HAL
open science

Havres fiscaux et places financières sous-régulées, les cycles d'une attention politique improductive

Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes

To cite this version:

Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes. Havres fiscaux et places financières sous-régulées, les cycles d'une attention politique improductive. Savoir/Agir, 2010, 13 (13), pp.25 - 38. hal-02384280

HAL Id: hal-02384280

https://sciencespo.hal.science/hal-02384280

Submitted on 28 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Havres fiscaux et places financières sous-régulées
Les cycles d'une attention politique improductive

Thierry Godefroy
CESDIP-CNRS

Pierre Lascoumes
CEE, Sciences-Po, CNRS

« Bisigna cambiare tutto per non cambiare nulla»
Le Guépard

Le *Figaro* du 11 novembre 1932 écrivait en commentant une perquisition policière dans les locaux parisiens de la Banque commerciale de Bâle : « Le fisc, ses excès et ses inquisitions, détestables » poussent « à se demander si […] l'impôt abusif ne crée pas nécessairement le délit »[1]. Depuis près d'un siècle, les termes de la question de l'évasion fiscale internationale varient peu. L'épisode 2008-2010 est la quatrième période du cycle de mise sur l'agenda international de la question des « havres fiscaux » et plus largement des places financières sous-régulées. La vigueur avec laquelle les gouvernements se sont emparés de cette question au début de l'année 2009 préjuge-t-elle de leur capacité à aller au-delà de l'action symbolique et de l'affichage normatif ? Les phases successives d'attention publique que nous allons synthétiser sont très loin d'avoir atteint les objectifs énoncés. Quant à dire : « Il n'y a plus de paradis fiscaux »[2] et laisser croire que l'économie mondiale sortie de la crise pourra se dispenser de cette précieuse ressource, ce n'est qu'un propos d'estrade.

Pour saisir ce que la sortie annoncée de la dernière crise peut avoir changé, il nous semble nécessaire de revenir sur ces quatre périodes bien distinctes. À chacune correspond une qualification du « problème » et des mobilisations spécifiques d'acteurs. L'approche définitionnelle des problèmes publics de Baumgartner et Jones s'applique bien à cet enjeu[3]. On retrouve à son sujet les trois dimensions de leur modèle d'analyse. Tout d'abord, la très forte sélectivité des agendas gouvernementaux. Il existe une très forte concurrence des

1. Des comptes furent découverts concernant de grandes familles d'industrielles, des généraux, des ecclésiastiques etc. Guex, S. 2007, « 1932 : l'affaire des fraudes fiscales et le gouvernement Herriot », *L'Économie politique* (1): 89-103
2. Nicolas Sarkosy, G 20, Pittsburgh, septembre 2009.
3. L'approche définitionnelle a d'abord été conceptualisée par Rocheford et Cobb, *The politics of problem definition, shaping the policy agenda*, University Press of Kansas, 1994.

intérêts et des influences pour l'accès à l'attention publique et surtout à l'espace politique décisionnel. La visibilité d'un problème public est le plus souvent temporaire, sa mise au premier plan succède, et est suivie, de périodes silencieuses durant lesquelles les mobilisations se poursuivent dans des espaces discrets. Ensuite, l'émergence à un moment donné d'un enjeu social s'opère à travers une qualification spécifique qui lui est attribuée. Cette catégorisation peut être décomposée selon le modèle de Felstiner et al. (1980)[4]. Elle est une dénomination qui attribue un périmètre (ou des dimensions) particulier qui circonscrit les questions qui doivent être traitées (qu'est-ce qui fait problème ?). Des responsabilités sont attribuées qui interprètent la situation problématique et qui silhouettent les actions possibles (sur quels acteurs ou facteurs agir ?). Des revendications sont posées (quels moyens sont proposés pour traiter la situation ?). Enfin, toujours selon Baumgartner et Jones, l'inscription sur l'agenda public et la qualification-interprétation de l'enjeu qui l'accompagne sont l'une et l'autre indissociables d'un changement dans la configuration des acteurs mobilisés, c'est-à-dire dans les rapports de force qui existent entre eux. Nous allons utiliser ce modèle interprétatif pour rendre compte des quatre phases d'émergence-effacement de la question des paradis fiscaux et des places *offshore* : la Société des nations et l'évasion fiscale (1920-1939) ; l'OCDE, la croissance des échanges et la crise fiscale (1960-1990) ; le G7, la concurrence fiscale et la stabilité financière internationale (1995-2004) ; les G8/20 et la crise de paiement des États et des banques (2008-2010).

1920-1939 : la Société des nations et les havres fiscaux

L'émergence de la notion de « havre fiscal[5] » est concomitante de la mise en place de nouvelles politiques fiscales dans la première décennie du XXe siècle dans tous les pays industrialisés. C'est le cas par exemple aux États-Unis en 1913 et en France en 1914[6]. La création de nouveaux impôts (sur les revenus individuels, les successions et les bénéfices des sociétés) est justifiée autant par les besoins de financement des politiques d'armement que des politiques sociales. Dès la fin de la Première Guerre mondiale, les problèmes de régulation sont posés. En 1920, la Conférence financière internationale de Bruxelles recommande pour la première fois à la Société des nations de traiter la question de la double imposition des personnes ou des entreprises qui ont une activité économique dans un pays différent de celui de leur

4. Ils expliquent les étapes de conversion d'une expérience d'injustice vécue en un litige. W. Felstiner, R. Abel, A. Sarat, « Emergence and transformation of disputes : naming, blaming, claming », *Law and society Review*, 15, 1980, *Politix,* 1991, n°16, p41-54. Dans le même sens, cf. D. Cefai, « La construction des problèmes publics, définitions de situations dans des arènes politiques», *Réseaux*, 75, 1996, p.44-68.
5. L'expression d'origine anglaise « Tax haven » est utilisée à propos des avantages fiscaux accordés à toute une série de petites îles autonomes lors de leur soumission à la Couronne britannique (Île de Man, Jersey, Guernesey), Picciotto, S. « The End of Offshore, Regaining Public Control of Finance and Taxation in the Era of Globalization », in M. Hampton and J. P. Abbott (eds), *Offshore Finance Centres and Tax Havens, The Rise of Global Capital*, Basingstoke: Éd. Mac Millan, 1999, p. 43-78. Picciotto, S. 1999 « La naissance de *l'offshore*, les paradis fiscaux et le système international », *L'économie politique*(4), p. 44-70.
6. Le 15 juillet 1914 est institué l'impôt sur le revenu qui se substitue aux « quatre vieilles », contributions indiciaires créées sous la Révolution : contribution portes et fenêtres, foncière, des patentes, personnelle mobilière. En 1872 avait été créé un impôt sur les revenus de valeurs mobilières, il fut étendu en 1914 au revenu des valeurs versé par des sociétés étrangères. Piketty, T. *Les hauts revenus en France au* XXe *siècle. Inégalités et redistribution, 1901-1998,* Éditions Grasset, 2001.
7. En 1924, le représentant de la Chambre internationale de commerce déclare : *« La crainte du fisc n'est pas la*

Les paradis fiscaux

Par facilité, le langage commun nomme « paradis fiscal » des pays et territoires qui proposent des avantages financiers de nature différente à la circulation internationale des capitaux. Les premières places « paradis fiscaux » attirèrent dans l'entre-deux-guerres les grandes fortunes permettant de gérer leur transmission patrimoniale et d'échapper aux droits de succession. Cette offre fiscale a été progressivement étendue à tous les revenus individuels et à ceux des sociétés commerciales qui y domiciliaient une partie de leurs revenus. À partir des années 1950, cette offre fiscale jusque-là limitée à quelques lieux à une clientèle choisie s'est largement diffusée. Parallèlement, l'offre a été étendue à une moindre réglementation en particulier pour les sociétés commerciales : anonymat des actionnaires, capital initial réduit, absence d'obligations de transparence sur les activités, etc. On parle alors de « place *offshore* », c'est-à-dire à moindre régulation. Palan, R. 2003 *The Offshore World, sovereign markets, virtual places and nomad millionaires*, Ithaca, Cornell University Press. Palan, R., Murphy, R. et Chavagneux, C., 2009, *Tax Havens. How Globalization Really Works,* Cornell University Press. Chavagneux, C. and Palan, R. 2006 *Les paradis fiscaux*: La Découverte.

domicile ou établissement principal. Un comité d'experts est nommé en 1922. Dans ses conclusions il élargit le problème à l'évasion des capitaux. Selon ses analyses : si une bonne politique économique doit assurer la libre circulation des capitaux individuels ou sociaux pour réaliser des investissements productifs, il est fréquent que ces déplacements de capitaux ou leur maintien sur des territoires étrangers visent à échapper aux obligations fiscales et privent, alors, les États de ressources légitimes. À cela s'ajoutent des arguments plus politiques comme la crainte de l'instabilité des régimes et des mouvements revendicatifs socialisants[7]. Un équilibre délicat est recherché entre liberté des échanges financiers et protection des ressources des États confrontés aux besoins de la reconstruction économique. Cette tension se double d'une opposition entre les pays importateurs de capitaux comme l'Argentine, qui souhaitent imposer les investissements chez eux, et les pays exportateurs d'investissement (comme la Grande-Bretagne) qui privilégient le lieu d'enregistrement des sociétés (beaucoup ont alors leur siège à Londres[8]). Si

première raison de la fuite des capitaux , la recherche d'une stabilité politique et de meilleurs rendements économiques… La crainte de la dévalorisation monétaire, des troubles sociaux et de la démagogie font que le contribuable cherche souvent à déplacer ses capitaux. ».

8. Cette opposition entre les émergents de l'époque, au premier rang l'Argentine, et les intérêts des grands pays n'est pas sans rappeler les divergences qui traversent aujourd'hui le G20.

les deux dimensions de l'enjeu (double imposition et évasion fiscale) sont désormais reliées, elles appellent des mesures coordonnées : des conventions d'échange d'information et d'assistance juridique et administrative. Si les premières peuvent se régler par des accords bilatéraux généralisables en les standardisant, les secondes posent la question du contrôle des activités bancaires et de l'échange d'informations protégées par les autorités publiques. Ce dernier point est d'emblée très conflictuel et l'est resté. Les négociations s'étirent jusqu'à la guerre. Durant ce vain processus, beaucoup d'arguments sont échangés qui expriment déjà l'essentiel de ceux qui sont aujourd'hui mobilisés lorsqu'il s'agit de rechercher un minimum de normes communes dans les échanges financiers internationaux, d'organiser les bases d'une coopération administrative et judiciaire et de prévoir des mesures de rétorsion contre les États rétifs et les contrevenants.

L'argument de fond qui légitime la régulation repose sur le principe d'égalité de traitement de tous devant l'impôt : il s'agit de *« lutter contre l'évasion fiscale dans l'intérêt de tous les contribuables honnêtes. Il y a actuellement des discriminations considérables de revenus. Il y a des fraudeurs qui ne paient d'impôts nulle part. »* Outre l'équité entre contribuables, la lutte contre la fraude doit aussi alléger les charges fiscales des citoyens honnêtes et dégager des ressources nouvelles. Mais en contradiction avec cet argument intervient celui du secret bancaire. Le contrôle de l'évasion fiscale exigerait, tout d'abord, que le banquier s'immisce dans les décisions financières de ses clients. Ensuite, introduire une « *obligation d'annonce* » de la création d'un compte ou d'opérations menées par le client serait contraire aux obligations de discrétion contractuelles des banquiers. Enfin, de fines arguties sont déployées pour distinguer « l'évasion fiscale » légitime, de la « fraude » reposant sur une intention illicite.

Parallèlement à ces efforts de régulation l'offre de privilège fiscal s'accroît. R. Palan a montré que les paradis fiscaux ont inventé empiriquement leurs attributs selon leur contexte d'établissement[9]. Ainsi, les premiers territoires à fiscalité privilégiée sont les Îles Anglo-Normandes (Jersey et Guernesey). À partir du XVIIe siècle, en se soumettant à la Couronne d'Angleterre, ils renoncent au soutien de la contrebande et de la piraterie, et obtiennent en échange des privilèges fiscaux. Monaco s'interdit toute imposition personnelle (y compris sur les successions) dès 1868 afin d'augmenter l'attractivité de son casino, source de revenus privilégiée.[10] Le New-Jersey et le Delaware aux États-Unis proposent au cours des années

9. Palan, R., « Paradis fiscaux et commercialisation de la souveraineté de l'État », *L'Économie Politique,* 15, 3, 2002, p. 79-98.
10. Un traité de 1957 règle la coopération fiscale entre la France et la Principauté et est censé limiter l'évasion fiscale. Mais cette convention mise à jour en 1963 reste très lacunaire, elle n'est pas applicable par exemple en matière d'impôt de solidarité sur la fortune. Monaco demeure un vrai « paradis fiscal » classique pour les autres Européens : 32% des résidents sont français, 20% italiens et 5% britanniques.

1880-1890 l'hébergement de sociétés commerciales de façade ayant leurs activités dans d'autres États. Ils assouplissent leur droit des sociétés afin de multiplier les immatriculations et d'augmenter ainsi leurs ressources (droits d'enregistrement, impôt sur les bénéfices). La Suisse invente à la fin du XIXe siècle l'anonymisation de la clientèle grâce aux comptes numérotés et se dote en 1934 d'une protection pénale très stricte du secret bancaire. Le Luxembourg crée en 1929 une forme locale de *holding* pour attirer des capitaux en quête d'une moindre fiscalité et gérer en toute opacité des patrimoines familiaux ou industriels, etc. Ainsi s'est constitué par agrégation d'innovations juridiques un modèle de place *offshore* combinant avantages fiscaux, discrétion bancaire et droit des sociétés et bancaire à faible contrainte. La Suisse et le Liechtenstein sont les premiers pays à présenter ce modèle complet qui est repris à la fin des années 1930 et ne se diffuse largement qu'à partir des années 1960.

Les experts de la Société des nations se réunissent une dernière fois à Londres en 1946 pour adopter un modèle de Convention de double imposition favorable dans ce nouvel après-guerre aux intérêts des grands pays exportateurs de capitaux. L'OCDE reprend alors le dossier tandis que l'ONU ne s'y intéresse guère avant la fin des années 1960 pour finalement valider le modèle OCDE en octobre 2008 lorsqu'éclate la dernière crise bancaire.

1960-1998 : OCDE, croissance des échanges et crise fiscale

La croissance des échanges des Trente glorieuses conduit l'OCDE à relancer les débats sur l'harmonisation des traités bilatéraux sur la double imposition[11]. Ils aboutissent finalement à des recommandations sur l'évasion et la fraude fiscales (1977) qui proposent des instruments d'échange d'information inspirés par l'approche normative de la Société des nations. Mais, comme ses prédécesseurs, le comité se heurte à des problèmes de définition qui révèlent de fortes différences entre États aussi bien sur le niveau d'imposition fiscale que sur la légitimité des autorités publiques à agir en ce domaine. La légitimité de l'OCDE qui ne rassemble à l'époque que les économies européennes et états-uniennes, à dicter la norme est un moment ébranlée par les pays en développement fraîchement indépendants qui agissent à partir de 1967 au sein de l'ONU pour qu'elle se saisisse du dossier. Une conférence à Genève en décembre 1979 débouche sur

11. Un Comité fiscal pour traiter de la question de la double imposition est constitué en 1960.

l'adoption d'un modèle unique de convention bilatérale. Il reste cependant très limité quant aux types d'impôts concernés (sur la fortune et sur le revenu), l'assistance administrative est envisagée de façon minimale (échanges de renseignements) et, surtout, la question de l'évasion fiscale n'est pas abordée.

Le dossier est réouvert dans les années 1980 dans un contexte différent avec l'explosion des eurodollars et la crise fiscale induite par les crises pétrolières. La question des places *offshore* émerge progressivement. Un rapport de l'administration fiscale des États-Unis pose la question de ces refuges fiscaux sans que la nouvelle administration Reagan lui donne suite[12]. En septembre 1980 à Paris, le congrès de l'Association fiscale internationale aborde pour la première fois la nécessité d'une réflexion globale sur la question des « refuges fiscaux » et des places *offshore*. Si l'enjeu n'est pas affiché comme une priorité, c'est cependant le premier énoncé international de cette question. Entre 1986 et 1988, c'est le projet Interfipol de l'OCDE qui accapare les débats. Il s'agirait de créer un organisme de lutte contre l'évasion fiscale au plan international qui surveillerait l'ensemble des mouvements de capitaux, de personnes, de biens et de services susceptibles de faciliter l'évasion. La questiondes places *offshore* reste en filigrane. Mais au-delà de l'affichage consensuel, les divergences se multiplient dès que sont évoqués les outils nécessaires à cette politique et le projet n'aboutit pas. D'autres instances prennent le relais. En 1987, le Conseil de l'Europe se lance dans un projet de convention internationale sur l'assistance administrative en matière fiscale. Un rapport de l'OCDE met bien en cause en 1985 « l'usage abusif du secret bancaire[13] », mais c'est surtout le renouvellement des politiques de lutte contre les trafics de stupéfiants et le blanchiment des profits illicites qui change l'approche. Une convention de l'ONU est signée à Vienne en décembre 1988 qui conduit à l'assouplissement du secret bancaire et à la coopération internationale recommandée par un accord entre les banques centrales[14]. Il renforce les obligations pesant sur les banques (identification des clients, responsabilité légale des dirigeants, coopération entre autorités de détection et de répression).

Pendant ce temps, l'internationalisation de l'offre *offshore* s'étend de façon significative, dès les années 1960 dans l'ensemble des Caraïbes jusqu'aux années 1980 et 90 dans le Pacifique sud et l'Océan Indien. Parmi beaucoup d'autres exemples, mentionnons les plus importants, les Îles Caïman

12. Gordon, R. A., *Tax havens and their use by US taxpayers - an overview,* Washington, IRS, 1981.
13. OCDE, *Fiscalité et usage abusif du secret bancaire*, Paris, OCDE, 1985.
14. *Déclaration de principes*, Comité de Bâle (12 décembre 1988).

(1966), les Bahamas (1980), les Îles Vierges Britanniques (1990) ou Belize (1995) qui adoptent des règles de protection du secret bancaire inspirées des modèles européens. Tous ces territoires présentent aujourd'hui des caractéristiques proches à quelques variantes près. Ils sont à la fois des espaces protégés (confidentialité), sous-fiscalisés et sous-réglementés (droit bancaire et des sociétés)[15]. Cette diffusion du modèle produit une sévère concurrence dans les offres d'avantages de ces territoires[16]. Les grandes places financières, Londres puis New-York et Tokyo tentent de réagir en proposant elles aussi des marchés *offshore*.

1995 – 2004 : G7, concurrence fiscale déloyale et *blacklistage*

L'OCDE reste dans un premier temps l'acteur le plus visible. Mais d'autres acteurs rejoignent le chantier de la « sécurisation des marchés financiers et de la réforme de l'architecture financière » lancé par le G7 (Halifax, 1995) dans une entreprise sans précédent de *blacklistage* de ces places accusées d'une « utilisation abusive du système financier international » (Okinawa, 2000). Ce terme fédérateur permet d'intégrer les trois dimensions de l'action entreprise par ces organismes : concurrence fiscale, lutte contre la criminalité transnationale et sécurisation du système financier. Cependant, vidées en moins de quatre ans, ces listes créent l'illusion d'une régulation possible.

Tout d'abord l'OCDE poursuit ses travaux en changeant de paradigme. À l'approche normative des conventions succède un raisonnement économique en termes de degré de concurrence fiscale[17]. Selon qu'elle est considérée comme loyale ou déloyale, elle est ou non réprouvée. Mais la nouvelle doctrine ne résout pas tout. Une césure se constitue au sein de l'organisme. Les néo-libéraux considèrent que beaucoup de pays ont une fiscalité sur-développée qui entrave le dynamisme économique, la concurrence des havres fiscaux est pour eux un antidote. À l'inverse, d'autres membres confrontés à une crise fiscale qui se prolonge veulent une action internationale contre les fraudeurs et surtout contre les pays ayant des structures financières facilitant les dissimulations. L'OCDE publie finalement une liste de 35 paradis fiscaux[18] au printemps 2000.

Une seconde dynamique de type macro-financière prend forme. Depuis le début des années 1970, le système financier et monétaire international de Bretton Woods construit

15. La force de ce mode de gestion de la finance peut être illustrée par une jurisprudence célèbre du Tribunal des Îles Caïmans. Le litige concernait une banque, la *Bank of Credit and Commerce International* (BCCI), poursuivie aux États-Unis pour blanchiment mais dont le siège était aux Caïmans. En réponse à la requête des États-Unis, la banque était menacée d'outrage à la loi américaine pour avoir obéi aux lois *offshore* et refusé de divulguer des informations. La banque était prête à divulguer les données demandées au nom de son intérêt commercial et de son image. Mais le tribunal des Îles Caïmans refusa en 1989 la divulgation, arguant que l'intérêt à la levée de la confidentialité concernait l'État *offshore* et pas la banque.
16. Palan, R. and Abbott, J. P., *State Strategies in the Global Political Economy*, Londres, Éd. Pinter, 1996.
17. OCDE, *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, avril 1998. Rapport adopté contre l'avis de deux de ses membres, le Luxembourg et la Suisse.
18. Territoires pratiquant une imposition nulle ou très faible et proposant ces facilités aux non-résidents.

sur des taux de change fixe est entré en crise. Les déréglementations se généralisent, les contrôles de mouvements de capitaux sont démantelés et les taux d'intérêt et de change deviennent des moyens d'action privilégiés. La volatilité de ces taux conduit au long des années 1980 au développement de nouveaux produits et d'une ingénierie financière de plus en plus sophistiqués censés gérer les incertitudes. Cette évolution s'accentue avec l'ouverture des nouveaux marchés de capitaux des pays émergents (Corée, Thaïlande, Malaisie…). L'offre mondiale de capitaux augmente depuis le milieu des années 1980 d'environ mille milliards de dollars tous les cinq ans et les opérations de change explosent[19]. C'est dans ce contexte que les nouvelles fonctions d'intermédiation financière des places *offshore* se développent au cours des années 1990[20]. Une série de crises financières et économiques (mexicaine, asiatique, russe)[21] et des défaillances d'acteurs financiers (LTCM[22]) poussent à l'action politique. Une partie de l'instabilité financière est attribuée aux flux croissants qui transitent par les paradis fiscaux et les places bancaires faiblement régulés[23]. La surveillance des marchés de capitaux et de crédit ainsi que de la réforme des IFI (institutions financières internationales) deviennent la priorité des G7 des années 1995-2000 qui prônent une réforme de l'architecture financière internationale et de sa régulation[24].

En 1999, le G7 crée une nouvelle institution, le *Forum de Stabilité Financière* (FSF), chargé d'améliorer la coopération dans le domaine de la surveillance et de la réglementation des marchés financiers et de normaliser les Centres financiers *offshore (*CFO*).* Le FSF a publié une liste de 42 CFO en avril 2000. Il a constitué trois groupes en fonction de leur degré de surveillance interne et de coopération internationale[25]. Sur la base de ce bilan, il a fait onze recommandations qui orientent encore aujourd'hui la politique menée à l'égard des places *offshore* par les instances monétaires et financières internationales : définition de standards (identification des clients, conservation des documents, échange d'informations sur les bénéficiaires réels des sociétés enregistrées, etc.) ; évaluation interne et externe, vigilance des centres *onshore* sur les succursales *offshore* des banques ; contrôle des activités menées sur les territoires dépendants (Monaco pour la France, Îles Anglo-Normandes pour le Royaume-Uni) ; action contre *l'utilisation inappropriée* de formes juridiques (*corporate vehicles*) qui dissimulent les propriétaires et bénéficiaires réels. Suite au rapport du FSF,

19. Selon les Nations Unies (Cnuced), le montant des investissements directs à l'étranger passe de moins de 700 milliards de dollars en 1985 à 1700 en 1990, 2800 en 1995 pour atteindre un peu plus de 4000 milliards de dollars en 1998. Les flux annuels nets de capitaux vers les pays émergents passent de 13 milliards de dollars dans les années 1984-1989 à 144 milliards dans les années 1990-1996.
20. Les Îles Caïmans gèrent l'équivalent de trois fois le budget de la France à travers 40 000 sociétés écrans et 600 banques *offshore*.
21. Crises du peso mexicain (1982 puis 1994), crises de paiement en Asie, en Russie et en Amérique Latine en 1997 et 1998.
22. Le *Hedge Fund* LTCM a emprunté 400 milliards de dollards avec un montant de fonds propres d'à peine 15 milliards.
23. Une caractéristique des nouveaux produits financiers est leur opacité. Comptabilisés hors bilan, résultant souvent d'un empilement complexe de plusieurs produits passant par des zones *offshore*, échangés de gré à gré en dehors des marchés organisés, ils sont particulièrement difficiles à contrôler. Les autorités monétaires sont incapables d'avoir une vision exhaustive des positions et une connaissance des opérateurs. Ainsi LTCM repose sur un montage gigogne entre un *fonds maître* établi *offshore* aux Îles Caïmans et des *fonds nourriciers* établis aux États-Unis qui l'alimentent.
24. Cartier-Bresson, J., « La mobilisation des organisations internationales contre l'instabilité financière et les places financières offshore », in P. Lascoumes and T. Godefroy (dir.), *Émergence du problème des «places offshore» et mobilisation internationale*,

le FMI accepte (non sans résistances) durant l'été 2000 de prendre en charge l'évaluation des centres *offshore*. Il met en place un programme d'évaluation volontaire qui conclut assez rapidement que les principaux d'entre eux sont … conformes aux normes internationales.

Parallèlement, le G7 se mobilise depuis le début des années 1990 contre les flux financiers issus des trafics. D'abord limité à l'argent de la drogue, le champ est étendu à « la criminalité transnationale organisée qui sape l'intégrité du système financier » (G7, Halifax, 1995). Le Groupe d'action financière internationale (GAFI), créé en 1989 pour lutter contre le blanchiment, fait de la lutte contre les territoires refuges de l'argent sale (trafics et corruption) son nouvel axe[26]. De façon quasi simultanée aux deux listages précédents, le GAFI publie également une liste des quinze pays les moins coopératifs[27] en matière de lutte contre le blanchiment.

Les deux listes noires de l'OCDE et du GAFI connaissent alors le même sort, celui d'un processus de sortie peu contraignant[28] donnant l'illusion d'une question réglée. Privilégiant le consensus et se refusant à toute contre-mesure, l'OCDE ne présente plus, en 2003, qu'une liste de cinq paradis fiscaux[29] et les trois derniers (Andorre, Liechtenstein et Monaco) sont retirés en avril 2009. Le GAFI, après avoir examiné 47 PTNC potentiels, les blanchit tout aussi vite[30] et il rejoint dès octobre 2001 la nouvelle priorité de la lutte contre le financement du terrorisme. Ne subsiste de cette opération que l'ajout aux normes anti-blanchiment publiées de certaines règles visant ces territoires : interdiction des banques coquilles, exigence de transparence sur les bénéficiaires effectifs des sociétés écrans, contrôle renforcé des correspondants bancaires et des personnes politiquement exposées.

Les G8, 20 et la crise de paiement des États et des banques (2008-2010)

L'enjeu de la supervision et de la régulation financières de ces places étant abandonné aux procédures volontaires et très consensuelles du FMI, le GAFI ayant été enrôlé dans la lutte contre le terrorisme et ses circuits de financement et l'action fiscale de l'OCDE étant privée du soutien de l'administration Bush, l'attention se détourne de ces territoires. La brutalité de la crise qui survient à l'automne 2008 renforcée par des scandales nationaux[31] vient rappeler que

Paris, Mission de recherche droit & justice, 2002.

25. Groupe 1 : 8 territoires conformes aux standards internationaux, avec une coopération satisfaisante : Hong-Kong, Luxembourg, Singapour, Suisse, Dublin (Irlande), Guernesey, Île de Man et Jersey. Groupe 2 : 9 pays régulés mais aux performances insuffisantes, très en deçà des standards internationaux : Andorre, Bahreïn, Barbade, Bermudes, Gibraltar, Labuan (Malaisie), Macao, Malte et Monaco. Groupe 3 : 30 pays au système de surveillance faible ou absent, non coopératifs : dont les Îles Vierges britanniques, Caïman, Costa Rica, Chypre, Liban, Liechtenstein, Antilles néerlandaises, Panama, les Seychelles, etc.
26. Quelques affaires spectaculaires de blanchiment de fonds par des banques européennes et états-uniennes ont accentué la pression : fonds Abacha, Marcos ou Noriega (parmi d'autres).
27. PTNC : Pays et territoires non coopératifs.
28. Pour l'OCDE, il faut prendre l'engagement de mettre fin à l'absence d'échange de renseignements fiscaux et aux pratiques d'imposition nulle ou très faible. Pour le GAFI, il suffit d'intégrer dans la législation les principales normes anti-blanchiment (lois pénales, organes de contrôle) figurant dans ses recommandations.
29. Nauru, Liberia, Andorre, Lichtenstein et Monaco.
30. La moitié des 15 PTNC initiaux sortent de la liste entre juin et septembre 2000. En mars 2004, la liste ne compte plus que 7 pays (Guatemala, Indonésie, Myanmar, Nigeria, Philippines, Îles Cook et Nauru) dont le profile s'éloigne de plus en plus du stéréotype du centre *offshore* pourvoyeur d'opacité.
31. En 2008 l'Allemagne achète (5 M€) à un ancien employé une

malgré l'ampleur de l'offensive coordonnée du printemps 2000, ces territoires sont toujours là, au centre du capitalisme financier mondial et que la question des émigrés fiscaux comme celle des territoires qui leur offrent refuge est loin d'être réglée. Même limitée à cette seule dimension fiscale, la question des places sous-régulées n'évolue pas. L'action entreprise au niveau de l'OCDE ou dans le cadre de l'Europe est paralysée par l'absence de soutien des grandes puissances et les initiatives d'amnistie fiscale prises en Europe[32] qui délégitiment les actions concertées contre la fraude.

L'OCDE en revient alors à l'approche initiée par la Société des nations et elle concentre son action sur le terrain de la transparence et de l'échange d'informations. Elle reprend le modèle de la lutte anti-blanchiment qui combine l'adoption d'une norme universelle (un modèle de convention fiscale qui intègre l'échange d'informations sur demande[33]) et un groupe d'États en charge d'évaluer les progrès accomplis (*Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements)*. Ce dispositif est renforcé en février 2009 à la veille du G8-G20 de Londres qui fait de la lutte contre les paradis fiscaux sa priorité. Une nouvelle liste de pays et territoires non signataires de convention d'échange d'information fiscale est publiée à cette occasion. La liste est cette fois tricolore (blanc/noir/gris), elle comporte 38 territoires, mais 30 d'entre eux figuraient déjà sur celle de 2000[34]. L'incitation normative montre ainsi ses limites. La seule nouveauté consiste à faire figurer la Suisse, la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg, pays jusque-là épargnés. Ils ne seront retirés de la liste grise que 6 mois plus tard à la veille du G8/20 de Pittsburgh (septembre 2009) qui se préoccupe surtout de relance économique et des bonus des *traders*. Même réduite à cette seule dimension de l'échange d'informations[35], la question grippe comme le montre le cas de la convention franco-suisse[36].

Le cadre plus restreint de l'Union européenne ne permet pas davantage de dépasser les obstacles, comme le montre l'échec de la révision de la directive sur la fiscalité de l'épargne. Âprement négociée depuis la fin des années 1980 en complément de la libéralisation des capitaux, cette directive à l'ambition limitée n'a vu le jour qu'en 2003[37] en préservant le secret fiscal luxembourgeois et autrichien en contrepartie du versement d'une taxe forfaitaire[38]. Malgré la crise financière et fiscale, le contexte international des prises de position des G8-20 et en dépit d'un

liste de clients de la banque du Liechtenstein LGT.

32. En Italie, le « bouclier fiscal », en Allemagne le « pont vers l'honnêteté fiscale », en France une « cellule de dégrisement » ouverte à Bercy… ou encore la forme d'amnistie offerte aux Britanniques par l'accord signé avec le Liechtenstein (août 2009) qui offre des possibilités de légalisation des avoirs gérés à Vaduz.
33. Élaborée par l'OCDE en 2002 (avec des réserves de l'Autriche, de la Belgique, du Luxembourg et de la Suisse), la norme en matière d'échange d'informations fiscales a été validée lors du G20 (Berlin 2004), approuvée par l'ONU (octobre 2008) et acceptée *in fine* par les 4 récalcitrants à la veille du G8-G20 (Londres, avril 2009). L'art. 26 (mis à jour en juillet 2005) oblige d'échanger des renseignements « vraisemblablement pertinents » pour la gestion et l'application des législations fiscales nationales de l'État demandeur. Les pays ne sont pas libres d'entreprendre des « pêches aux renseignements » et doivent démontrer la pertinence prévisible des renseignements demandés. En outre, l'État requérant doit avoir eu recours à tous les moyens dont il dispose dans son cadre national pour se procurer les informations demandées.
34. Quatre pays sont classés sur la liste noire (Uruguay, Costa Rica, Philippines et Malaisie, mais ils n'y resteront que cinq jours).
35. L'OCDE annonce que 500 traités ont été signés entre le G8/20 de Londres (avril 2009) et celui de Toronto (juin 2010)
36. Lors de la signature de la convention en août 2009, la France croit obtenir de n'être pas tenue de fournir dans ses demandes le nom de la banque ou de la société utilisée. La Suisse fait une interprétation différente. En février 2010, la France lâche prise, la Suisse ne répondra qu'aux demandes précises comportant identité, période, nom de la banque ou de la société. Simultanément,

accord franco-allemand[39], le projet de révision[40] n'aboutit pas alors que les États continuent de jouer le jeu d'amnisties aux résultats douteux[41] contre les recommandations de Bruxelles qui les accuse de miner ainsi l'action de coopération. Le Commissaire européen pour la fiscalité, L. Kovacs, en fin de mandat en décembre 2009, dresse un bilan amer, Luxembourg et Autriche résistent à l'échange d'informations automatiques tandis que les vingt-cinq pays favorables sont piégés par la règle de l'unanimité en matière fiscale. En fait, la partie se joue à deux niveaux, face aux vingt-cinq les États rétifs refusent de faire évoluer leurs normes tant que les cinq pays proches concurrents (Liechtenstein, Andorre, San Marino, Monaco et surtout la Suisse) n'ont pas fait évoluer leur législation conformément aux demandes de l'OCDE. De son côté, la Suisse promeut toujours dans ses négociations avec l'Europe le projet « Rubik » de retenue à la source d'un impôt libératoire reversé aux pays d'origine en échange de la protection de l'identité des clients.

L'émergence de la question au sein d'une nouvelle instance, le G20, n'a pas non plus fait évoluer considérablement la question de la mise sous contrôle de ces places sous-régulées. Si le G8/20 de Londres (avril 2009) fait des paradis fiscaux une de ses priorités avec la publication de la liste OCDE accompagnée de propos définitifs[42], la question régresse vite dans l'agenda des réunions suivantes. À Pittsburgh (septembre 2009) on traite surtout de la relance et des bonus des *traders*, et à Toronto (juin 2010) de la reprise après la crise et d'une éventuelle taxe sur les transactions financières proposée par les Européens. Pas de décisions contraignantes sur la régulation financière, et l'agenda de réforme ouvert par le premier sommet du genre (Washington, novembre 2008) : nouvelles normes pour les grandes institutions financières y compris les *hedge funds*, surveillance des agences de notation, fin du secret bancaire, contrôle des produits dérivés complexes… oublié.

En laissant une nouvelle fois dans une ombre propice les usagers de ces places, grandes entreprises et banques[43], pour rejouer la comédie des listes[44], ce dernier épisode, hormis un secret bancaire Suisse un peu ébranlé[45], apparaît comme une nouvelle opportunité manquée. Malgré une qualification réduite à l'enjeu fiscal, en dépit d'une configuration d'acteurs élargie au G20, la mise sur l'agenda de la question de ces places financières sous-régulées n'a pas dépassé quelques mois.

la France publie une liste de paradis fiscaux mineurs (Samoa, Nauru, Panama…) avec qui les échanges financiers pourront être fortement taxés.

37. Les États à secret bancaire fort (Luxembourg, Autriche) bloquent avec le soutien du Royaume-Uni pendant six ans la traduction en directive du « paquet fiscal » pour lutter contre la fiscalité dommageable dans un marché unique.
38. 20% depuis 2007, 35% à compter de 2011.
39. Conférences conviées à Paris (octobre 2008), à Berlin (février 2009) puis encore à Berlin en juin.
40. La révision de la directive « Épargne » voulait étendre le champ d'application aux personnes morales, aux trusts et holdings ainsi qu'aux instruments financiers innovants.
41. Michelin épinglé sur la liste achetée par les Allemands a ainsi pu légaliser une caisse noire de 400 millions mise à l'abri au Liechtenstein depuis l'entre-deux-guerres. La cellule de dégrisement mise en place à Bercy a permis à un peu plus de 3 000 émigrés fiscaux de blanchir 6 milliards de capitaux. En Italie, ce sont 100 milliards qui ont été blanchis contre une modeste taxe de 5%. Resteront-ils dans les économies nationales ? les Banques suisses ne semble pas trop s'inquiéter.
42. « Nous sommes prêts à appliquer des sanctions pour protéger nos finances publiques et les systèmes financiers. L'ère du secret bancaire est révolue » (Déclaration du G20, Londres, avril 2009).
43. Il est assez parlant de constater que l'investissement en provenance des Îles Vierges vers la Chine est le double de celui des États-Unis.
44. Le dernier G20 de Toronto annonce une nouvelle liste, que devra préparer le GAFI, de juridictions comportant des lacunes (annexe II de la déclaration).
45. Devenu obsolète tant les montages juridiques (Fondations,

Périodicisation de la qualification des « paradis fiscaux » et places sous-régulées.

Période	1920-1945	1960 - 1990	1995-2004	2008-2010
Qualification de l'enjeu	Havres fiscaux	Croissance des échanges Crise fiscale	Concurrence fiscale déloyale Stabilité financière internationale	Rôle des places sous-régulées dans la crise bancaire Crise fiscale
Catégorisations secondaires	Double imposition Évasion et fraude fiscale	Standardisation des conventions bilatérales Coopération internationale	Normalisation des places financières sous-régulées Lutte contre le blanchiment	Lutte nationale contre la fraude fiscale Échange d'informations fiscales
Contexte économique	Défense des souverainetés nationales	Internationalisation des échanges Fin du Fordisme	Mondialisation financière	Crises de paiement des États et des banques
Acteurs clefs	Société des nations	OCDE	G7, OCDE, FSF, GAFI	G 8, G 20, OCDE

Conclusion

Le tableau ci-dessous résume le caractère cyclique de ces mobilisations internationales contre les « paradis fiscaux » et les places sous-régulées avec 4 phases bien contrastées. Durant les cinquante premières années (1920-1954 ; 1960-1990) c'est surtout la recherche d'un équilibre entre facilitation des échanges mondiaux et préservation des économies nationales qui est recherché. Durant la seconde période (1995-2004 ; 2008-2010) ce sont à deux reprises des crises financières qui constituent le support de ces mobilisations. Conjointement, la problématisation de l'enjeu connaît des déplacements importants qui accompagnent la modification des acteurs et des coalitions impliquées. Enfin, malgré ces actions sur le moyen et long terme, l'autorité symbolique des institutions engagées et la fermeté apparente des discours, les changements intervenus restent de faible portée. Au mieux les places sous-régulées ont adopté une conformité de papier dont personne ne cherche réellement à évaluer la mise en œuvre réelle. Seuls quelques territoires très marginaux ont disparu (Nauru), et les plus performants ont maintenu leur place dans le jeu de l'économie mondiale (Îles Caïman[46]). Leurs offres de services se sont diversifiées (auto-assurance, gestion de personnel, enregistrement sans activité réelle des bases d'imposition, rôle dans le jeu des prix de transfert, abri pour les montages d'actifs toxiques, etc.) à tel

Trusts, Fiducies…) permettent de s'en passer, sa défense ne fait plus l'unanimité en Suisse.

46. Cinquième place financière mondiale. 20 000 trusts y gèrent de l'ordre de 850 000 milliards de dollars d'actifs.

point que l'on voit mal comment les acteurs transnationaux pourraient se passer d'une telle ressource.

Une enquête concernant les entreprises françaises du CAC 40 a montré qu'elles y détenaient plus de 1 500 entités[47]. Les banques françaises ont déclaré à la suite du G20 de Londres vouloir faire la transparence sur leurs implantations et leurs opérations dans ces territoires mais sans préciser les informations qui seront données, ni les places qui seraient visées. S'il s'agit de ceux de la liste OCDE… elle est déjà quasi blanche ; s'il s'agit de la liste établie par la France, elle est très limitée. Ces déclarations s'avèrent donc peu contraignantes alors que les grands acteurs de cette sous-régulation bénéficient de tous les accommodements. Un palmarès des territoires participant le plus au camouflage de l'évasion fiscale et des flux financiers met aux 4 premiers rangs l'État du Delaware (États-Unis) suivi de trois places européennes, le Luxembourg, la Suisse et la *City* de Londres[48]. Aucune des périodes que nous venons de décrire n'ont pu en venir à bout, pas plus la dernière que les précédentes. Au contraire ces places sont sorties à chaque fois renforcées. Alors que le G8/20 s'interroge sur la sortie de crise, le capitalisme internationalisé reste autant structuré à partir de ces places sous-régulées qu'il ne l'était à l'automne 2008.

En guise d'épilogue, nous citerons K Humler, président de l'association des banquiers privés suisses (*Le temps*, 13/7/10) : *« Le secret bancaire n'est pas une question qui concerne les banquiers, mais bien en dernier ressort une question politique. Si la Suisse devait voir des avantages à l'échange automatique d'informations, nous trouverions des moyens de nous arranger avec nos clients. Peut-être que l'argent ne sera plus en Suisse. Un homme d'affaires est un pragmatique. Et je refuse que l'on attende des banquiers des convictions politiques profondes. C'est pourquoi je trouve problématique que l'on attende de nous banquiers une profession de foi en faveur du secret bancaire. C'est à la politique de le faire »* ■

47. *Alternatives Économiques*, mars 2009 http://www.alternatives-economiques.fr/enquete-exclusive---la-presence-des-entreprises-du-cac-40-dans-les-paradis-fiscaux_fr_art_633_42326.html
48. Voir la récente initiative sur la construction d'un indice d'opacité financière http://www.financialsecrecyindex.com/