

Paradis fiscaux et crise financière

Jean-Marc Siroën

Université Paris-Dauphine

25 avril 2009

Le terme de paradis fiscal est pour moi assez restrictif. Quitte à utiliser un terme anglais, le terme de « place off-shore » me paraît plus juste. Car si la motivation fiscale est importante, la fonction de ces places est, plus généralement de proposer aux institutions et résidents étrangers le moyen d'échapper aux réglementations financières qu'elles soient fiscales, juridiques, prudentielles ou autres. Blanchir l'argent du crime, échapper aux réserves obligatoires ou aux normes prudentielles de Bâle n'ont pas pour première motivation l'évasion ou la fraude fiscale. Cette distinction est importante car la critique des paradis fiscaux peut se fonder sur une multitude de critères notamment de morale, d'équité ou d'efficacité.

Ces paradis fiscaux ou places off-shore ont été mis au devant de la scène et se sont vu imputer une responsabilité lourde dans la crise même si le communiqué du G20 de Londres (2 avril 2009) ne leur consacre que quelques lignes. Cette accusation est justifiée par un constat : le poids des paradis fiscaux dans les transactions financières. Par exemple, ils représenteraient à peu près la moitié des prêts internationaux ou des dépôts. Ils permettraient aux institutions financières –banques, hedge funds, fonds de pension– accumuler des actifs toxiques ou favoriseraient des prises de risques excessives accroissant le risque systémique.

Je ne suis pas certain que cet angle d'attaque soit le bon. Les chiffres faramineux souvent avancés pour alerter les opinions publiques est qu'ils se basent sur une définition extrêmement large des paradis fiscaux. Pour 100 placés dans une place off-shore, environ 40 le sont au Royaume Uni, 30 dans des pays européens et le reste seulement dans des places plus exotiques. De deux choses l'une, le RU, ou plus exactement la City de Londres, est bien une place off-shore- mais les Etats-Unis aussi ¹. Dans la mesure où ces pays sont effectivement à l'origine de la crise, la responsabilité pourrait leur être imputée. Je ne pense pas, néanmoins, que les imprudences commises par ces pays soient principalement due au caractère « off-shore » de leurs places financières.

Si les paradis fiscaux et les places « off-shore » ont certainement joué un rôle permissif en facilitant des transactions spéculatives ou en revêtant d'un voile d'opacité un risque systémique mal évalué par les agences de notation, les banques centrales ou les organisations internationales, je ne crois pas qu'elles aient déclenché la crise financière actuelle.

Si responsabilité il ya, elle est beaucoup plus indirecte.

¹ Sans oublier les facilités accordées par l'Etat du Delaware, l'International Banking Facility (IBF) permet à une banque installée aux Etats-Unis d'ouvrir des comptes et de prêter à des non-résidents. Ces opérations, exonérées des réserves obligatoires de la banque centrale font l'objet d'une comptabilité séparée.

La question des paradis fiscaux illustre très bien les contradictions du processus de globalisation réamorcé dans les années 1970. D'une part, la globalisation conduit à effacer les frontières et donc les Etats. La régulation par un marché évidemment mondial tend à se substituer non seulement à la régulation des Etats, mais aussi à la régulation de marchés nationaux. En même temps, la politique internationale reste fondée sur le principe westphalien de souveraineté nationale et de non ingérence. Or la fiscalité reste la composante principale de cette souveraineté nationale. Elle permet de limiter la fourniture de biens collectifs aux résidents qui en acquittent le prix par l'impôt.

La globalisation, c'est-à-dire une liberté de circulation étendue au capital financier se heurte à deux logiques de souveraineté. La première est celle de pays qui la revendiquent pour appliquer une fiscalité attractive pour les non-résidents et ainsi attirer les capitaux et les profits des non résidents. La seconde est celle des autres pays qui voient se vider, le contenu même de cette souveraineté fiscale puisque les choix deviennent fortement contraints par la fiscalité des autres. De fait, l'allègement de la fiscalité dans certains pays conduit, dans un monde globalisé, à l'alignement des autres.

Certains économistes s'en sont réjouis. La concurrence fiscale est une forme de concurrence comme les autres et elle contraint les Etats à devenir plus efficaces. La baisse des recettes fiscales loin d'être un mal, serait un bien puisqu'elle conduirait à la réduction de la taille des Etats. Pour d'autres, les pays sont inégaux : les petits Etats peuvent se financer de leur activité sans avoir à lever des impôts sur les transactions financières, les profits voire sur les revenus. Pour les plus grands, la baisse des recettes fiscales consécutive à la baisse des taux est plus que compensée par l'élargissement de l'assiette due à l'afflux des capitaux. Le risque est toutefois celui d'un « dilemme du prisonnier » comme disent les théoriciens des jeux, c'est-à-dire un jeu « perdant-perdant » : si tous les pays s'alignent sur le « mieux-disant », l'effet d'assiette disparaîtra et il ne restera que la baisse des taux et donc la baisse des recettes pour tous.

Ainsi, par exemple, le taux d'imposition des sociétés dans le Monde est passé d'une moyenne de 38% en 1993 à 26% en 2008. On connaît la disparité des taux en Europe².

Cette concurrence fiscale a eu deux types d'effets.

Le premier est un effet inégalitaire. La concurrence fiscale incite à alléger la fiscalité sur les facteurs mobiles, notamment le capital financier et sa rémunération, y compris les profits des firmes multinationales, et le travail qualifié ou hautement rémunéré. En contrepartie, la fiscalité sur les facteurs peu mobiles tend à s'alourdir: travailleurs peu ou moyennement qualifiés, propriétaires fonciers. La décentralisation française a ainsi transféré des charges de l'Etat vers des collectivités fiscales financées par des impôts dont l'assiette est immobile : taxe foncière, taxe d'habitation. Comme par hasard, la taxe professionnelle, qui peut inciter les entreprises à se délocaliser, est la seule taxe qui a été allégée au point de quasiment disparaître.... La concurrence fiscale est également inégalitaire entre les pays et, notamment, pour les pays en développement, car une partie de la valeur ajoutée, les profits quitte le pays de production pour se localiser dans des paradis fiscaux³.

² Source : KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2007.

³ La pratique la plus connue est celle des prix de transferts qui consiste à sous-facturer les biens ou services qui transiteront par les paradis fiscaux pour être ensuite surfacturés aux pays à fiscalité plus élevée.

De fait, beaucoup de pays, notamment industriels, n'ont pas trouvé les recettes fiscales qui équilibreraient les dépenses. Et c'est peut-être là que se situe le caractère le plus néfaste des paradis fiscaux et leur responsabilité dans la crise. Les déficits budgétaires et, notamment, le déficit américain, ont été financés par l'endettement, c'est-à-dire l'émission de bons du trésor, titres non risqués et qui ont été les principaux supports de la circulation financière.

Ces titres non risqués mais peu rémunérés, ont suscité une demande de supports financiers à plus grand rendement les opérateurs financiers à rechercher de meilleures rémunérations, quitte à prendre, consciemment ou non, des risques plus élevés. Ce risque était d'autant plus facile à assumer qu'il pouvait justement s'adosser à des titres non risqués, les titres de la dette publique.

Toutes les déclarations récentes, même les plus apparemment sévères vis-à-vis des paradis fiscaux, ont réaffirmé la souveraineté des Etats en matière de fiscalité allant même parfois jusqu'à reconnaître la légitimité de la concurrence fiscale. Mais que reste-t-il alors des paradis fiscaux ? Leur caractère « non-coopératif », comme s'il suffisait de lever le secret bancaire pour résoudre cette contradiction fondamentale entre, d'une part, la liberté des mouvements de capitaux et l'autonomie de la politique fiscale des Etats ⁴. Et c'est comme cela que les Barbades, Jersey et îles vierges se retrouvent sur la liste verte de l'OCDE.... Certes, une levée effective du secret bancaire permettrait aux Etats de récupérer quelques dollars détournés, mais qui peut croire qu'il suffira à « to protect our public finances and financial systems » comme feignent de le croire les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 réunis à Londres en avril 2009.

⁴ "The era of banking secrecy is over" écrit le communiqué du G20 de Londres.