



Commission d'enquête au Sénat sur l'évasion des capitaux hors de France.

Audition d'Attac, le mardi 20 mars 2012, à 17 heures.

1 – Ne pas s'étonner de l' « évasion de capitaux et d'actifs hors de France ».

Tout ceci est bien le résultat de décisions antérieures qui se sont accumulées pour permettre, autoriser, faciliter, voire encourager la mobilité des capitaux sur l'ensemble de la planète à la recherche des rendements financiers les plus élevés. La liberté totale de circulation des capitaux, sans contrôles, ou presque, sans harmonisation sociale, fiscale, environnementale, mais, tout au contraire, dans une recherche d'une concurrence effrénée, dite « libre et non faussée », a été progressivement décidée par tous les gouvernements de tous les pays, ou presque. En France, depuis notamment 1983, tous les gouvernements ont plus ou moins engagé le pays dans cette voie.

Une course à « l'attractivité des territoires » (attractivité pour les capitaux), en l'absence voulue de toute recherche d'harmonisation, conduit naturellement à une baisse continue des taxations, des réglementations et des contraintes fixées aux éléments les plus facilement mobiles, et particulièrement aux capitaux et aux détenteurs de capitaux. Ceci se traduit notamment par une course au moins disant et au moins faisant fiscal, course particulièrement stimulée par la prolifération des paradis fiscaux.

2 – Relativiser tout de même cette fuite de capitaux.

- **La France reste un territoire attractif pour les capitaux, les investisseurs et les particuliers les plus fortunés.** Le classement des pays recevant des investissements directs étrangers montre que la France reste un territoire attractif pour des investisseurs (10ème rang mondial en 2011, dans un classement qui ne tient pas compte des poids respectifs des pays), sachant toutefois que ces investissements venant de l'étranger sont assez souvent, de fait, des investissements provenant de fonds trouvant leur origine en France, mais qui sont passés par les filtres de comptes délocalisés dans des territoires off shore. Sachant aussi que la notion même d'investissement direct étranger –IDE– pose problème. Le pic de 2000 (graphique ci-dessous) est le résultat d'un bond considérable, cette année-là, des fusions-acquisitions. On est en droit de s'interroger sur la réalité de « l'investissement » quand il s'agit d'un simple changement de propriétaire..

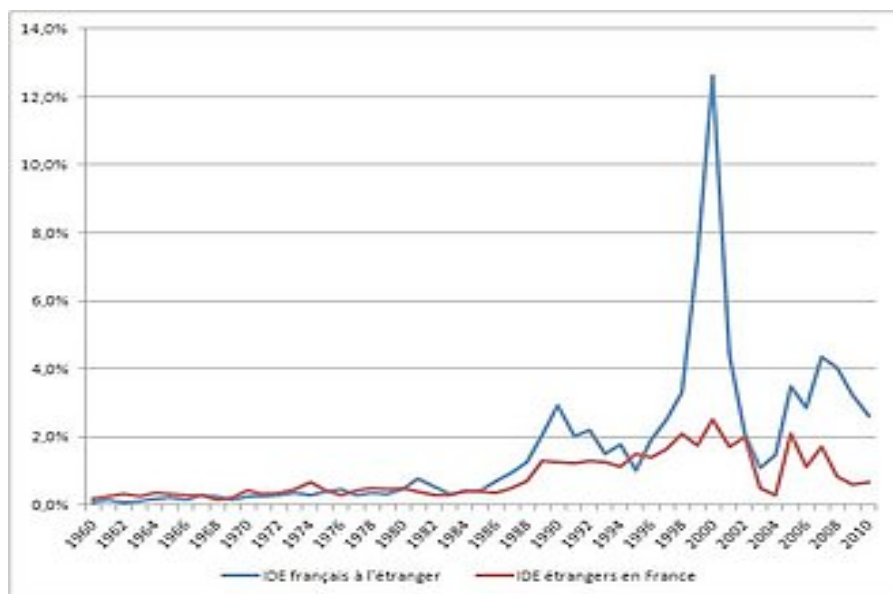
En ce qui concerne les personnes physiques, certaines données montrent que la France ne fait pas fuir les richesses. Selon une étude récente du Crédit Suisse, 9% des 25 millions de millionnaires en dollars de la planète vivent en France. La France, avec 2,2 millions de personnes, se situe en troisième position au plan mondial, derrière les États-Unis et le Japon, en ce qui concerne le nombre de millionnaires en dollars vivant sur le territoire national, devant l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Espagne, etc.

- **En l'absence de données précises, les expatriations fiscales paraissent être à la fois un mythe et une réalité.** Il est difficile de disposer de données précises et complètes, quantitatives et qualitatives, sur l'ampleur des flux de capitaux, entrants et sortants. Il est certainement difficile de mesurer le phénomène de fuite de capitaux dans un contexte européen et mondial de liberté totale de circulation des capitaux, pratiquement sans limites et sans contrôles.

Les partisans d'une réduction continue des impôts directs (impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés, impôt sur la fortune, impôts sur les successions et donations, etc) ont intérêt à mettre en avant les expatriations fiscales, pour établir que cette part de la fiscalité est toujours trop lourde par rapport aux pays voisins. Pendant le même temps, celles et ceux qui préconisent le maintien de la fiscalité actuelle, voire son renforcement, peuvent être enclins à relativiser et à minorer ce phénomène, faute de mise en place d'un cadre législatif, réglementaire, administratif, matériel et humain réellement apte à freiner cette fuite de capitaux.

- Dans toutes les enquêtes menées, le taux d'imposition n'est pas le premier critère retenu pour décider d'investir dans un territoire. Il y a d'autres critères : la formation et la qualification de la main d'œuvre, la proximité des marchés de consommateurs, le nombre et la qualité des infrastructures et des services publics, la qualité de vie, etc. On pourra notamment se reporter au rapport CNUCED 2009-2011 http://www.unctad.org/en/docs/diaeia20098_en.pdf

Dans ce rapport, on verra (pages 54 et suivantes) que viennent, et de très loin, en tête des critères de décision d'investir, la taille du marché local et sa capacité de croissance (page 56). S'agissant des incitations à investir, l'étude en a étudié 13 ; un seul pourrait, plus ou moins, faire référence à la fiscalité. Il est nommé sous le terme général « incentives » ; il est classé au dernier rang, après l'accès au marché financier, lui-même jugé de médiocre importance.



3 – Les méthodes et les stratégies utilisées par les plus grosses fortunes et les multinationales pour réduire au maximum leur participation aux dépenses communes.

La plupart des multinationales, françaises ou étrangères, sont fortement implantées dans de nombreux pays, et particulièrement dans les paradis fiscaux et les territoires à fiscalité dérogatoire et très attractive pour les activités offshore. BNP – Paribas a 62 filiales au Luxembourg et 27 filiales aux Îles Caïmans. Total n'a pas payé d'impôt sur les bénéfices en France l'année dernière, et payera 300 millions d'euros cette année, malgré 12 milliards d'euros de bénéfices au niveau mondial.

La pratique très courante des prix de transfert à l'intérieur des transnationales n'est pas anecdotique. Elle est terriblement lourde de conséquences pour les PVD et, bien entendu pour la fiscalité des pays où sont situés les sièges sociaux. Les experts du réseau Eurodad chiffrent, sur la décennie 2000, à une moyenne annuelle de quelque 800 milliards de dollars les transferts intra-groupe, dont plus de la moitié relève de manipulations commerciales. Une fiscalité « groupe » serait un premier moyen de contrôler ladite pratique, ainsi que la mise en place, au plan international, ou, au moins, au niveau de l'Union européenne, d'une imposition minimum des multinationales qui pourrait alimenter un budget européen renforcé.

4 - Les incidences fiscales de l'évasion de capitaux hors de France.

- Des capitaux, des revenus, des profits, des activités, etc, qui échappent à l'impôt qu'ils devraient supporter en France.

Ce sont les « facteurs » les plus facilement mobiles qui vont pouvoir recourir à la mobilité, et donc pouvoir profiter du cadre législatif international qui leur a été ouvert. On trouve des personnes physiques dont la richesse (héritée et/ou créée) permet une diversification et une internationalisation des placements, et des personnes physiques qui, du fait de leur emploi, sont amenées à se déplacer, au besoin, à s'installer à l'étranger. On trouve encore des personnes morales qui ont une surface économique et financière internationale (multinationales, filiales à l'étranger, etc). Et on trouve des personnes morales et physiques qui, quelle que soit leur activité, utilisent, légalement ou non, les différences existant entre les législations fiscales pour réduire leur niveau global d'imposition. A l'opposé, les bases « immobiles » n'utilisent pas ce cadre législatif ouvert fait de dumping fiscal. Ce sont l'immense majorité des salariés, des retraités, des agriculteurs, des indépendants, des artisans et commerçants, des petites et moyennes entreprises. Toute cette législation favorable, tous ces dispositifs permettant d'échapper à l'impôt n'ont manifestement pas été faits pour eux.

Les multinationales et les banques jouent notamment sur les transactions à l'intérieur du groupe pour déplacer artificiellement les profits et réduire les bénéfices des filiales situées dans les pays à fiscalité « normale » (France, etc).

- Des taux d'imposition réduits pour les capitaux même à l'intérieur du territoire national, au motif de répondre à la concurrence fiscale.

Les résultats sont connus : les très grosses entreprises peuvent jouer de la concurrence fiscale entre les territoires ; ainsi, les 50 plus grosses entreprises européennes ont, en moyenne, plus de 20% de leurs filiales dans des paradis fiscaux (26% pour les banques). Le Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les Lois de Finances présenté par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale le 6 juillet 2011 signale que le taux d'imposition réel des 36 entreprises du CAC 40 dans lesquelles l'Etat n'a pas de participation est seulement de 3,3%, très loin donc des 33% théoriques.

- Des impositions majorées pour les autres facteurs de production (le travail) et les autres revenus. Une injustice fiscale accrue.

Une des « contreparties » de ces pertes fiscales pour le budget de l'État est une recherche de compensation auprès d'autres impôts et auprès d'autres contribuables. Cette orientation sera d'autant plus importante que les « manques à percevoir » sont importants, ce qui est de plus en plus le cas. En effet, une part grandissante de l'activité économique du pays relève des

multinationales, d'autant qu'elles peuvent plus souvent racheter des PME, les mettre en filiales, dès lors qu'elles bénéficient au départ d'une concurrence déloyale du fait de leur faible niveau de taxation. Une part de l'activité du pays se trouve ainsi régulièrement transférée des petites et moyennes entreprises, qui payaient encore, plus ou moins, de l'impôt sur leurs bénéfices, à des multinationales qui jouent de la diversité des fiscalités pour réduire leur impôt global. Par exemple, chaque fois qu'une grande surface s'installe, ce sont des commerces alimentaires de détail qui, à terme, disparaissent, et les bénéfices qu'ils pouvaient faire, et sur lesquels ils contribuaient au budget de l'État, sont maintenant centralisés, et multipliés, dans les portefeuilles de quelques actionnaires principaux, par ailleurs domiciliés en Belgique ou en Suisse.

En France, comme dans la plupart des autres pays de l'Union européenne notamment, ce sont très généralement les impôts indirects qui sont augmentés. Nous voyons alors tous les gouvernements décider d'une augmentation de la TVA, à des rythmes et selon des intensités variables. C'est une façon supplémentaire d'accroître les inégalités et de transférer des richesses supplémentaires des couches pauvres et moyennes vers la minorité la plus riche.

- Des budgets publics fragilisés et endettés, des dépenses publiques contraintes, des solidarités malmenées conduisant à des récessions économiques provoquant elles-mêmes de nouvelles réductions de recettes fiscales.

L'autre « contrepartie » de ces pertes fiscales est la réduction des budgets publics, avec ce qui nous est présenté ensuite comme des conséquences inéluctables et même de saine gestion : des coupes claires dans de nombreux postes budgétaires (réduction des moyens des services publics et des administrations, réduction de leur champ d'intervention, réduction de leurs moyens matériels et humains, etc). Parallèlement, le gouvernement est « contraint » d'emprunter, qui plus est, aux « marchés financiers » et selon les « taux du marché », avec, à terme, le poste budgétaire « intérêts de la dette » qui devient la première ligne du budget de l'État. C'est, là aussi, un moyen d'accroître les inégalités et de transférer de nouveau une partie des richesses nationales, de la majorité de la population vers cette minorité qui a été sous imposée au départ et à qui on va ensuite emprunter et même verser des intérêts.

4 – Des mesures à prendre pour rendre plus difficiles les évasions de capitaux.

- Rendre plus difficile, pour les multinationales, le recours aux territoires off shore.

Une part grandissante du commerce international relève maintenant des relations internes aux multinationales. Ces multinationales agissent dans plusieurs juridictions et multiplient filiales et sous-traitants en profitant d'un cadre juridique extrêmement flou. Aux yeux du droit, chaque entité composant le groupe est considérée comme autonome et n'ayant pas de lien juridique avec la maison-mère. Si un groupe multinational est économiquement cohérent (le profit de chaque filiale remonte bien à la maison-mère), par contre, les violations des lois demeurent dans les pays d'implantation, où le groupe jouit souvent d'une impunité presque totale (cette impunité biaise par ailleurs le jeu commercial et nuit à la compétitivité des PME-PMI).

En 30 ans, le nombre de multinationales a été multiplié par 10. On compte aujourd'hui 70.000 multinationales qui possèdent 690.000 filiales basées à l'étranger. Le chiffre d'affaires cumulé des 50 premiers groupes européens représente 22% du PIB de l'UE.

Il ne faudrait cependant pas être rebuté par ce qui pourrait être considéré comme une tâche titanesque. Année après année, les rapports de la CNUCED (WDR et WIR) montrent le poids plus que déterminant joué par les 100 premières transnationales non financières et les 50 financières. En 2011, ce « petit » groupe détient un total d'actifs dont le montant équivaut à plus de 130 % du PIB mondial.

- **Renverser la charge de la preuve.** Il revient aux entreprises de démontrer qu'elles n'utilisent pas les paradis fiscaux à des fins d'évasion fiscale. Il convient que les administrations connaissent la liste exhaustive des filiales des entreprises multinationales. Ainsi, Total ne publie la liste que de 217 filiales, sur les 712 que l'entreprise consolide dans ses comptes. Il faut exiger que les multinationales fournissent un reporting comptable pays par pays couvrant l'ensemble des territoires dans lesquels elles sont présentes. Une telle mesure aurait déjà un effet dissuasif.

Le gouvernement français pourrait déjà imposer certaines règles à toutes les entreprises bénéficiant de marchés et de garanties publics. Leur accès doit être conditionné notamment à la publication par l'entreprise concernée des informations comptables pays par pays demandées sur l'ensemble des pays dans lesquels elle opère : noms et coordonnées détaillées de toutes ses implantations dans le monde ; détail des performances financières (ventes, achats et coûts de financement, en distinguant les opérations intragroupes et les opérations avec des tiers) ; masse salariale et nombre d'employés ; bénéfice avant impôt ; charges fiscales détaillées incluses dans ses comptes pour le pays en question ; coût et valeur comptable nette de ses actifs physiques ; actifs bruts et nets.

- **Exiger un échange automatique d'informations de la part des intermédiaires financiers,** comme les États-Unis qui imposent désormais aux banques de dévoiler leurs relations avec des contribuables américains à l'étranger. Toutes les institutions financières qui opèrent en France et qui ouvrent un compte à une Française ou à un Français n'importe où dans le monde, devront en informer l'administration fiscale.

- **Seules les banques qui n'opèrent plus dans les paradis fiscaux garderont leur licence bancaire** (c'est cette licence, octroyée par l'État, qui donne le droit de vendre des services bancaires). Bien entendu, la France doit établir sa propre liste des paradis fiscaux dès lors que celle résultant des « normes OCDE » n'est pas satisfaisante.

- **Instaurer un régime de responsabilité du fait d'autrui propre aux personnes morales** contrôlantes ou dominantes. Ainsi, la France facilitera l'accès à la justice des victimes de multinationales françaises dans des pays non européens.

- **Rendre plus difficile, pour les particuliers, le recours aux paradis fiscaux.**

- **Il faut modifier les règles de taxation des personnes.**

En France, c'est le critère du domicile fiscal qui détermine l'assujettissement à l'impôt sur le revenu. L'article 4 B du CGI stipule que sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France : les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ; celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ; celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques.

Cette règle, qui est commune à de nombreux Etats, a pour conséquence que les expatriés fiscaux, du fait qu'ils n'appartiennent à aucune des catégories retenues par l'article 4 B, ont leur domicile fiscal situé hors de France, et ne sont donc pas imposables en France. Ils peuvent, toutefois, être soumis à une obligation fiscale restreinte : ils sont redevables de l'impôt sur le revenu en France, soit en raison de leurs seuls revenus de source française, soit parce qu'ils disposent d'une habitation en France. Ils sont alors imposés selon des modalités particulières fixées par l'article 164 B du CGI. Cet article dresse la liste exhaustive des revenus de source française susceptibles de justifier une imposition des expatriés. (notamment, les revenus tirés d'activités exercées en France, d'immeubles situés en France, d'exploitations sises en France, de pensions versées par des débiteurs établis en France). Depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2006, l'article 197 A du CGI prévoit que le montant de l'impôt ne peut être inférieur à 20% des revenus de source française, sauf si l'intéressé peut justifier que le taux moyen correspondant à l'imposition en France de la totalité de ses revenus serait plus faible. C'est alors ce taux moyen, plus faible, qui est appliqué aux revenus de source française.

Mais les conventions fiscales internationales relatives à la double imposition apportent des dérogations à ces règles, de sorte que celles-ci ne s'appliquent qu'aux personnes résidant dans les Etats qui n'ont pas conclu de convention fiscale bilatérale avec la France (ce qui fait fort peu, puisque la France a signé des accords avec plus de 150 Etats ou territoires).

Il faut certainement modifier la législation concernant l'imposition de ces personnes. L'idée d'une taxation minimum forfaitaire, avec recours à la retenue à la source quand c'est possible, d'ailleurs appliquée par d'autres pays, pourrait être envisagée, cette taxation minimum ne souffrant alors d'aucun aménagement (depuis 2006, l'article 197 A du CGI oblige la France à baser son taux d'imposition sur le taux d'imposition, bas, du paradis fiscal dans lequel réside l'expatrié fiscal).

Dans le même temps, il faut certainement entreprendre une renégociation des conventions fiscales bilatérales signées par la France, et intervenir au niveau international pour que le contenu de la convention fiscale « type » soit modifié. Trop souvent ces dispositions, faites normalement pour éviter la double imposition, permettent en réalité d'éviter ou de contourner l'impôt. Dans un premier temps, ces renégociations devraient être entreprises avec la Belgique, le Luxembourg et la Suisse, où résident un certain nombre « d'exilés fiscaux » notoires. En 1963, le gouvernement français était parvenu à modifier le régime fiscal des Français résidant à Monaco, en faisant admettre qu'ils devaient être considérés comme toujours résidents en France, et donc relevant en totalité du système fiscal français. C'est probablement une telle solution qui doit être obtenue de discussions avec ces pays proches. Le gouvernement français pourrait aussi mettre en discussion au niveau de l'Union européenne, ou au niveau de la zone euro, ou entre les pays ayant signé les accords de Schengen, l'idée que l'imposition d'un ressortissant d'un pays résidant dans un autre pays de la zone pourrait continuer de relever du pays dont il a la nationalité. Dès lors qu'entre ces pays, les capitaux et les personnes peuvent circuler librement, il pourrait être normal de considérer que la suppression des frontières pour les capitaux et les personnes doit conduire à une égale suppression des frontières pour les régimes fiscaux, tout ceci dans l'attente d'une harmonisation fiscale progressive (commençant par un « serpent fiscal »). Ceci pourrait être mis en parallèle avec la possibilité offerte aux européens de participer aux élections locales du pays de l'Union européenne où ils résident (et où ils acquittent notamment les impôts locaux).

- Donner un cadre législatif et réglementaire adapté, et les formations, les moyens humains et matériels nécessaires aux administrations fiscales et douanières et aux magistrats et aux services policiers chargés de la criminalité économique et financière.

- Circonscrire l'activité des territoires off shore. Pour contraindre et limiter l'activité des paradis fiscaux, la France seule pourrait prendre certaines mesures. Dans certains domaines, il lui faut intervenir de façon résolue au niveau de la zone euro, de l'Union européenne, du G20, de l'OCDE, de l'ONU, etc, pour mettre en débat et faire acter des réformes indispensables.

- Actualiser la liste française des paradis fiscaux pour y faire figurer tous les territoires opaques et insuffisamment réglementés.

- Taxer les flux en direction ou en provenance des paradis fiscaux et judiciaires.

- Rendre obligatoire la tenue par chaque État d'un registre national des trusts et autres structures juridiques (nom de leurs bénéficiaires réels, de leurs opérateurs, de leurs donneurs d'ordre) ouvert aux autorités fiscales, douanières et judiciaires des autres Etats.

- Généraliser l'existence, dans chaque État, d'un fichier des comptes bancaires.

— Suivre plus particulièrement la recommandation du Comité des affaires fiscales de l'OCDE qui invite les pays à instaurer ou réviser des règles spécifiques et ciblées refusant l'octroi d'avantages fiscaux dans le cas de certains dispositifs hybrides ; et aussi à partager les renseignements pertinents sur les dispositifs hybrides, sur les stratégies de dissuasion, de détection et de réponse utilisées et sur le suivi de leur efficacité ; et encore, de considérer l'instauration ou la révision d'initiatives de communication de renseignements ciblées sur certains dispositifs d'exploitation des asymétries des dispositifs hybrides. Pour l'OCDE, un système « hybride » couvre l'idée qu'il peut y avoir plusieurs niveaux de complexité, les dispositifs exploitant les différences d'instruments, d'entités ou de transferts du régime fiscal entre deux ou plusieurs pays sont souvent fondés sur des éléments sous-jacents similaires et visent à obtenir des effets similaires.

Jacques COSSART, Thomas COUTROT, Gérard GOURGUECHON