

Les banques et les paradis fiscaux *

Par Vincent BOUVATIER

Université Paris-Est Créteil (ERUDITE)

Gunther CAPELLE-BLANCARD

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Centre d'économie de la Sorbonne), Paris School of Business et Labex ReFi

et Anne-Laure DELATTE

Cepii et CNRS

L'affaire UBS en 2008, Offshore Leaks en 2013, Lux Leaks en 2014, Swiss Leaks en 2015, Panama Papers et Football Leaks en 2016, Paradise Papers en 2017... Depuis la crise financière mondiale, scandale après scandale, le rôle des banques dans la mise en place de sociétés-écrans, l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et le contournement de la régulation internationale est de plus en plus évident, bien qu'encore difficile à documenter de façon rigoureuse. Depuis 2016, l'Union européenne a réussi à imposer à ses banques qu'elles rendent publiques leurs activités dans tous les pays où elles sont présentes, y compris donc dans les paradis fiscaux (*Country-by-Country Reporting* – CbCR). Il ressort de ces données que les paradis fiscaux représentent, pour les banques européennes, 18 % de leur chiffre d'affaires et 29 % des profits qu'elles réalisent à l'étranger, tandis qu'elles n'y emploient que 9 % de leur main-d'œuvre.

Pour tout un chacun, les paradis fiscaux évoque les îles, le soleil, les Bahamas et des valises remplies d'argent liquide. Leur existence avait beau être moralement répréhensible, elle semblait anecdotique... Du moins jusqu'à la crise de 2008. Alors que la crise financière se traduisait par une augmentation des dépenses publiques et des impôts dans de nombreux pays, l'existence même de zones échappant à la fiscalité est dès lors devenue intolérable. L'ONG Tax Justice Network estimait qu'en 2010, la richesse privée cachée dans les paradis fiscaux s'élevait à 21 000 milliards de dollars, soit l'équivalent du PIB des États-Unis et du Japon réunis (Henry, 2012). Non seulement les paradis fiscaux permettent d'échapper à l'impôt, mais ils sont aussi utilisés pour contourner la réglementation bancaire et financière grâce à des montages sophistiqués (Chavagneux *et al.*, 2009).

Au lendemain de la crise, les dirigeants des pays du G20 ont fait de la lutte contre les paradis fiscaux une priorité. Ils ont ainsi fermement soutenu l'initiative de l'OCDE, finalement adoptée en 2013, visant à lutter contre le transfert artificiel de profit (*Base Erosion and Profit Shifting* – BEPS). L'Union européenne a été la première à exiger de ses banques qu'elles rendent publiques leurs activités dans tous les pays où elles sont présentes, y compris donc dans les paradis fiscaux. Depuis 2016, il est ainsi possible de rendre compte de l'activité des banques dans les paradis fiscaux en s'appuyant sur une source d'information de nature réglementaire, avec pour objectif la constitution d'une base de données exhaustive et fiable.

Les efforts faits pour accroître la transparence se sont accompagnés d'un renouveau de la littérature académique. Cet article vise à en livrer les principaux résultats.

Que sait-on de l'activité économique réalisée dans les paradis fiscaux ?

À vrai dire, pas grand-chose... Pendant longtemps, les économistes ont considéré les paradis fiscaux comme quelque chose de marginal ; condamnable certes, mais inévitable et sans impact majeur sur le fonctionnement du reste de l'économie. On recense ainsi très peu de travaux académiques, théoriques ou empiriques, sur le sujet. Si l'on s'en tient aux cent revues les plus prestigieuses, on dénombre une trentaine d'articles tout au plus. Cela représente moins de 1 % des articles ayant pour thème « taxation », par exemple. Naturellement, le manque de transparence n'a pas aidé.

Grâce à un travail méticuleux et souvent ingénieux pour arriver à contourner le manque de données, quelques études permettent d'apprécier ce que pèsent réellement

* Les arguments présentés ici sont développés plus amplement dans DELATTE A.-L. (2017), « Les paradis fiscaux, des paradis pas du tout artificiels », *L'Économie mondiale*, 2018, *La Découverte*, Collection « Repères » ; BOUVATIER V., CAPELLE-BLANCARD G. & DELATTE A.-L. (2017), « Banks in Tax Havens: New Evidence Based on Country-by-Country Report », rapport pour la Commission européenne, Bruxelles.

les paradis fiscaux dans les échanges économiques internationaux. Hines et Rice (1994) ont été parmi les premiers à documenter l'importance des paradis fiscaux. Au début des années 1990, ils ont estimé que les multinationales américaines plaçaient près d'un tiers de leurs profits réalisés à l'étranger dans des paradis fiscaux. Quelle place les paradis fiscaux occupent-ils aujourd'hui au sein du système financier mondial ? Lane et Milesi-Ferretti (2011) ont réuni des données sur les petites places financières *offshore* (excluant donc New York et Londres, notamment) et ont conclu qu'il y a plus de fonds placés dans ces petites places *offshore* qu'en Allemagne, en France ou au Japon ; d'après la même étude, 40 % des investissements directs étrangers dans le monde transiteraient par ces places *offshore*. Plus récemment, Zucman (2013) a calculé qu'en 2008, 8 % environ du patrimoine financier des ménages dans le monde étaient hébergés dans des paradis fiscaux et que les trois quarts de ce patrimoine ne seraient pas déclarés ; le montant du patrimoine caché dans les paradis fiscaux représenterait ainsi le double de la position extérieure nette des pays riches. Enfin, Zucman (2014) a évalué qu'en 2013, environ 20 % des profits américains, soit dix fois plus que dans les années 1980, étaient logés dans les principaux paradis fiscaux, que 10 % de la richesse des ménages européens y étaient placés et, qu'au total, c'était 10 % du PIB mondial qui s'y trouvait.

La littérature, pour l'essentiel, s'est ainsi intéressée soit aux échanges financiers, soit aux firmes multinationales⁽¹⁾. En revanche, aucune étude n'avait pu jusque-là apporter un éclairage précis sur l'implantation des banques dans les paradis fiscaux.

Que sait-on de l'activité des banques dans les paradis fiscaux ?

Des scandales à répétition

Depuis la crise financière, l'implication du système bancaire dans les paradis fiscaux a fait l'objet d'une attention particulière. En 2008, une enquête du FBI a mis en lumière les pratiques de la banque suisse UBS, qui a été accusée d'avoir apporté une assistance technique à ses clients américains pour leur permettre de cacher 20 milliards de dollars à l'étranger. Par la suite, l'Allemagne et la France ont lancé des enquêtes similaires. En 2013, le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) a publié un rapport, connu sous le nom d'Offshore Leaks, qui soulignait le rôle crucial joué par la plupart des banques internationales *via* leur offre de service visant à faciliter l'évasion fiscale. En 2014, l'ICIJ a publié un autre rapport, les Lux Leaks, établi sur la base d'informations confidentielles portant sur les systèmes d'évasion fiscale mis en place au Luxembourg, soulignant ainsi que celle-ci a lieu au sein même de l'Union européenne. En 2015, les révélations ont directement impliqué le groupe bancaire HSBC, soupçonné d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent. En 2016, les Panama Papers ont révélé une grande activité des banques internationales dans les paradis fiscaux. Les banques jouent en effet un rôle essentiel dans la mise en place au profit de leurs clients de sociétés-écrans, de fondations et de trusts dont la finalité

est de faciliter l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent. De plus, il est quasi certain que les paradis fiscaux sont également utilisés pour contourner la régulation internationale (Palan, Murphy et Chavagneux, 2013). Enfin, en 2017, les Paradise Papers ont mis en lumière les pratiques utilisées pour organiser l'évasion fiscale des plus grandes fortunes mondiales.

L'obligation d'un reporting par pays

En décembre 2012, suite à la crise financière internationale et sous la pression de la société civile, le G20, réuni au Mexique, apportait son soutien à l'OCDE et à son plan BEPS concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices des multinationales. Le programme se compose d'une série de quinze actions précises reposant sur une coopération multilatérale entre les gouvernements afin que l'impôt soit collecté à l'endroit où l'activité économique des multinationales a vraiment lieu. Cette initiative a permis des avancées concrètes : la priorité a été mise sur la transparence et le partage des données, le véritable nerf de la guerre contre l'évasion fiscale.

Une directive européenne a aussi rendu obligatoire, depuis 2015, la publication par les banques européennes dans leur rapport annuel de leurs activités dans chaque pays où elles sont présentes (*reporting* pays par pays) en mentionnant le chiffre d'affaires réalisé, le profit dégagé, le nombre de leurs employés, les taxes payées et les subventions reçues. C'est grâce à cette obligation que l'ONG Oxfam, en partenariat avec le réseau Fair Finance, et nous-mêmes (voir Bouvatier *et al.*, 2017) avons pu analyser l'activité à l'étranger des grandes banques de l'Union européenne.

Une présence massive des banques dans les paradis fiscaux

À partir des documents publiés par les trente-six plus grandes banques européennes (les *Systemically Important Financial Institutions*, dans le jargon de la régulation bancaire), nous avons pu élaborer une base de données sur l'activité des filiales de ces banques dans les paradis fiscaux. La liste de ces paradis fiscaux a été établie à partir de celle élaborée par Hines et Rice (1994) : le nombre des paradis fiscaux était à l'origine de 41 sur un total d'environ 200 pays.

D'après nos données (Bouvatier *et al.*, 2017), dont la synthèse est présentée dans le Tableau 1 de la page suivante, les banques européennes opèrent dans 25 paradis fiscaux (18 « petits » pays, dont la population est inférieure à 2 millions d'habitants, et 7 « grands ») et dans 112 autres pays. Les paradis fiscaux sont, en général, de tout petits pays, mais ce sont des pays très riches affichant un

(1) L'optimisation fiscale ne se fait pas uniquement dans le cadre des paradis fiscaux, elle s'opère également à travers la pratique des « prix de transfert » (facturation de biens ou de services entre entreprises du même groupe à des prix avantageux), laquelle confère aux multinationales une grande liberté dans leur façon de répartir leurs coûts entre les différents pays où elles exercent leurs activités, elles disposent ainsi de nombreuses opportunités pour transférer les bénéfices là où c'est fiscalement le plus avantageux (Nayman, 2017).

PIB par habitant trois fois supérieur à ceux des autres pays. Par ailleurs, et sans surprise, le taux de l'impôt sur les sociétés y est bien plus faible (5 %, contre 17 % en moyenne) et les infrastructures financières plus développées. Le niveau de régulation financière apparaît toutefois comparable à celui qui prévaut dans les autres pays, du moins si l'on se fie aux indices de régulation disponibles.

La seconde partie du Tableau 1 est des plus éloquentes : les banques de l'échantillon déclarent réaliser 18 % de leur chiffre d'affaires et 29 % de leurs profits dans les paradis fiscaux, mais elles n'y emploient que 9 % de leur main-d'œuvre. Sauf à supposer que les employés des paradis fiscaux seraient particulièrement productifs, ces chiffres laissent à penser qu'une partie substantielle de leur activité et de leurs profits y est artificiellement transférée. Dans Bouvatier *et al.* (2017), nous estimons que le fait d'être un paradis fiscal permet d'accueillir 2 à 3 fois plus d'activité bancaire. Mais c'est une moyenne, le Luxembourg attire ainsi près de 10 fois plus d'activité. Nous estimons également que la perte fiscale liée au transfert par les grandes banques européennes de notre échantillon de leur activité dans des paradis fiscaux pèse entre 5 et 20 % des revenus fiscaux. Les multinationales peuvent ainsi bénéficier des services de filiales de banques internationales pour exploiter à leur profit les différences qui existent dans le monde en matière de taxation. Si les paradis fiscaux ne détiennent pas le monopole de l'évasion fiscale, leur existence en est, à n'en plus douter, un rouage essentiel.

		Non-paradis (112)	Petits paradis (18)	Grands paradis (7)
Taille et niveaux de vie				
PIB PPA moyen	En milliards d'euros	963	16	268
Population moyenne	En milliers	58 100	304	6 316
PIB PPA par tête	En euros	16 615	51 104	42 534
Fiscalité, réglementation et infrastructures financières				
Taux d'impôt effectif	En %	17	5	5
Indicateur de réglementation bancaire	Entre 0 et 100	24	23	25
Indicateur de développement des infrastructures financières	Entre 0 et 100	54	67	68
Activité à l'étranger des 36 plus grandes banques européennes				
Chiffre d'affaires	En millions d'euros	229 216	13 639	34 959
	En % du total	82	5	13
Employés	En millions d'euros	1 108 140	22 649	83 460
	En % du total	91	2	7
Profits	En millions d'euros	53 983	7 656	14 492
	En % du total	71	10	19

Tableau 1 : Principales spécificités des paradis fiscaux.
Source : Bouvatier *et al.* (2017), tableau élaboré à partir de données issues des rapports annuels 2015 des banques répondant aux exigences du reporting pays par pays.

Les réformes en cours pour lutter contre les paradis fiscaux

La première mesure pour lutter contre les paradis fiscaux semble être d'œuvrer à une plus grande transparence. Il est toutefois regrettable que cette exigence de transpa-

rence ne concerne pas encore les multinationales non financières. Celles-ci y opposent une résistance active. Ainsi, en France, le 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a « retoqué » la directive européenne obligeant les multinationales françaises à publier leurs données financières, jugeant qu'elle portait une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

Le plan BEPS a également ouvert un vaste chantier visant à un transfert automatique de données entre autorités fiscales. Actuellement, les autorités fiscales nationales n'ont pas de visibilité sur les activités des filiales étrangères d'un groupe multinational dont le siège de la maison-mère est installé dans leur pays. Cela rend donc impossible l'examen d'éventuelles pratiques abusives de prix de transfert. L'OCDE veut donc faire en sorte que chaque entité d'une multinationale dépose auprès de son administration fiscale de résidence une déclaration relative à son activité. Sur la base d'un accord d'échange bilatéral entre États, un échange automatique de ces déclarations pourrait alors intervenir entre chacune des juridictions où le groupe est implanté. En mai 2017, soixante pays avaient déjà conclu des accords bilatéraux ; les premiers échanges sont intervenus en septembre 2017. Selon Johannesen et Zucman (2014), le principal problème de ces traités bilatéraux d'échange automatique d'informations bancaires est qu'ils n'entraîneraient pas le rapatriement des dépôts incriminés dans le pays de résidence, mais au contraire leur transfert vers d'autres paradis fiscaux non signataires de ce type de traité.

Une liste noire des juridictions non coopératives dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme existe depuis 2000 ; elle fait l'objet d'une mise à jour annuelle. Une liste grise la complète en y incluant les pays ayant pris des engagements, mais sans les avoir concrétisés « substantiellement ». Cela procède de la pratique anglo-saxonne du *name & shame*, comptant sur le fait que l'inscription d'une juridiction sur la liste noire va exercer une pression sur les entreprises et les banques en relevant, obligeant celles-ci (au moins moralement) à modifier leurs pratiques. Ces deux listes sont régulièrement critiquées par les ONG, la liste noire étant jugée trop peu étoffée (elle ne comprenait que quatre pays en 2009...) et la liste grise étant jugée trop complaisante à l'égard de pays qui n'ont pas encore agi. Plusieurs travaux montrent toutefois que la mise en œuvre effective de ces mesures ne produira pas forcément l'effet escompté. Ferwerda et Unger (2009) sont, par exemple, arrivés à un résultat bien cynique : loin de l'intention initiale du *name & shame*, l'inscription sur une liste noire ou grise produirait, au contraire, un surcroît d'activités financières !

Finalement, la mesure qui pourrait se révéler la plus efficace et qui est totalement en ligne avec le BEPS de l'OCDE, est celle initiée par la Commission européenne en 2011 et relancée en 2016 : l'Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Selon ce dispositif, les sociétés multinationales ayant une activité dans l'Union et dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros par an ne rempliraient plus qu'une seule déclaration fiscale consolidée pour l'ensemble de leurs activités.

Les résultats imposables par pays seraient ensuite répartis en fonction de l'activité du groupe dans chacun d'eux. Concrètement, la répartition pourrait s'opérer en proportion des ventes réalisées, du nombre des salariés ou des actifs détenus dans chaque pays. L'enjeu est assez clair et tout à fait en ligne avec l'objectif de l'OCDE : il s'agit de taxer les bénéficiaires là où ils sont vraiment réalisés et non là où la fiscalité est la plus favorable. Mais comme à chaque fois que la Commission propose de toucher au régime d'imposition des sociétés, certains États membres opposent de fortes résistances. Les pays fiscalement les plus attractifs, comme l'Irlande et le Luxembourg, n'ont en effet aucun intérêt à cette consolidation des bénéficiaires, laquelle entraînerait un jeu de vases communicants en leur défaveur.

Conclusion

La pression de la société civile a fait changer la perception que l'on pouvait avoir des paradis fiscaux. La connaissance de l'activité économique dans ces pays avance grâce à l'accès à de nouvelles données, une avancée favorisée par un agenda qui se veut bien plus pressant sur l'exigence de transparence. Il reste pourtant beaucoup à faire. Le secteur bancaire européen est pour le moment le seul à être obligé de rendre publics ses comptes. Or, si les banques jouent un rôle essentiel dans les paradis fiscaux, c'est essentiellement en tant qu'intermédiaires des entreprises multinationales. Il faut donc que l'exigence de transparence s'applique également aux secteurs non financiers. Pour l'instant, la volonté politique n'est pas suffisante.

L'Europe, qui compte en son sein des paradis fiscaux (le Luxembourg, Jersey ou Monaco) figurant parmi les plus actifs, a sans doute des propositions fortes à faire valoir pour limiter l'évasion fiscale. Mais, comme souvent, sa capacité à faire avancer cet agenda d'utilité publique est freinée par des intérêts nationaux. Seule une pression constante de la société civile pourra faire pencher la balance du bon côté.

Références bibliographiques

BOUVATIER V., CAPELLE-BLANCARD G. & DELATTE A.-L. (2017), "Banks in tax havens: First evidence based on country-by-country reporting", Commission européenne, Discussion paper 055, Bruxelles.

CHAVAGNEUX C., MURPHY R. & PALAN R. (2013), "Tax havens: How globalization really works", Cornell University Press.

CHRISTENSEN J. & HAMPTON M. P. (2002), "Offshore pariahs? Small island economies, tax havens, and the re-configuration of global finance", *World Development* 30(9), pp. 1657-1673.

FERWERDA J. & UNGER B. (2008), "Regulating money laundering and tax havens: The role of blacklisting", Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion, Paper Series, pp. 8-12.

HENRY J. (2012), "The price of offshore revisited", Tax Justice Network report.

HINES J. R. Jr. & RICE E. M. (1994), "Fiscal paradise: Foreign tax havens and American business", *Quarterly Journal of Economics*, 109 (1), pp. 149-182.

JOHANNESSEN B. N. & ZUCMAN G. (2014), "The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown", *American Economic Journal: Economic Policy* 6(1), pp. 65-91.

LANE P. R. & MILESI-FERRETTI G. M. (2011), "The cross-country incidence of the global crisis", *IMF Economic Review* 59(1), pp. 77-110.

NAYMAN L. (2017), « Où vont les profits des multinationales ? », Questions à Laurence Nayman, CEPIL, *L'économie internationale en campagne*, billet du 2 mai 2017.

OXFAM (2017), « Banques en exil : comment les grandes banques européennes profitent des paradis fiscaux », rapport.

ZUCMAN G. (2013), *La Richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux*, La République des idées, Seuil.

ZUCMAN G. (2014), "Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits", *Journal of Economic Perspective* 28(4), pp. 121-148.