

PEUT-ON CONVAINCRE LES PARADIS FISCAUX DE LUTTER CONTRE LE SECRET BANCAIRE ?

VINCENT MAZAURIC*

Le terme de « paradis fiscal » est doublement trompeur. Vraisemblablement issu d'une traduction hâtive de l'anglais *tax haven*, il devrait être plus proche du havre que du vrai paradis : c'est un abri que l'on recherche en recourant à un paradis fiscal, et non pas la récompense de ses vertus ou la rédemption. La piste de la fiscalité indiquée par cette appellation est très incomplète : certes, les pays ou territoires appelés de la sorte offrent, en général, une fiscalité légère ou inexistante soit pour tous, soit au moins pour les non résidents. Mais, moins que le niveau de l'impôt, c'est l'hermétisme du secret bancaire qui sera leur caractéristique. Soit parce que faute d'impôt, aucune voie d'accès aux informations bancaires n'est prévue au profit de l'administration financière ou fiscale, soit parce que malgré la présence d'une certaine imposition, cet accès n'existe pas davantage, les fonds confiés aux institutions bancaires de ces pays ou territoires seront abrités

des investigations fiscales de l'État de résidence de celui qui les détient.

C'est ce qu'il est convenu d'appeler la « mondialisation » qui a donné aux paradis fiscaux une place croissante dans l'économie internationale. La libération des mouvements de capitaux, effective en France depuis 1990, permet à tout un chacun, personne morale ou physique, de faire circuler des fonds et de percevoir des revenus partout dans le monde.

Ceci n'a rien changé aux obligations fiscales traditionnelles : une personne physique est, dans la plupart des cas, imposable sur ses revenus mondiaux dans le pays où elle réside ; une société le sera, selon les législations, sur ses bénéfices acquis sur le territoire où elle est établie ou bien également sur les revenus de ses succursales à l'étranger. Les législations ont aussi prévu des obligations ou des limites, par exemple, en France, de déclarer les comptes bancaires détenus à l'étranger sous peine que les sommes qu'on y trouverait

* Sous-directeur des relations internationales, Direction générale des impôts, Direction de la législation fiscale.

dissimulées soient qualifiées de revenus, ou de ne pouvoir déduire des comptes d'une entreprise les paiements faits à une entité par l'intermédiaire d'une banque établie dans un paradis fiscal.

Mais ces dispositifs reposent sur la seule diligence des contribuables. Il manque le « filet de sécurité » commun aux relations fiscales qu'entretiennent tous les pays liés par des conventions fiscales, c'est-à-dire la possibilité de recevoir sur demande des informations utiles à la conduite d'une investigation fiscale, en particulier des informations bancaires, mais aussi sur la détention ou le contrôle d'avoirs ou de droits dans des trusts ou dans des sociétés.

C'est pour cette raison que le milieu des années 1990 a vu démarrer plusieurs initiatives destinées à remédier à cette situation, en tentant de convaincre les paradis fiscaux de renoncer au barrage du secret bancaire.

DEUX PROJETS CONVERGENTS ET CONTEMPORAINS

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union européenne ont entrepris, presque au même moment, de faire changer le monde sur ce sujet.

La première initiative revient à l'Union européenne qui, dès les années 1980, avait réfléchi à la taxation des revenus de l'épargne mobile, en préparation de la libération des mouvements de capitaux. C'est en 1997 qu'a pris corps un « paquet fiscal », comprenant notamment un exercice d'élimination

des caractéristiques dommageables des régimes fiscaux offerts par les législations ou les pratiques des États membres et une directive sur la taxation des revenus de l'épargne.

C'est ce second volet du projet qui nous intéresse ici. Il s'agit de l'épargne des particuliers, et uniquement de leurs placements obligataires, à l'exclusion des placements en actions. La première limitation s'explique par le fait que les particuliers n'ont pas, contrairement aux personnes morales ou aux professionnels, d'obligation comptable. Leur liberté est totale et leur contrainte est faible. Il est donc nécessaire de mettre en place, pour ce qui les concerne, des moyens plus sûrs ou plus complets de traçabilité de leurs revenus. Quant aux revenus concernés, le choix des produits de taux était justifié par le fait qu'ils étaient désormais, et contrairement aux dividendes, dans presque toutes les législations fiscales de l'Union, affranchis d'imposition à la source. La combinaison de ces facteurs faisait du placement obligataire à l'étranger une solution sûre et avantageuse pour qui veut s'adonner à l'évasion fiscale.

Le premier schéma discuté par les Quinze était un système dual, reposant, au choix des États membres, sur une retenue à la source sur les revenus obligataires versés à des non résidents, de façon à augmenter le coût fiscal du placement et à le rapprocher de celui que ce revenu aurait supporté en étant normalement déclaré ou sur l'échange automatique d'informations, conduisant la banque étrangère à faire connaître au fisc de l'État de résidence de son client le montant des revenus perçus, comme cela se pratique habituellement au sein d'un même territoire fiscal, afin

d'assurer, le moment venu, le recoupe-
ment de la déclaration de revenus.

C'est, bien entendu, la seconde modalité qui est la plus orthodoxe, mais il paraissait alors acceptable de tenir compte des différences d'approche des États membres, plusieurs d'entre eux (Allemagne, Autriche, Belgique, Grèce, Luxembourg, Royaume-Uni) ayant encore une longue tradition de secret bancaire en matière fiscale.

Le Conseil européen de Santa Maria da Feira, au Portugal, en 2000, a amené un bouleversement spectaculaire de cette alternative. Entraînés par le Royaume-Uni, les États membres ont renoncé à l'option de la retenue à la source et pris le parti exclusif de l'échange d'informations. Plusieurs commentateurs ont alors noté que le Royaume-Uni avait vu là la meilleure solution pour préserver la compétitivité de la place financière de Londres. En plaçant l'exigence de transparence au plus haut, avec la certitude que chacun se plierait à la règle et que, dans ce cadre, la concurrence serait sauve, la place financière de Londres serait mieux protégée qu'avec une retenue à la source invérifiable.

Compte tenu de ce nouvel objectif, deux conditions du succès de l'opération prenaient une valeur nouvelle. En premier lieu, et comme convenu dès le départ, les territoires dépendants de la Couronne britannique et les possessions du Royaume-Uni, c'est-à-dire Jersey, Guernesey, l'île de Man, Gibraltar, les îles Caïmans et les îles Vierges britanniques, ainsi que les territoires d'outre-mer des Pays-Bas, Aruba, et les Antilles néerlandaises, étaient destinés à faire partie de l'exercice et à appliquer la directive selon les

mêmes modalités que les États membres. En second lieu, le revirement de Feira avait conduit trois États (Autriche, Belgique et Luxembourg) à demander que l'entrée en vigueur de la directive soit subordonnée à la conclusion de négociations avec plusieurs places financières importantes, voisines ou concurrentes, afin qu'elles acceptent d'entrer dans des dispositions équivalentes : ces pays étaient les États-Unis, Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse.

On voit là se nouer un lien entre le sujet de la transparence bancaire à des fins fiscales, les États membres de l'Union européenne, plusieurs de leurs dépendances habituellement qualifiées de paradis fiscaux et plusieurs États tiers aux caractéristiques comparables, le cas des États-Unis étant évidemment distinct.

Peu après le lancement du paquet fiscal, le comité des affaires fiscales de l'OCDE avait entamé, en 1998, un processus de listage des paradis fiscaux et un appel aux territoires figurant sur cette liste à en sortir par la conclusion, avec les membres de l'OCDE, d'accords d'échange de renseignements à des fins fiscales.

Comptant une trentaine de noms, la liste, établie définitivement en 2000, s'est vidée au fur et à mesure que les pays concernés acceptaient de prendre cet engagement. C'est souvent au prix de débats internes très vifs et en engageant leurs plus hautes autorités que ces pays ont fait ce pas, qui représentait tout à la fois un choix d'une intégration dans la mondialisation ordonnée au détriment des avantages traditionnellement tirés des vieilles recettes et un saut dans l'inconnu et dans le risque

de perdre des parts de marché des placements financiers mondiaux.

À ce jour, les États et territoires engagés sont : Anguilla, Antigua et Barbuda, Aruba, Bahamas, Royaume de Bahrein, Barbade, Belize, îles Vierges britanniques, Chypre, îles Cook, Dominique, Gibraltar, Grenade, Guernesey, île de Man, Jersey, Malte, île Maurice, Montserrat, Nauru, Antilles néerlandaises, Panama, îles Samoa, Seychelles, Saint-Marin, Sainte-Lucie, Saint-Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines, Turks et Caïcos, îles Vierges américaines, Vanuatu.

Ne se sont pas engagés : Andorre, Liberia, Liechtenstein, Maldives, îles Marshall, Monaco, îles Tonga.

En 2001 et 2002, un modèle d'accord d'échange de renseignements a été mis au point en collaboration entre les membres de l'OCDE et les pays engagés, également appelés « paradis fiscaux coopératifs », pour servir de base à la conclusion d'accords bilatéraux.

Les objectifs étaient que de tels accords puissent permettre, dès 2004, l'échange de renseignements dans des affaires fiscales présentant des caractéristiques de fraude et, à partir de 2006, pour tout type d'affaire fiscale.

Les exercices convergeaient et les conditions étaient réunies pour réduire à néant, ou presque, les abris offerts dans le monde par le secret bancaire.

LE RALENTISSEMENT ET L'INCERTITUDE

Non sans raison, les paradis fiscaux coopératifs avaient posé pour condition de leur engagement le respect par

tous des règles que l'OCDE leur demandait d'observer. On emploie pour décrire ce souhait une expression sportive empruntée à l'anglais : *level playing field*. Il faut que le terrain soit plat ; on ne peut accepter de jouer sur un terrain en pente, surtout si l'on redoute d'être en bas. Ce souci montre bien la préoccupation de compétitivité des territoires concernés et la crainte qu'un désarmement unilatéral, ou trop précoce, ne prive une industrie financière de sa clientèle au détriment des autres.

La préoccupation n'est pas différente de celle des États membres de l'Union européenne qui, en 2000, avaient demandé l'adoption, par les États tiers et concurrents, de mesures équivalentes à la directive épargne.

L'année 2002 a vu la concrétisation des négociations européennes avec le plus emblématique des États tiers : la Suisse.

Pour la Suisse, le domaine fiscal n'appelle pas le même niveau d'exigence que la lutte contre le blanchiment ou la criminalité financière. Elle ne considère pas qu'il est nécessaire de transmettre des renseignements à des autorités fiscales étrangères, sauf, avec certains pays, dans des cas de fraude avérée. Ses conventions fiscales bilatérales comportent un dispositif d'échange de renseignements très limité. En d'autres termes, elle refuse de lever le secret bancaire dans le cas d'investigations fiscales.

La négociation avec l'Union européenne sur l'épargne a donc conduit la Suisse à proposer, et l'Union européenne à accepter, à la place de l'échange automatique de renseignements, une retenue à la source montant par paliers

jusqu'à 35 %, un niveau, certes, dissuasif. C'est à la suite de cet accord que le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances a pu adopter, le 3 juin 2003, la directive sur l'épargne. Entre-temps, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, constatant que l'exigence de 2000 n'était pas remplie de la façon initialement prévue, avaient, eux aussi, opté pour une retenue à la source qui s'appliquera transitoirement, tant que la Suisse ne modifiera pas sa politique d'échange de renseignements fiscaux.

Ce qui avait été, au démarrage des exercices, une synergie est alors devenu un handicap : les « paradis fiscaux coopératifs », pourtant rebaptisés « partenaires participatifs » par un jargon OCDE soucieux d'irénisme, ont eu tôt fait d'estimer que le terrain n'était plus plat, puisque la Suisse, membre de l'OCDE, et d'autres avec elle, ne se disposait pas à respecter les règles convenues.

Il y a, dans ce jugement, un large abus. Le projet européen a ceci de différent de celui de l'OCDE qu'il porte sur un champ beaucoup plus étroit (les revenus d'obligations des personnes physiques dans un cas, tous les revenus et tous les avoirs de toute personne physique ou morale dans l'autre cas) et un instrument beaucoup plus puissant (l'échange exhaustif et automatique de millions de données simples dans un cas, l'échange ponctuel, concernant potentiellement quelques milliers de dossiers par an pour le monde entier, de renseignements plus complexes dans l'autre cas). Surtout, la directive européenne continue d'afficher pour objectif ultime la réalisation d'une juste taxation des revenus de capitaux par l'échange de renseignements. Enfin, les

accords négociés avec la Suisse, et non encore finalisés à ce jour, seront révisés au vu des développements internationaux. Il n'y a donc, dans le fait européen, ni abandon définitif, ni consécration du secret bancaire. Il demeure que le résultat, réaliste, est en deçà des premières espérances et procure à tout le moins aux « partenaires participatifs » un motif d'inquiétude.

Une conférence a réuni à Ottawa, en octobre 2003, la quasi-totalité des membres de l'OCDE et des « partenaires participatifs ». Elle n'a pu que constater que *le level playing field* n'était pas (encore) atteint. Si aucun partenaire n'a quitté la table, ni retiré son engagement, nul n'a garanti qu'il accomplirait les diligences promises quoi qu'il arrive.

LE SECRET BANCAIRE : UNE VALEUR D'AVENIR ?

Le dialogue doit se poursuivre avec les paradis fiscaux. Malgré une évidente fragilisation, il faut s'efforcer de conserver un acquis réel et de le traduire en accords et en actions concrets.

Des signaux peu encourageants sont venus récemment de Suisse, où il serait question de conforter le secret bancaire en l'inscrivant dans la Constitution, comme c'est déjà le cas de longue date en Autriche.

Au-delà de ce moment d'incertitude et de fragilité, il faut poursuivre sans relâche la démonstration de l'inanité du secret bancaire en matière fiscale.

En tant qu'obligation professionnelle, comme celle qui est faite à

l'avocat ou au médecin, le secret bancaire est, bien entendu, une loyauté élémentaire que le banquier doit à son client. Mais il n'existe aucune raison que cette discrétion soit opposable à la puissance publique, alors que tout le monde, ou presque, a désormais admis que tel ne devait plus être le cas pour d'autres formes de délinquance financière. L'évasion fiscale est peut-être moins spectaculaire ou, juridiquement, moins réprimée que d'autres infractions plus graves, elle n'est pour autant ni excusable, ni tolérable. Elle répartit la charge fiscale de façon inéquitable et dommageable pour le bien commun ; elle accroît la taxation du travail et réduit celle du capital ; elle favorise les facteurs mobiles au détriment des immobiles.

Il n'est pas non plus tolérable, pour employer un mot passe-partout, moderne, de faire reposer sa valeur commerciale et sa compétitivité sur l'argument du secret bancaire. Le savoir-faire financier doit pouvoir se défendre sur un autre terrain et avec une meilleure offre.

Les paradis fiscaux qui ont pris un engagement de coopération avec l'OCDE ont fait ce raisonnement et ce chemin, et ils sont toujours valables. Il faut être plus disponible pour les aider, au-delà de la simple reconnaissance que leur vaut l'engagement pris.

Outre la recherche d'un terrain d'entente qui tienne compte d'une donne internationale imparfaite, il faut aussi

avoir soin de la situation économique des territoires que l'on nomme paradis fiscaux, lorsqu'il s'agit de pays en développement, ce qui n'est, certes, pas le cas de tous.

En miroir de l'image volontiers diabolique que l'on a d'eux dans les grands pays, ils nous considèrent comme des géants hypocrites, peu capables de modérer leur pression fiscale au point de laisser fuir leurs capitaux par une sorte de soupape implicitement tolérée et, surtout, dépourvus de considération pour les besoins de territoires parfois paradisiaques, mais fondamentalement pauvres en ressources et frappés de coûts d'infrastructure et d'approvisionnement élevés. Le tourisme, qui cohabite souvent avec l'industrie financière dans ces pays, est une industrie fragile, pas encore rétablie des suites des événements de septembre 2001. Il n'est pas susceptible de constituer, en termes d'emploi comme de revenu, une solution de substitution sans une aide extérieure et une orientation plus conforme au développement durable. Les besoins publics d'éducation ou d'équipement, aujourd'hui financés par les redevances ou les frais d'enregistrement prélevés sur les sociétés *offshore* ne disparaîtront pas, et il doit y être subvenu par d'autres moyens si l'on veut persuader les paradis fiscaux de changer de métier ou compenser les marchés perdus.

Le secret bancaire n'est pas une valeur d'avenir, mais il faudra le remplacer par quelque chose.