

Questions internationales

Les acteurs de la justice pénale
de l'Union européenne

Les « rivières atmosphériques » :
un enjeu géopolitique émergent

La construction européenne
face à un nouveau tournant

Le désordre fiscal international



Sommaire

© Robert Schmiegel/AFIP



Dossier

Le désordre fiscal international

4 Ouverture – Les infortunes de l'impôt

Serge Sur

14 La fiscalité dans l'histoire : quelques éléments de temps long

Éric Anceau

24 Les paradis fiscaux : une histoire longue, un avenir sans cesse renouvelé

Éric Vernier et L'Hocine Houanti

35 Conseillers et cabinets, les acteurs de l'évasion fiscale

Sébastien Laffitte

44 Le G20, l'OCDE et la fiscalité internationale des entreprises

Lukasz Stankiewicz

56 Les conventions fiscales internationales : d'un régime bilatéral à une lente multilatéralisation

Thierry Lambert

68 Les États-Unis, l'OCDE et le secret bancaire : de l'ombre à la lumière

Laurence Vapaille

79 L'ordre fiscal européen face au désordre fiscal international

Alexandre Maitrot de la Motte

87 L'impôt sur les sociétés et les droits de douane face aux défis de l'économie

Jean-Claude Martinez

Et les contributions de

*Jean-Luc Albert (p. 85),
Mona Baraké (p. 40),
Mireille Chiroleu-Assouline (p. 74),
Frédéric Douet (p. 21),
Daniel Gutmann (p. 31),
Banggui Jin (p. 63)
et Sébastien Laffitte (p. 52)*

Glossaire p. 96

Questions européennes

100 La multiplicité des acteurs européens au service d'une justice pénale de l'Union européenne en construction

Hélène Christodoulou

Regards sur le monde

106 Une question géopolitique émergente : le contrôle des « rivières atmosphériques »

*Fabienne Quilleré-Majzoub
et Tarek Majzoub*

Histoires de Questions internationales

112 Réflexions sur les modalités et vicissitudes de la construction européenne

Paul Dahan

Liste des cartes et encadrés

Abstracts

119 et 120

Les infortunes de l'impôt

Impôt : voici un mot qui rend aux oreilles de la plupart des citoyens du monde un son hostile. Ceux de fiscalité ou de taxe – ce dernier plus volontiers utilisé par les pays anglo-saxons, et qui prend en français un caractère punitif – ne le sont pas moins. On en mesure les charges plus que l'on n'en ressent les bénéfices. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui en reconnaît dans son article 13 le caractère « indispensable », évite ces différents termes, en parlant de « contribution commune ». Elle en retient une conception étroite, puisqu'elle la limite à « l'entretien de la force publique » et aux « dépenses d'administration ». On en est bien loin aujourd'hui, et les prélèvements obligatoires ont à la fois une dimension beaucoup plus élevée et des utilisations multiples, non seulement régaliennes mais aussi économiques et sociales, jusqu'à devenir l'instrument et le miroir financier d'un véritable contrat social. Un tel contrat social n'existe que dans le cadre des États, de sorte que l'idée d'un ordre fiscal international paraît sinon incongrue, du moins hors d'atteinte, puisque chaque État est maître du sien propre. Celui-ci repose non seulement sur des décisions unilatérales qu'il est seul compétent pour prendre, mais aussi sur sa propre identité, là encore politique, économique et sociale. L'orientation de chaque ordre fiscal national est fonction des objectifs que l'État lui assigne.

Ces objectifs sont fondamentalement nationaux. Pour être atteints, ils supposent un accord entre l'État et la société civile, et c'est en cela que la fiscalité est une dimension du contrat social. C'est répéter que l'impôt est avant tout national, ce qui explique qu'existe sur le plan international une situation de départ d'anarchie fiscale. Anarchie qui résulte en partie du fait que, au moins dans les démocraties libérales, l'impôt suppose le

consentement des assujettis. Ce consentement a été historiquement le moteur de la montée des régimes démocratiques. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen l'exige dans son article 14, en ajoutant qu'ils peuvent en constater la nécessité, en suivre l'emploi et en déterminer « la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Ces tâches sont confiées aux représentants, concrètement aux parlementaires dans la plupart des pays. Ce consentement, dans l'état actuel de la société internationale, ne peut être obtenu que dans le cadre de chaque État et demeure propre à chacun d'entre eux.

“
L'impôt est avant tout national, ce qui explique qu'existe sur le plan international une situation de départ d'anarchie fiscale
”

Le désordre fiscal international est donc un point de départ inévitable et souvent aussi un point d'arrivée. Aucun mécanisme spontané ne vient établir un ordre fiscal international. Il doit, si les États estiment en avoir besoin, et dans une mesure qu'ils définissent, être établi sur une base volontaire par accord entre eux. Encore faut-il distinguer dans un ordre possible plusieurs degrés, et la notion d'ordre fiscal doit être intégrée dans la galaxie des ordres économiques internationaux. Le premier degré consiste à protéger l'intégrité de chaque ordre national, et c'en est la conception minimaliste. Un deuxième résulte de la compétition fiscale internationale, de l'attractivité différentielle des systèmes fiscaux pour les investissements et échanges avec les autres États.



Le degré le plus élevé consisterait à aboutir à une harmonisation multilatérale de la fiscalité, de sorte que la matière imposable soit équitablement répartie entre tous les États. On en est très loin, et les quelques jalons en ce sens reposent surtout sur des propositions qui n'ont que peu de perspectives de mise en œuvre à court terme.

L'anarchie fiscale internationale

Chaque État est donc libre d'organiser son système fiscal comme il l'entend. Fiscalité des personnes ou impôts directs, des choses ou impôts indirects, ou, suivant une autre distinction, impôt sur les flux, la circulation des biens ou sur les stocks, le capital, le patrimoine. En pratique, toutes ces formes existent, même si leur répartition diffère. Les ordres fiscaux internes débouchent ainsi sur une anarchie fiscale internationale, liée à la fois à la souveraineté des États et

↑ *La Dîme, les impôts et le greffe*, dessin satirique de la période révolutionnaire dénonçant le poids des impôts prélevés par la noblesse et le clergé, et pesant sur le tiers état. © Bridgeman Images via AFP

à l'obligation de principe du consentement de la population à la perception des impôts. En pratique cependant, la situation est très variable suivant les pays considérés. Dans les démocraties libérales, le peuple n'intervient qu'indirectement, par ses représentants, de sorte qu'au consentement des citoyens il convient de substituer plutôt l'acceptation de la fiscalité, acceptation qui n'est souvent qu'une résignation. Elles se traduisent par la régularité des paiements, par l'absence d'évasion et de fraude. Concrètement, les assujettis sont plus sensibles à la justice fiscale et à l'efficacité de la dépense publique qu'à un consentement dont ils savent bien qu'il est plus ou moins fictif, car on ne leur demande guère leur avis.

Aussi bien l'impôt tend-il à se dissimuler, et sa partie la plus visible, l'impôt sur le revenu

Les paradis fiscaux : une histoire longue, un avenir sans cesse renouvelé

Éric Vernier

est professeur des universités en finance à l'université du Littoral Côte d'Opale, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) (Observatoire des criminalités internationales).¹

L'Hocine Houanti

est enseignant-chercheur en économie à l'EM Normandie, expert en responsabilité sociétale des entreprises (RSE), développement durable et finance responsable.

Le paradis fiscal, ou plus exactement le paradis fiscal et judiciaire (PFI), n'est pas un phénomène nouveau et encore moins une notion étrangère, exotique et lointaine. Voilà des centaines, des milliers d'années même, l'idée d'échapper à l'impôt avait déjà germé. Il est cependant devenu aujourd'hui un problème central pour l'équilibre budgétaire des États et une aubaine pour le secteur financier. Derrière chaque paradis fiscal se cachent en effet des avantages financiers et fiscaux bien connus, mais souvent aussi des paradis bancaires, voire judiciaires.

Il convient de rappeler dans un premier temps la genèse et le fonctionnement des paradis fiscaux, pour ensuite expliquer à la fois l'utilité et la nocivité de ces territoires, et s'interroger, avec une approche prospective, sur leur devenir.

Qu'est-ce qu'un paradis fiscal ?

Il y a quatre mille ans, les négociants grecs et phéniciens s'éloignaient déjà des eaux portuaires pour transborder discrètement les marchandises sans payer les taxes dues. Deux mille ans plus tard, le port franc de Délos, en Grèce – autre-

ment dit une zone sans impôt –, devenait l'un des principaux centres d'échanges méditerranéens.

Des origines lointaines

C'est au Moyen Âge qu'apparaissent en Europe des villes dites franches profitant d'un privilège d'extraterritorialité commerciale et fiscale. L'exonération des taxes douanières se généralise ensuite, notamment pour attirer plus de monde dans les grandes foires commerciales régionales.

Plus tard, vers 1890, les États-Unis voient ces constructions juridiques attrayantes comme un moyen de faire venir les entreprises sur leur territoire, et plus particulièrement dans les États fédérés les plus pauvres. Le New Jersey est le premier à appliquer une mesure de défiscalisation.

¹ Il est l'auteur de *Fraude fiscale et paradis fiscaux*, Dunod (2^e édition), Paris, 2018, et de *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*, Dunod (5^e édition), Paris, 2023.



Capitale du Panama, Panama City est devenue un symbole des paradis fiscaux. Elle abrite des milliers de sociétés offshore, attirées par une fiscalité avantageuse et un secret bancaire longtemps rigoureux. L'affaire des Panama Papers, en 2016, a révélé au grand public l'ampleur des pratiques d'évasion fiscale à l'échelle internationale.
© Cegalerba-Szwemberg/AFP

sation globale, avant que le Delaware ne suive son exemple. Le nombre de sociétés enregistrées dans le Delaware passe alors de 1 407 en 1902 à 4 776 en 1919. De nos jours, cet État abrite encore les sièges sociaux de plus de la moitié des plus grandes sociétés américaines.

Par la suite, dans les années 1920, des pays comme les Bahamas, la Suisse ou le Luxembourg reproduisent le modèle américain en y apportant un ajout important : la protection des entreprises et des banques contre tout risque de poursuite judiciaire. Le secret bancaire inventé par les Suisses devient un moyen d'échapper aux investigations de la justice, notamment en matière de criminalité financière.

Après la Seconde Guerre mondiale, de nombreux pays sans ressources naturelles ni industries bénéficient d'une manne financière importante grâce à l'émergence de la pratique des pavillons de complaisance, à l'élargissement du secret bancaire et au développement de l'ingénierie fiscale et financière internationale. Cette dernière crée des produits financiers novateurs qui respectent les règles et lois juridiques et fiscales, mais permettent aussi, grâce à des montages élaborés, de maximiser les bénéfices des sociétés ou des riches clients. Avec l'augmentation généralisée des impôts dans le monde, ces nouveaux territoires exempts de fiscalité rigoureuse ont pu se développer rapidement. Aujourd'hui, de petites îles comme les Bahamas ou les Caïmans figurent parmi les cinq premières places financières mondiales.

Quant au pavillon de complaisance, il consiste pour une juridiction à accorder à des navires étrangers une nationalité sans rapport avec l'activité même du bateau. Dénommé aussi « pavillon de libre immatriculation », il est, selon la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF), « le pavillon d'un navire pour lequel la propriété réelle et le contrôle se situent dans un pays autre que celui du pavillon sous lequel il est immatriculé ». Cette nationalité, en quelque sorte fictive, permet à l'armateur de contourner les lois de son propre pays et de bénéficier, la plupart du temps, d'un laxisme arrangeant de la part des autorités locales. Elle lui offre un cadre fiscal avantageux et peu contraignant en termes

de sécurité, de respect de l'environnement et de droit du travail².

Comment définir un paradis fiscal ?

Plusieurs définitions du paradis fiscal et judiciaire coexistent. L'OCDE classe les États en trois catégories, liste noire, liste grise et liste blanche, sur la base de trois critères :

- impôts insignifiants ou inexistants ;
- absence de transparence du régime fiscal ;
- absence d'échanges de renseignements fiscaux avec d'autres États.

La liste noire, qui est censée regrouper les pays ayant des règles fiscales préjudiciables à l'économie mondiale, a toutefois été rapidement réduite pour des raisons diplomatiques. La liste grise est composée des pays qui se sont engagés à respecter les normes fiscales internationales et qui ont signé moins de 12 accords bilatéraux avec d'autres membres de l'OCDE. Enfin, la liste blanche recense par défaut tous les autres pays, c'est-à-dire les bons élèves respectueux des règles.

Par la suite, le Fonds monétaire international (FMI) et le Groupe d'action financière (GAFI³), puis l'Union européenne et la France ont proposé leurs propres définitions pour composer les listes. À la fin de l'année 2025, onze territoires figurent sur la liste européenne des juridictions fiscales non coopératives, autant sur la liste française (voir carte ci-contre).

Comment les paradis fiscaux fonctionnent-ils ?

L'image d'Épinal de l'île paradisiaque sans impôt n'est pas totalement fausse. Le paradis fiscal *stricto sensu*, que l'on rencontre pour une large part dans les Caraïbes, propose en effet un taux d'imposition sur les sociétés et les revenus nul ou quasi nul. Mais ces territoires offrent aussi d'autres particularités intéressantes pour les fraudeurs.

L'aspect fiscal très attrayant se double souvent du privilège bancaire, autrement dit

² Éric Vernier, « Le levier financier des pavillons de complaisance », *Diplomatie*, « Les grands dossiers », n° 55, février-mars 2020, p. 28-29.

³ Créé en 1989 par le G7, cet organisme intergouvernemental lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.