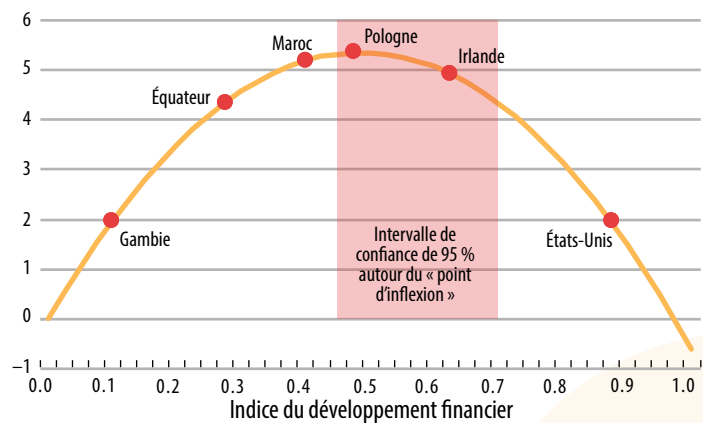
En janvier 2019, le barrage a commencé à s'écrouler. Pour la première fois, l'OCDE a concédé publiquement qu'il faut trouver « des solutions qui vont au-delà du principe de la pleine concurrence ». En mars, Christine Lagarde, alors directrice générale du FMI, a qualifié cette démarche de « d'obsolète » et « particulièrement nocive pour les pays à faible revenu ». Elle a recommandé une « réévaluation fondamentale » allant dans le sens d'autres approches basées sur des formules en vue de la répartition des revenus. En mai, l'OCDE a publié une « feuille de route » proposant des réformes reposant sur deux piliers : premièrement, déterminer où les taxes doivent être acquittées et sur quelle base, et quelle proportion des bénéfices doit être taxée sur cette base ; et, deuxièmement, exiger des multinationales qu'elles acquittent un montant minimum de taxes. Le professeur Reuven Avi-Yonah, de la faculté de droit de l'université du Michigan, a jugé que c'était un plan « extraordinairement radical » qui aurait été « presque inconcevable » même il y a cinq ans.

Nous sommes maintenant à l'aube de la plus significative période de transformation du régime

## Trop d'afflux financiers ?

La plupart des pays avancés, y compris les États-Unis, ont dépassé le point auquel le développement du secteur financier est bénéfique.

(effet sur le taux de croissance du PIB, points de pourcentage)



Source : Sahay et al. (2015). Données actualisées en juillet 2019.

d'imposition des entreprises à l'échelle internationale en un siècle. Les progrès dépendront des luttes de pouvoir : entre les pays, riches et pauvres, et, au sein des pays, entre les contribuables ordinaires et ceux qui profitent du système actuel. Mais un changement radical est faisable. Le Réseau pour la justice fiscale, avec lequel j'ai travaillé, considère aujourd'hui quatre demandes clés, initialement écartées comme impératifs utopiques, qui font désormais leur chemin de par le monde : échanges automatiques transfrontaliers des informations financières, registres publics de la propriété effective des actifs financiers, comptabilisation pays par pays, et maintenant un impôt unitaire assorti d'une formule de répartition.

Mais l'impôt sur les sociétés n'est qu'un début. Pour comprendre les questions plus vastes, il faut tenir compte des forces qui actionnent le système extraterritorial. L'exemple de la Suisse est révélateur. Pendant des décennies, les politiciens allemands, américains et autres ont bataillé avec la Suisse au sujet du secret bancaire, sans grand succès. Mais, en 2008, après avoir découvert que des banquiers suisses avaient aidé leurs clients américains à échapper à l'impôt, le ministère de la Justice a changé son fusil d'épaule. Il a pris en ligne de mire non plus le pays, mais ses banquiers et ses banques. Résultat, les entités privées ainsi visées se sont muées en apôtres de réformes, à la suite de quoi la Suisse accorda pour la première fois des concessions sur le secret bancaire. Moralité : pour être efficace, toute riposte internationale doit inclure de lourdes sanctions contre les acolytes privés, y compris les comptables et les avocats — surtout lorsqu'ils facilitent des activités délictueuses telles que la fraude fiscale.

## BEAUCOUP DE PAYS N'ONT RIEN À GAGNER À HÉBERGER SUR LEUR SOL UN CENTRE FINANCIER OFFSHORE.

Approfondissons ce constat. Ce qui fait fonctionner le système extraterritorial est la concurrence entre les pays qui offrent les meilleurs moyens de ne pas avoir à payer l'impôt, à divulguer sa fortune ou à respecter la réglementation financière. Traditionnellement, le nivellement par le bas se présente comme un problème d'action collective qui nécessite des solutions collaboratives multilatérales. Mais l'approche coopérative a ses défauts. Certains territoires sont enclins à tricher, car ils veulent attirer des capitaux mobiles, si bien que l'action collective peut ressembler à une chasse aux écureuils sur un trampoline. En outre, il est difficile de mobiliser les votes à l'appui d'une collaboration transnationale complexe, surtout quand le but est d'aider les étrangers ou des pays à faible revenu.

Il y a une approche radicalement différente et plus efficace. La question est de savoir si les flux financiers attirés par les paradis fiscaux font du bien aux pays qui les accueillent. Ils intéressent sûrement les *groupes d'intérêts* qui s'y trouvent — dans le monde des banquiers, comptables, juristes et agents immobiliers —, mais qu'apportent-ils à *l'ensemble du pays* ?

Un ensemble nouveau et croissant d'études menées par le FMI et la Banque des règlements internationaux, entre autres, proposent une réponse négative. Ces travaux montrent que la croissance du secteur financier est bénéfique jusqu'à un point optimal, après quoi elle commence à nuire à la croissance économique (voir le graphique). La plupart des pays avancés, y compris les États-Unis, le Royaume-Uni et d'autres paradis fiscaux majeurs, ont dépassé ce point depuis longtemps. Pour eux, la réduction du secteur financier en vue d'évincer les activités financières nuisibles stimulerait la prospérité.

Parallèlement à ces travaux, John Christensen, précédemment conseiller économique du paradis fiscal britannique de Jersey, et moi-même avons créé le concept de malédiction financière, un mal qui affecte les pays dotés d'un secteur financier surdimensionné, qui est analogue à la malédiction des ressources affligeant certains pays qui dépendent de ressources telles que le pétrole. Ce « paradoxe de la pauvreté au milieu de l'abondance » a de multiples causes : l'exode des cerveaux des employés de l'État, de l'industrie et de la société civile, au profit d'un secteur dominant très rémunérateur ; les inégalités montantes, qui sapent la croissance, entre le secteur dominant et les autres ; la hausse des prix locaux qui mine la compétitivité des autres secteurs de biens échangeables par rapport aux importations ; les hauts et bas récurrents des prix

des marchandises et des actifs financiers ; une augmentation de la recherche de rentes et une perte de l'esprit d'entreprise aux dépens des activités productives créatrices de richesse, à cause de l'afflux d'argent facile. Certains spécialistes décrivent aussi la « financiarisation », ou les activités créatrices de richesse qui sombrent au profit d'activités plus prédatrices, friandes de richesse, telles que la monopolisation, la bancarisation à outrance et le recours aux paradis fiscaux.

Les flux financiers à la recherche d'une cachette ou fuyant les taxes fiscales semblent être exactement de nature à exacerber la malédiction financière, faire empirer les inégalités, accroître la vulnérabilité aux crises et causer des dommages politiques inquantifiables à mesure que les capitaux infiltrent dans le plus grand secret les systèmes politiques occidentaux. Et comme les flux de capitaux financiers transitent des pays pauvres vers les paradis fiscaux des riches, une migration de travailleurs s'ensuivra inéluctablement.

Comme toujours, il faut approfondir les recherches dans ce domaine. Mais il semble que beaucoup des pays qui accueillent un centre financier offshore n'ont rien à y gagner : non seulement le mal contamine d'autres pays, mais il en est aussi rongé de l'intérieur. Les pays qui prennent conscience du danger peuvent agir *unilatéralement* pour mettre un frein à leurs centres financiers offshore, simplement en évitant le nivellement par le bas et en freinant les activités des centres financiers offshore tout en améliorant le bien-être de leurs citoyens. C'est une formule puissante et gagnante. **FD**

**NICHOLAS SHAXSON** est l'auteur de divers ouvrages : *Poisoned Wells*, consacré à la malédiction des ressources en Afrique de l'Ouest, *Treasure Islands*, qui traite des paradis fiscaux, et, plus récemment, *The Finance Curse*, où il est question des secteurs financiers hypertrophiés.

### Bibliographie :

- Cobham, Alex, and Petr Janský. 2017. "Measuring Misalignment: The Location of US Multinationals' Economic Activity versus the Location of their Profits." *Development Policy Review* 37 (1): 91–110.
- . 2018. "Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results." *Journal of International Development* 30 (2): 206–32.
- Crivelli, Ernesto, Ruud A. de Mooij, and Michael Keen. 2015. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." IMF Working Paper 15/118, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Henry, James S. 2016. "Taxing Tax Havens." *Foreign Affairs*, April 12.
- Sahay, Ratna, and others. 2015. "Rethinking Financial Deepening." IMF Staff Discussion Note 15/08, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Zucman, Gabriel. 2017. "How Corporations and the Wealthy Evade Taxes." *New York Times*, November 10.