

Les chroniques fiscales



Paradis fiscaux et judiciaires
Délinquance financière, blanchiment ...
Financement de la protection sociale

Sommaire

Préface	p. 4
PARADIS FISCAUX, BLANCHIMENT, DÉLINQUANCE FINANCIÈRE : LA FACÉ CACHÉE DE LA MONDIALISATION FINANCIÈRE	p. 5
Carte des paradis fiscaux	p. 7
Paradis fiscaux et judiciaires : un enjeu central pour un XXI ^{ème} siècle plus juste	p. 8
Lutte contre la délinquance financière et le blanchiment : un enjeu majeur	p. 19
LE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE	p. 29

Préface

Ce deuxième numéro des «Chroniques fiscales» intervient plus d'un an (déjà) après le numéro 1. L'actualité du SNUI, particulièrement riche et chargée, explique sans peine ce décalage.

Cette actualité a été et demeure multiforme. Débat fiscal particulièrement nourri (notamment du fait de la crise), réforme majeure de l'administration fiscale (fusion «Impôts/trésor»), mouvement syndical interprofessionnel s'articulant autour de plusieurs journées de grèves, de manifestations et d'actions ; c'est peu de dire que l'actualité sociale et fiscale a occupé notre action. Pour autant, malgré ces 15 mois de décalage entre les numéros 1 et 2 des «Chroniques», le travail rédactionnel du SNUI ne s'est pas arrêté. Ainsi ont été publiés en 2008 le rapport du SNUI sur l'état de la lutte contre la fraude fiscale en Avril et le troisième livre du SNUI, «Quelle Europe fiscale ?» en Décembre 2008, qui reprend en le déclinant le concept d'un serpent fiscal européen, instrument d'une harmonisation progressive des fiscalités.

Ce numéro s'ouvre sur un article consacré aux paradis fiscaux et à la délinquance financière. Cette question, que le SNUI connaît bien pour la traiter de longue date, aussi bien dans ses analyses que dans ses engagements militants, a été remise sur le devant de l'actualité en 2008 (avec notamment l'affaire du Liechtenstein) et en 2009, par la crise. En effet, les multiples travaux qui sont consacrés à la crise ont tous mis en exergue le rôle joué par ces territoires, aussi bien dans le manque à gagner subi par les budgets publics du fait de l'évasion fiscale (une incidence bien connue qui n'a jamais semblé véritablement émouvoir les autorités publiques dans le monde) que dans la diffusion de la crise rendue possible par la déréglementation financière et l'opacité globale (bancaire, juridique...) qui constituent deux marques de fabrique de ces territoires. Il était donc nécessaire de revenir sur l'analyse et les propositions portées par le SNUI en la matière.

Le second article est consacré au financement de la protection sociale. Depuis plusieurs années, le mode de financement évolue, sous la double impulsion de l'élargissement de l'assiette du financement et de la privatisation de certains pans de la protection sociale (donc du financement afférent). Compte tenu des enjeux liés au vieillissement de la population ou à l'assurance maladie, il était là encore utile de remettre en perspective la question du financement de la protection sociale. Et ce d'autant plus que les enjeux fiscaux et sociaux, en termes de structure de financement et de redistribution, sont de plus en plus étroitement imbriqués.

Laurent Gathier,
Secrétaire général du SNUI

**Paradis fiscaux,
blanchiment,
délinquance financière :
la face cachée de la
mondialisation financière**

Les analyses de la crise ont donc toutes mis en exergue le rôle joué par les paradis fiscaux dans sa diffusion et, plus généralement, dans la financiarisation de l'économie. Ainsi, les paradis fiscaux accueillent, selon les estimations de l'organisation non gouvernementale (ONG) Transparency International (TI), plus des deux tiers des hedge funds (fonds spéculatifs), la plupart des banques et deux millions de sociétés écrans : «Il n'y a pas de reconstruction du système financier si l'on ne met pas fin à cette situation dangereuse et à ce scandale», selon Daniel Lebègue, président de TI France.

Réceptacles de fonds provenant de l'évasion fiscale, du blanchiment, de la corruption et de multiples formes de délinquance financière d'une part, zones déréglementées au sein desquelles s'est développée une certaine ingénierie financière d'autre part, les paradis fiscaux qualifiés également de paradis fiscaux et judiciaires, sont au centre des critiques. Trop longtemps considérés comme des territoires exotiques vivant essentiellement de l'évasion fiscale et du blanchiment, les paradis fiscaux sont brusquement apparus à l'opinion comme des acteurs majeurs de la mondialisation financière. La pression de l'opinion est forte, au point que les gouvernements en ont fait un des thèmes majeurs du G 20 de Londres, le 2 avril 2009. La période aura donc été rarement aussi favorable qu'en 2009 pour mener le combat contre les paradis fiscaux et judiciaires.

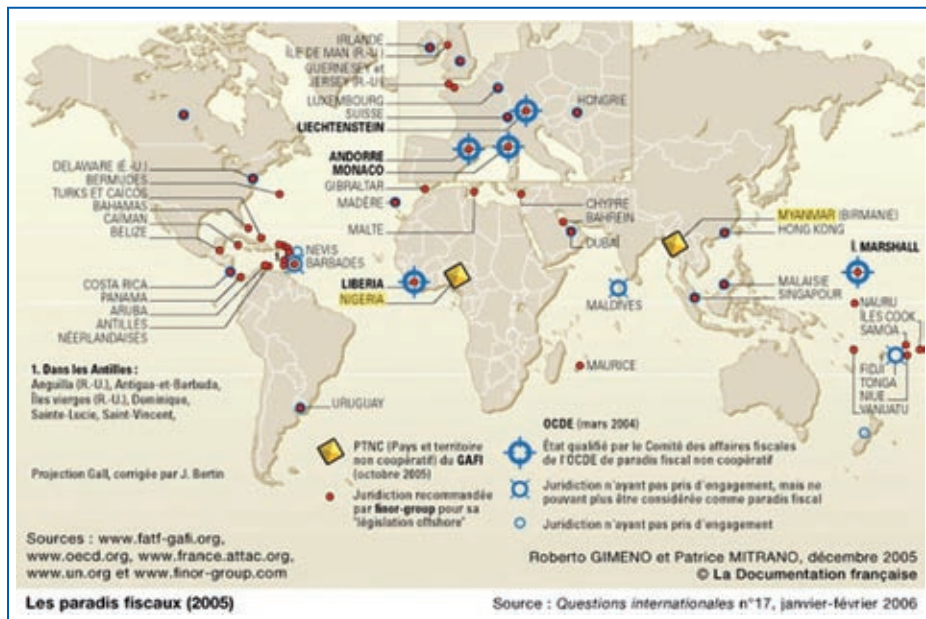
La mobilisation contre ces territoires ne date pourtant pas d'hier : l'association Attac, créée en 1998, a pointé dès sa création le rôle néfaste qu'ils jouent dans la mondialisation. De la même manière, qu'il s'agisse du réseau Attac Europe ou encore de l'ONG «Tax justice network» (avec, en France, sa déclinaison ; la «Plateforme paradis fiscaux et judiciaires»), tout montre que la mobilisation sociale est réelle. Des propositions existent donc pour mettre fin aux pratiques de ces territoires, et il appartient désormais aux responsables politiques de traduire dans les faits les déclarations volontaristes qu'ils ont formulées autour du G 20.

Au risque de ne livrer qu'une approche partielle de cette question complexe et essentielle, le présent numéro des «chroniques fiscales» ne traitera toutefois que de l'évasion fiscale et, plus largement, du blanchiment. Mais il est essentiel de garder à l'esprit le rôle plus large joué par les paradis fiscaux et judiciaires dans la financiarisation de l'économie et dans ses conséquences sociales, écologiques et économiques.

Carte des paradis fiscaux

Dans l'imaginaire collectif, les paradis fiscaux et judiciaires sont des îles lointaines et exotiques. Or, la réalité économique, mais également géographique, est bien différente de cette idée reçue.

Le mérite de la carte ci-dessous est de montrer où se concentrent la majorité de ces territoires en réalité ni vraiment lointains (ils sont pour la plupart proches des grandes zones économiques), ni toujours très exotiques.



Paradis fiscaux et judiciaires : un enjeu central pour un XXIème siècle plus juste

Début 2008 éclatait un scandale impliquant le Liechtenstein et, plus globalement, les paradis fiscaux ainsi que ceux qui en jouent. L'affaire portait sur une évasion fiscale de grande ampleur tant dans son volume (1 milliard d'euros de perte pour la France) que dans le nombre de ses acteurs. Ce scandale aura au moins eu le mérite de montrer quelle était l'ampleur réelle de l'évasion fiscale internationale.



La liberté de circulation des capitaux, la rapidité des échanges, la concurrence fiscale, la faible fiscalité qui est appliquée dans certains territoires, l'opacité juridique et bancaire ou bien encore les nouvelles technologies sont autant d'éléments qui constituent les principaux ingrédients de ce phénomène qui touche tous les pays et qui affecte particulièrement les budgets publics et sociaux.

Plus récemment, l'analyse de la crise a montré que ces territoires ont joué un rôle d'accélérateur de la diffusion de la crise, accélérateur rendu possible notamment du fait de la déréglementation des activités financières dont ces territoires se sont fait une spécialité d'une part, et de l'opacité qui a entouré de nombreuses transactions d'autre part. Début Avril 2009, le sommet du «G 20» s'achevait sur une déclaration tonitruante, ainsi pouvait-on y apprendre que «l'ère du secret bancaire est révolue».

En clair, les paradis fiscaux seraient condamnés. Qu'en est-il exactement ? Que représentent ces territoires ? Quelles seraient les mesures à prendre ? Le présent article ne prétendra pas répondre à tout, il tentera de dresser une présentation générale des paradis fiscaux, de livrer une analyse du G 20 et de mettre en débat certaines pistes peu ou pas explorées.



J'explique : le monde face aux paradis fiscaux

Un poids économique considérable

Les paradis fiscaux et judiciaires ne datent pas d'hier. Au XVIIIème siècle, des villes portuaires domiciliées dans de petites îles permettaient d'abriter le produit des vols et rapines des pirates. La protection était assurée moyennant une commission voire un investissement dans l'économie locale. Au XIXème siècle, la faible imposition des revenus a permis une forte accumulation par la bourgeoisie industrielle notamment. L'introduction de nouveaux impôts fin XIXème et au début XXème (avec l'impôt sur le revenu créé en 1914) a augmenté le «marché» de l'évasion fiscale. Plus récemment, les paradis fiscaux se sont inscrits dans le mouvement de déréglementation des marchés financiers et le développement de la finance internationale. Leur rôle était assez classique jusque là (droit souple des sociétés, fiscalité basse, secret bancaire), mais s'est développé, grâce aux nouvelles techniques de paiement électronique, à l'évolution des activités bancaires et financières...

La place des paradis fiscaux est tout simplement centrale dans la mondialisation financière, ce qui explique le peu d'empressement de les combattre véritablement, puisque la plupart des intérêts financiers (fonds d'investissements, institutions bancaires...) y sont implantés. La crise a ainsi clairement montré quel rôle ont joué les paradis fiscaux, en accueillant les structures juridiques créées par les banques permettant de loger, de vendre et d'échanger les titres résultant de la transformation des crédits en produits financiers. Selon l'OCDE, les investissements directs dans les places «off shore» se sont intensifiés à partir de 1985 : 4% des investissements mondiaux en 1985, 12% en 1992 et 15% environ actuellement.

D'autres chiffres sont également parlants. Ainsi, le nombre de fonds de placements domiciliés off shore est passé de 450 en 1986 à 900 en 1988 et à 2.500 en 1996. D'autres chiffres sont très parlants : la part des services financiers dans les ressources de Jersey s'est ainsi développée pour passer de 15% en 1970 à 45% en 1996. Les îles Caïmans sont une des premières places bancaires avec environ 600 banques pour 45.000 habitants dont 22.000 expatriés, 46 des 50 premières banques mondiales y étant représentées. Panama s'est spécialisé dans le pavillon de complaisance depuis 1970 (5% de la flotte en 1918, 40% aujourd'hui). Les dépôts bancaires à Guernesey ont doublé entre 1970 et 1975 et ont été multipliés par 100 à Jersey entre 1970 et 1990 (500 millions de livres en 1970, plus de 45 milliards en 1990). L'importance «financière» des paradis fiscaux n'est donc plus à prouver, leur poids géopolitique dus à leurs liens historiques avec les grands Etats ne l'est pas davantage...

On distingue traditionnellement 4 grands critères pour définir un paradis fiscal : secret bancaire, fiscalité faible voire nulle (notamment pour les non résidents), droit des sociétés souple et coopération faible. Pour les particuliers comme pour les entreprises qui veulent échapper à l'impôt, la tentation est grande d'utiliser tous ces moyens et ce d'autant plus que, la plupart du temps, l'offre de services sur le plan de l'ingénierie financière et patrimoniale est très présente et efficace dans ces territoires. On recense environ 70 territoires qui présentent les caractéristiques d'un paradis fiscal dans le monde. Tous ne sont pas des territoires isolés et exotiques : la plupart des paradis fiscaux sont situés au cœur des économies occidentales tels les îles anglo-normandes, Monaco, l'Etat du Delaware aux Etats-Unis...

Les paradis fiscaux ne drainent pas simplement l'argent de l'évasion fiscale internationale : ils sont très utilisés pour les opérations de blanchiment en général, c'est-à-dire de revenus tirés d'activités illégales voire criminelles (blanchiment de trafics divers – drogue, armes, être humains...-, corruption, détournement de fonds...). Il arrive en effet qu'à l'occasion d'une «affaire» rendue publique à propos de corruption ou de détournement d'argent public par exemple, on apprenne que les protagonistes utilisent les paradis fiscaux qui, grâce à l'opacité, rendent possibles ces activités. Au-delà de l'impact financier (manque à gagner pour les budgets publics, pour l'aide au développement...) qu'ils abritent, les paradis fiscaux exercent également une véritable incitation à poursuivre les activités illégales et criminelles.

Le secret bancaire Suisse, un symbole des paradis fiscaux

Le principe de la discrétion bancaire est en débat en 1914 en Suisse. L'argument invoqué est de murer la vie privée. Dès les années 30, le refus de coopération avec les administrations fiscales étrangères est fréquent et devient la règle. En 1934, le secret bancaire est inscrit dans la loi fédérale. Le secret bancaire repose sur l'interdiction de divulguer des informations sous peine de sanctions (amende, prison). Historiquement, le secret bancaire a été maintenu et défendu par l'Etat suisse. Mais il a également été subi des pressions. En 1977, à la suite de malversations par la direction du crédit suisse, une convention de diligence a été mise en place, qui prévoyait l'identification des titulaires formels des comptes et des «ayants droits économiques». Plusieurs scandales liés à la révélation de fortunes de dictateurs domiciliés en suisse (Marcos en 1986, Duvalier dans les années 80', Shah d'Iran dans les années 90', Mobutu, Berlusconi...) ont ébranlé la réputation de la place bancaire suisse, en particulier son secret bancaire.

Depuis les années 90, plusieurs brèches ont été ouvertes, notamment en matière de lutte contre le blanchiment d'argent : une obligation d'informer le bureau de communication en matière de blanchiment à Berne « sur la base de soupçons fondés » a été instaurée. La directive sur l'imposition des revenus de l'épargne négociée avec l'Union européenne préserve l'anonymat : un prélèvement à la source anonyme est instauré et couvre les intérêts des placements à revenu fixe des particuliers (le dispositif peut être contourné, en plaçant « hors Suisse » les fonds à titre fiduciaires, en utilisant des sociétés écran, car les sociétés ne sont pas soumises à la directive, ou en transférant son épargne sur des produits non couverts par la directive). Le noyau du secret bancaire est resté intact, et ce parce que, même si le blanchiment est devenu juridiquement un crime, l'évasion fiscale n'est pas illégale en Suisse. Le secret bancaire a globalement bien résisté.

Une action internationale qui est restée globalement inefficace

Plusieurs organisations internationales ont traité de la question des paradis fiscaux, mais sous plusieurs aspects selon leurs objectifs. Le rapport de l'OCDE de 1998 sur « la concurrence fiscale dommageable » a eu le mérite de montrer au grand jour les pratiques des paradis fiscaux. Suite à ce rapport, une liste de 35 juridictions présentant les caractéristiques d'un « paradis fiscal » a été publiée en Juin 2000. Le but initial était d'identifier les territoires se livrant à des pratiques dommageables, pour, à terme, parvenir à éliminer les pratiques fiscales stigmatisées. La plupart de ces territoires ont pris des engagements en matière de coopération et d'échanges de renseignements. A ce jour, seuls trois Etats sont toujours montrés comme étant des territoires non coopératifs. Mais il ne s'agit là que d'une apparente amélioration. Car l'action de l'OCDE s'est limitée à normaliser les relations avec les paradis fiscaux au travers de règles qui, pour l'essentiel, ne remettent pas en cause, par exemple, les sociétés écrans ou le secret bancaire. L'OCDE a simplement recherché à normer la concurrence fiscale.

D'autres initiatives ont été prises comme la convention des Nations Unies (Palerme, 2000) contre la criminalité transnationale organisée et la déclaration de la conférence des parlements de l'Union européenne contre le blanchiment (Paris, 2002) qui préconise la transparence des mouvements de capitaux, des sanctions contre les pays non coopératifs, diverses règles d'harmonisation, etc. Mais un constat s'impose : le bilan de ces travaux est donc maigre : la stigmatisation des listes noires a eu un effet qui s'est atténué avec le temps, alors que le dumping, le blanchiment d'argent sale et les diverses formes de délinquance financière perdurent...

Que faire ?

Après le G20, vers la fin des paradis fiscaux ?

Le G 20 d'Avril 2009 s'est achevé sur la publication d'un communiqué final qui n'a pas hésité à annoncer la fin de «l'ère du secret bancaire» et qui a pris acte de la publication, par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), d'une liste en forme de dégradé de couleurs de territoires jugés plus ou moins coopératifs. Après une période riche en déclarations s'ouvre donc aujourd'hui une période cruciale sur l'élaboration des mesures. Que penser de toute cette agitation et des pistes tracées par les membres du G 20, notamment après la sortie de la partie noire de la liste (relative aux Etats les moins coopératifs), quelques jours après le G 20, des rares Etats qui y figuraient ?

Des déclarations politiques à la liste «grise et noire»

Les paradis fiscaux et judiciaires, tradition de discrétion oblige, n'aiment pas la lumière, ils préfèrent demeurer actifs dans l'ombre, l'opacité étant une garantie d'efficacité pour leurs clients donc pour leur chiffre d'affaires. La force de frappe financière et politique de ces territoires a souvent fait dire, tant à ses détracteurs qu'à ses partisans, que l'on ne pouvait pas faire grand-chose contre eux. Mais la crise les a mis sur la sellette.

Trois raisons expliquent la mise en cause des paradis fiscaux : leur rôle dans la crise, les ressources publiques qu'ils captent (par le biais de l'évasion fiscale) à des Etats qui en ont cruellement besoin en ce moment et la mobilisation citoyenne. La crise actuelle et les déclarations politiques qui l'accompagnent auront donc eu au moins un mérite, celui de poser publiquement la question de l'existence de ces territoires, en pointant notamment le secret bancaire.

On peut regretter que le débat public n'ait pas porté plus largement sur les dégâts de la concurrence fiscale (que les paradis fiscaux contribuent à entretenir et aggraver) ou encore sur les sociétés écrans.

Mais pour qui dénoncent les paradis fiscaux et judiciaires, on peut avancer objectivement que les conditions auront rarement été aussi favorables et les déclarations aussi volontaristes qu'en ce moment. On était donc en droit d'attendre du G 20 une réelle mobilisation de la communauté internationale et l'annonce de mesures frappant le cœur même de ces territoires.



La lecture du communiqué final du G 20 laisse un goût amer. On n'y retrouve pas le volontarisme affiché dans les jours qui ont précédé le G 20. Ainsi, on y déclare que les membres du G 20 sont *«d'accord pour prendre des mesures contre les juridictions non coopératives, incluant les paradis fiscaux. Nous sommes prêts à déployer des sanctions pour protéger nos finances publiques et nos systèmes financiers. L'époque du secret bancaire est terminée. Nous notons que l'OCDE a publié aujourd'hui une liste de pays déclarés par le global forum contre les standards internationaux pour l'échange d'informations fiscales»*. On pourra «noter» que le volontarisme politique apparaît ici un brin émoussé. On sent qu'il est plutôt tourné vers la sauvegarde des systèmes financiers dont on sait qu'ils reposent pour une grande part sur les paradis fiscaux. D'où une question légitime : y-a-t-il une réelle volonté de lutter contre les paradis fiscaux, c'est-à-dire qui soit suivie d'effets ? C'est sur la longueur que l'on mesurera cette volonté. Aujourd'hui donc, le plus dur commence. Et ce d'autant plus que le communiqué du G 20 n'évoque pas la question des sociétés écrans ni des régimes fiscaux dérogatoires de ces territoires.

La stratégie des listes noires, c'est-à-dire de la stigmatisation publique de certains territoires dans le but de les rendre plus «coopératifs», peut, en soi, être intéressante. Mais pour être efficace, elle doit toutefois répondre à plusieurs exigences : son élaboration doit reposer sur des critères clairs et solides et elle doit être suivie d'effets. Or, force est de constater que les critères qui ont présidé à l'élaboration des listes noires de l'OCDE, qu'il s'agisse de la première vague au début des années 2000 ou de la dernière liste publiée à l'occasion du sommet du G20, sont vagues et discutables. En effet, pour l'OCDE, prendre des engagements en matière d'échanges d'informations suffit pour ne plus figurer sur la liste noire. Mais rien ne concerne la portée réelle des engagements et leur efficacité. En outre, aucune sanction n'est prévue en cas de non respect des engagements pris qui, dès lors, peuvent être superficiels. Or c'est bien l'efficacité qui devrait être le critère principal d'une telle liste.

La période récente l'a montré, la plupart des Etats ont pris de tels engagements et ont été sortis de la liste noire de l'OCDE qui, voici encore quelques jours, ne comportait que 3 noms et qui est désormais vide. Etablir une liste noire et grise (une innovation très diplomatique...) ne saurait donc être une fin en soi. Car ces dernières années, l'expérience a montré que la liste noire de l'OCDE n'a pas empêché les paradis fiscaux de prospérer. En outre, tous les paradis fiscaux reconnus (et pratiqués) comme tels ne figurent pas sur cette liste, qu'elle soit grise ou noire...

Quelle est la portée des «standards» de l'OCDE ?

La plupart des territoires visés par les déclarations préalables au G 20 (Suisse, Liechtenstein...) ont déclaré être prêts à accepter des échanges d'informations sur la base des standards de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), notamment de l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE. Celui-ci fournit la norme généralement reconnue pour l'échange bilatéral de renseignements à des fins fiscales.

Ce «standard» mérite d'être analysé car en son nom, certains n'hésitent pas à annoncer la fin des paradis fiscaux, rien de moins. Comme toujours, la réalité risque d'être plus prosaïque. Certes, le fait de voir cet article figurer en bonne place dans certaines conventions fiscales à venir peut être analysé comme un progrès par rapport à l'existant. Mais ceci n'est pas un critère pertinent dans la période. Car on est en droit de se demander si, compte tenu du contexte actuel, ce «petit pas» doit vraiment être analysé comme un vrai progrès. Alors que la communauté internationale est secouée par une crise dans laquelle les paradis fiscaux ont joué un grand rôle et qu'elle mobilise des ressources publiques auxquelles échappent certains agents économiques grâce aux mêmes paradis fiscaux, le G 20 semble être passé à côté d'une occasion d'aller beaucoup plus loin.

De nombreuses questions sont désormais posées. Comment les standards de l'OCDE seront retranscrits dans les textes, lorsque la pression politique sera retombée? Quelle sera leur mise en œuvre concrète ? Quels seront les risques de contentieux futurs éventuels qui pourront être générés (les conventions peuvent être signées puis dénoncées par l'un des signataires donc, finalement, ne pas être pleinement appliquées) ? L'avenir nous le dira. Et pour l'heure, voici, en quelques mots, ce que l'on peut retirer de cet article.

Dans les standards de l'OCDE fréquemment avancés, le fameux article 26 établit une obligation d'échanger des renseignements qui sont «vraisemblablement pertinents» (selon les termes de l'OCDE) pour l'application de la convention et pour assurer le respect des lois fiscales nationales. Cet article n'est qu'un modèle de texte. C'est sur sa base que se sont engagées (ou vont s'engager) les discussions avec les paradis fiscaux et judiciaires. On sait que la rédaction d'accords internationaux est minutieusement soupesée car le diable est dans les détails. Les discussions bilatérales s'annoncent donc longues et âpres. C'est sur la base du texte réellement signé par les Etats «contractants» que seront effectivement mises en œuvre les procédures d'échanges d'informations. C'est donc peu de dire que chaque mot comptera et que certains territoires risquent de les négocier pied à pied afin de limiter au maximum la portée effective des textes. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que chaque paradis fiscaux mis sur la sellette a déjà réaffirmé le principe de sauvegarde du secret bancaire.

Cet article ne prévoit aucun échange automatique d'information. C'est du reste ce qui permet aux paradis fiscaux de conserver leur secret bancaire. L'examen des demandes se fera donc au cas par cas. La demande devra être ciblée, précise et comporter la dénomination du contribuable concerné, une description des faits qui lui sont reprochés et de la banque ou de la société concernée par la demande. L'autorité publique qui établira une telle demande devra veiller à la motiver et à donner suffisamment d'éléments « pertinents », c'est-à-dire suffisamment fondés et détaillés, sous peine de voir la demande être rejetée. Enfin, la date d'application des conventions sera importante : il n'y aura sans doute pas d'effet rétroactif (ce qui aura été soustrait aux impôts est donc potentiellement « sauvé »). Globalement, dans de nombreux cas, demander des renseignements s'assimilera toujours à un parcours du combattant (les éléments de la demande sont par exemple sujets à interprétation et peuvent être jugés insuffisamment pertinents, ce qui peut conduire à ne pas coopérer).

Il faudra suivre scrupuleusement l'application des conventions : pour être efficace dans la lutte contre l'évasion fiscale, il faudra, par exemple, réduire les délais en matière de coopération (actuellement très longs) et donner une réelle impulsion pour le contrôle en matière de fiscalité internationale. Un constat demeure : d'une portée variable selon les négociations, cet article exclut la véritable mesure efficace, à savoir l'échange automatique d'informations, et limite d'ores et déjà le champ des négociations futures sur la coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale.

« Chat échaudé craint l'eau froide »

Au fond, on ne pouvait que souhaiter une chose : que les mesures prises soient aussi efficaces que les déclarations politiques qui les annoncent sont bruyantes. Mais les premiers engagements et les récentes signatures de conventions fiscales nous invitent à la prudence et nous rappellent un certain principe de réalité.

Après la sortie du rapport de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable en 1998 et la publication des listes noires (notamment en 2000 dans le rapport d'étape de l'OCDE), les faits ont largement démontré que les paradis fiscaux résistaient très bien à l'épreuve du temps, surtout si la tension et l'attention médiatique et politique retombe. L'un des enjeux de l'après G 20 est précisément de faire en sorte que la pression se maintienne. Ceci justifie que la mobilisation citoyenne contre les paradis fiscaux se poursuive... Car les diverses formes de délinquance financière continuent de se développer, en grande partie grâce à ces territoires souvent qualifiés, à juste titre, de « trous noirs » de la mondialisation financière.

Quelles autres pistes de propositions ?

Un mouvement social très présent

De nombreux acteurs du mouvement social se sont également emparés de la question. Le mouvement social s'est emparé de la question avec l'appel de Genève du 1er octobre 1996 (initié par des magistrats européens demandant la levée du secret bancaire et le renforcement de la coopération). Qu'il s'agisse, en Europe, des réseaux comme «Tax justice network» ou l'association Attac ou, en France, du réseau «Plate forme paradis fiscaux et judiciaires» (qui regroupe, entre autres, des ONG comme Transparence internationale, le Comité catholique contre la faim et pour le développement ou Oxfam France et des associations telles Survie ou Attac) ainsi que de certaines organisations syndicales (comme le SNUI), nombreuses sont les organisations qui poursuivent un travail d'explications, de dénonciations et de contre propositions.

Pour le dire sans détour, pour toutes ces organisations, l'enjeu est bien d'empêcher les paradis fiscaux et judiciaires de nuire aux peuples (et aux économies) puisqu'ils rendent possible et facilitent l'évasion fiscale, la corruption, le blanchiment, le détournement de l'aide au développement... Pour ce faire, des pistes existent, elles doivent être martelées sans relâche.

Des propositions largement partagées existent

Diffuser de l'information, notamment en revenant à la stratégie des «listes noires», demeure nécessaire. L'idéal est d'aboutir à une liste unique, comportant des obligations contraignantes pour les territoires visés, qui serait établie par une autorité fiscale mondiale indépendante et régulièrement actualisée. Une telle autorité pourrait également promouvoir des normes internationales (sur l'échange d'informations, sur le droit de suite...) à l'image de celles qui ont été établies par le Groupement d'action financière (Gafi) en matière de lutte contre le blanchiment. Les échanges d'informations automatiques doivent permettre une réelle transparence et la levée du secret bancaire, de sorte que les capitaux (et les revenus qu'ils procurent) et les sociétés logées dans les paradis fiscaux soient imposés dans l'Etat de résidence du bénéficiaire.

Le contrôle fiscal doit donc être mobilisé. Développer et intensifier une véritable coopération internationale passerait notamment, au niveau européen, par la venue de fonctionnaires étrangers dans le cadre d'une procédure, c'est-à-dire par l'instauration d'un «droit de suite» dans le cadre du contrôle d'une société qui permettrait d'effectuer des recherches ou vérifications dans un autre Etat membre où serait implantée une société du même groupe que la société vérifiée, une filiale de la société vérifiée ou une société dans laquelle la société vérifiée détient un certain seuil de participation.

Le renforcement de l'arsenal anti-évasion fiscale est une nécessité. Voici pêle-mêle quelques pistes pouvant être tracées pour améliorer l'arsenal anti-évasion fiscale existant. Ainsi, s'agissant de l'article 209B du CGI, une obligation déclarative préalable apparaît comme une mesure de bon sens qui limiterait les comportements d'évasion fiscale. L'article 238 A du CGI pourrait être renforcé par un durcissement des conditions de déduction des charges. La nouvelle procédure de franchise fiscale, très lourde et complexe à mettre en œuvre, mérite également une réécriture pour que son utilisation soit plus réactive. La création d'un service judiciaire d'enquêtes fiscales (Sejufi) apparaît nécessaire. Il ne s'agit pas de judiciariser le contrôle fiscal, loin s'en faut, mais d'ajouter un instrument à l'organisation du contrôle existant ⁽¹⁾. Au plan européen, les enjeux sont immenses. Le développement des contrôles multilatéraux coordonnés apparaît comme une nécessité. Par ailleurs, toujours au plan européen, la révision de la directive «épargne» est positive : sa mise en œuvre est nécessaire, sous réserve qu'elle soit étendue à tous les revenus d'épargne et à toutes les structures juridiques qui, pour l'heure, y échappent. Ceci suppose notamment de clarifier les obligations juridiques (immatriculation, bénéficiaires effectifs) et fiscales des structures de type «trust» et fondation.

Les mesures ne peuvent être exclusivement fiscales, elles doivent également être judiciaires ou encore comptables. Il faudrait par exemple instaurer des obligations comptables et financières qui favorisent la transparence et l'exhaustivité des données financières et comptables. Plusieurs mesures phares pourraient être prises en ce sens : interdire l'accès aux marchés publics pour les entreprises entretenant des relations avec les paradis fiscaux et judiciaires, obliger les sociétés cotées à déclarer les opérations réalisées avec les paradis fiscaux et leur justification dans leurs comptes consolidés, garantir la traçabilité des revenus et des mouvements de fonds, y compris à travers les trusts et les fondations et, enfin, renforcer le contrôle des sociétés de compensation «clearing». Parmi les mesures contraignantes, outre les sanctions financières voire pénales s'agissant des dirigeants, il pourrait être mis sur pied un mécanisme permettant de rendre impossible la certification des comptes ou suspendre la cotation des actions des entreprises ne se pliant pas à ces normes.

Une des caractéristiques majeures des paradis fiscaux est de rendre possible la création rapide et à peu de frais de sociétés qui permettent notamment, en tout anonymat, le placement, la gestion et la transmission de patrimoines.

⁽¹⁾ Le SNUI et Solidaires douanes portent une proposition commune de Sejufi qui s'articulerait, au sein de Bercy, avec les services de la Direction générale des finances publiques et avec le Service national des douanes judiciaires.

Les paradis fiscaux offrent la plupart du temps un régime opaque en matière de droit des sociétés. Il y est ainsi possible de créer des sociétés écrans, souvent paravents d'activités illicites, qui permettent de dissimuler l'identité des bénéficiaires et des ayants droit. L'utilisation de ce type de société (fiducies, trusts, fondations, sociétés de personnes à responsabilité limitée) est particulièrement propice aux activités illicites comme le blanchiment par exemple ⁽²⁾. Il faut donc lever l'opacité qui existe sur ce type de structures.

Les premières mesures à prendre seraient les suivantes : toutes les autorités publiques des Etats membres devraient disposer des informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des sociétés implantées sur leur territoire. Il faut assurer une supervision adéquate et une stricte intégrité du système d'obtention, de conservation et de transmission des informations. Enfin, il doit être possible aux autorités publiques (de réglementation, de surveillance et d'application des lois), dans le cadre de leurs investigations, d'échanger des informations ainsi détenues sur les bénéficiaires effectifs des sociétés créées sur le territoire des Etats membres. Il pourrait ainsi être instituée une obligation de déclaration préalable aux autorités publiques du nom de tous les bénéficiaires effectifs de toutes les sociétés, sans exception. Ces informations seraient alors transmises aux autorités publiques des autres Etats membres (administrations fiscales et judiciaires) sous peine de sanctions, soit d'office lorsqu'un de leurs résidents apparaît, soit sur demande des autorités publiques des Etats membres. Ce dispositif permettrait, par exemple, d'imposer dans son Etat de résidence un contribuable qui aurait transféré une partie de son patrimoine dans un «trust» à l'étranger.

Certains Etats ont fait de leur politique fiscale leur unique stratégie de développement. Dans les pays de l'est de l'Europe, la mise en place de Flat tax vise à attirer les investisseurs et les entreprises tout autant qu'à lutter contre l'économie souterraine. Or, il est un fait que ces pays (lorsqu'ils sont réellement indépendant et non adossés politiquement à un pays occidental) ne bénéficient pas d'une aide suffisante pour financer les investissements publics en termes d'éducation, de santé... De la même manière, certains Etats considérés comme des paradis fiscaux et judiciaires voient leur croissance reposer principalement sur les activités financières. Dans le cadre d'une lutte contre les paradis fiscaux et les mesures fiscales et judiciaires dommageables, adopter des programmes d'aide à la reconversion économique de certains centres «off-shore» et accroître l'aide financière est nécessaire.

⁽²⁾ Rapport de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, *Au-delà des apparences*, 2003.

Lutte contre la délinquance financière et le blanchiment : un enjeu majeur

La délinquance financière mérite un développement particulier. En effet, cette forme de criminalité procède de plusieurs formes d'activités illégales. Son poids dans l'activité économique internationale est considérable. La communauté internationale travaille de longue date sur le moyen de la combattre, tout en restreignant son périmètre : l'évasion fiscale n'est par exemple pas considérée comme une forme de criminalité, ou de délinquance financière. Par ailleurs, elle a jusqu'ici préservé autant que possible la concurrence fiscale et sociale et de fait, en son sein, les paradis fiscaux. Ceci rend objectivement la tâche compliquée à l'heure ou la crise et l'ampleur désormais révélée de l'évasion fiscale a pointé la nécessité de renforcer la lutte contre certaines pratiques des paradis fiscaux.

Autre difficulté lorsqu'on évoque la question de la criminalité financière, c'est qu'il n'en existe aucune définition précise, même au niveau européen par exemple. Certes, de multiples critères peuvent être valablement invoqués. On sait ainsi que cette forme de délinquance recouvre un large éventail d'activités criminelles qui génère des revenus, lesquels sont retraités pour être blanchis pour pouvoir réintégrer par la suite l'économie légale. Mais il est certain que, pour la combattre efficacement et favoriser les convergences de vues et d'actions au plan international, il faudrait avant tout « parler le même langage », ce qui n'est actuellement pas le cas au plan international. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à voir les discussions qui portent sur la définition de la fraude ou de l'évasion fiscale, sur laquelle les Etats ne s'accordent pas, et qu'ils n'appréhendent pas de la même façon sur le plan judiciaire.

A la différence des autres formes de criminalité, la criminalité financière est souvent perçue, à tort, comme une activité certes répréhensible mais qui a la particularité de ne pas faire de victime. Pourtant, la criminalité financière organisée, même lorsqu'elle n'a pas d'impact direct sur les individus, a un impact important sur la société, par exemple par les manques à gagner qu'elle génère pour les budgets publics et sociaux, la perte de confiance dans les pouvoirs publics dans des cas de corruption, les changements de comportements qu'elle induit...

Mais surtout, la délinquance financière procède largement de la délinquance et des autres formes de criminalités. Lorsque des activités illégales génèrent des revenus, ce qui est le cas la plupart du temps, alors les deux formes de délinquances, « traditionnelle » et « financière », se complètent et marchent au même pas. Ceci donne lieu au blanchiment de l'argent perçu illégalement, qu'il provienne de vols, de la corruption, de la fraude fiscale, de trafics, de crimes...

J'explique : le panorama des enjeux sur la délinquance financière

Le lien entre économie légale et économie criminelle est étroit

Le contexte d'interpénétration croissante entre économie criminelle et économie légale est avéré : la mondialisation de l'activité économique s'est également accompagnée d'une mondialisation de l'industrie du crime. Les grands piliers de la politique libérale ont favorisé cette situation. La rapidité des échanges, favorisée par la liberté de circulation des biens, de personnes et des capitaux, a créé un contexte favorable à la circulation des fonds provenant d'activités illégales ? D'autre part, l'existence de zones de non droit a rendu possible les opérations de blanchiment d'argent. Les paradis fiscaux, en entretenant l'opacité bancaire et judiciaire, sont les plaques tournantes du blanchiment. L'utilisation des paradis fiscaux répond à un seul but : une fois dissimulée l'origine des capitaux issus d'activités criminelles, il est possible d'envisager leur investissement dans l'économie légale.

Les organisations criminelles les plus puissantes n'agissent pas exclusivement dans l'illégalité, ce qui rend le combat contre les opérations économiques auxquelles elles se livrent plus difficile. En effet, elles sont en mesure de contrôler plus ou moins discrètement des pans entiers de l'économie « légale ». Elles ont de plus une certaine capacité d'adaptation au climat politique, voire des connivences (voir encadré ci-dessous sur la corruption). Pour agir en toute efficacité, il s'agit alors d'imiter le plus possible les opérations juridiques et financières de l'économie légale et donc le blanchiment d'argent.

L'Organisation des nations unies notait ainsi dans un rapport consacré aux paradis financiers que *« les blanchisseurs font passer pour des cessions internes entre filiales de sociétés transnationales ce qui n'est en fait qu'un jeu de fausse facturation d'opérations immobilières pour des prêts adossés à des prêts à soi même pour des opérations de couverture de garantie sur actions ou options de souscription d'actions ce qui n'est qu'un jeu d'opérations jumelées ou croisées et pour des opérations de compensation ce qui n'est que transactions bancaires clandestines »*.

Les principaux facteurs de la prospérité de la criminalité financière que la scène économique mondiale offre

- stratégie d'infiltration très développée des organisations criminelles,
- mondialisation économique et financière, échanges rapides et dématérialisés,
- rapide développement des NTIC,
- transactions anonymes possibles,
- prestataires de services financiers nombreux et en forte concurrence,
- système financier de plus en plus complexe au point que les institutions internationales en ont perdu le contrôle,
- profonde mutation des marchés financiers durant les années 90 : décloisonnement des marchés nationaux, internationalisation des marchés, déréglementation et banalisation de l'activité bancaire, désintermédiation, développement de l'innovation financière, accélération et rapidité des mouvements de capitaux, dématérialisation financière (système Swift, paiement par internet),
- au niveau mondial les estimations (cf. tableau) même difficiles à établir, montrent l'importance du phénomène : le seul trafic de stupéfiants dans le monde «rapporterait» 400 milliards de dollars, les exportations illégales de pétrole annuelles représenteraient un chiffre d'affaires de 15 milliards de dollars...

Un contexte globalement favorable au blanchiment d'argent

Le blanchiment n'est qu'un moyen, une technique, qui consiste à dissimuler des fonds acquis illégalement et à les intégrer dans l'économie «légale». Il existe de multiples techniques de blanchiment. En général, une opération de blanchiment est d'autant plus difficile à repérer qu'elle se rapproche d'un montage économique ou financier légal. Or, l'interpénétration entre les activités légales et illégales favorise la réalisation d'opérations de recyclage. Les fonds de toutes origines peuvent ainsi être mélangés et la confusion apparente qui en résulte constitue une protection efficace pour les bénéficiaires effectifs. Les capitaux d'origine criminelle se dissimulent au sein de flux financiers importants provenant d'activités légales d'où l'intérêt de prendre le contrôle d'entreprises «normales», ceci étant favorisé par le fait que le secteur des services offre des conditions favorables. En outre, les moyens techniques offrent des capacités réelles : les nouvelles technologies de l'information et de la communication facilitent les opérations de blanchiment en rendant les opérations plus rapides et moins détectables. Il est ainsi aisé et rapide de créer des sociétés écrans dans les paradis fiscaux, d'y ouvrir des comptes en quelques «clics» et de transférer des fonds entre ces diverses entités et comptes.

Enfin, la mondialisation financière voulue par les Etats offre un contexte global au sein duquel il est relativement aisé d'opérer. La déréglementation des marchés financiers a créé un vaste système fondé sur la libre circulation des capitaux, qu'elles que soient l'origine et la destination finale de ceux-ci. Le blanchiment est devenu plus banal notamment du fait de l'offre importante de services financiers. L'activité économique et financière de plus en plus mondialisée a permis de contourner les contraintes légales et réglementaires qui sont actuellement à la base des dispositifs nationaux de lutte contre le blanchiment.

Schéma classique des différentes étapes du blanchiment d'argent

- *placement, premier stade du blanchiment : conversion en espèces provenant directement de l'infraction primaire,*
- *empilage dont le but est de brouiller les pistes : multiplication d'opérations bancaires ou financières faisant intervenir plusieurs comptes, établissements, personnes, souvent dans plusieurs pays (cette phase peut également prendre la forme d'achat de commerces et d'entreprises «légaux»),*
- *intégration : utilisation des fonds blanchis dans des produits mobiliers ou immobiliers de l'économie légale,*
- *cette présentation est compréhensible mais a le défaut de « figer » le mécanisme de blanchiment : une présentation plus dynamique qui se place du côté de l'intérêt du blanchisseur explique la dynamique du mécanisme : le blanchiment doit permettre aux fonds de passer d'une zone à risque élevé à une zone à risque faible. Le mouvement consiste donc à rompre la traçabilité des flux, à s'éloigner du délit, à contourner les barrières juridiques,*
- *pour rompre la traçabilité, l'utilisation des zones d'ombre facilite la tâche : paradis réglementaires permettant, grâce au secret bancaire et à l'utilisation de sociétés écrans, de disparaître puis de réapparaître,*
- *dépôts fractionnés, falsification de bilans, manipulation de factures, opérations croisées, allers-retours sur les marchés financiers, prêts adossés, jeu avec les marchés financiers (achat en gros volume de valeurs, puis revente et virement du solde sur un compte off shore : opération rendant peu détectable le blanchiment ou empilement des transactions et multiplication des opérations, utilisation des hedge funds – 6000 dans le monde gérant 550 milliards de dollars).*

Le «chiffre d'affaires» de la criminalité financière

Il est par nature délicat d'évaluer le «chiffre d'affaires» d'une activité illicite. Plusieurs organismes s'y sont toutefois essayés et évaluent le blanchiment entre 2 et 5 % du PIB mondial, soit 800 à 2.000 milliards d'euros par an. Inutile de préciser que les enjeux financiers sont immenses. Plus grave, les économies, les Etats et les démocraties sont eux-mêmes déstabilisés par ces diverses formes de délinquance financière.

Au début des années 2000, les chiffres généralement retenus par les autorités publiques étaient les suivants.

ACTIVITES	Chiffre d'affaires (en millions de dollars)
Blanchiment	1 000
Corruption	600
Trafic de drogues	500
Fraude financière	400
Contrefaçon monétaire	50
Contrebande	40
Crime contre l'environnement	30
Violation propriété intellectuelle	20
Contrefaçon	16
Immigration clandestine	7
Trafic femmes et enfants	4
Trafic pierres précieuses	1
Trafic d'armes	0,9
Piraterie	0,45
Espionnage économique	0,3
Crimes technologiques	0,3
Trafics technologiques	inconnu
Violation sanctions internationales	inconnu
Terrorisme	inconnu

(Estimation des services de la présidence des Etats-Unis repris «*Finance criminelle*» de Marie-Christine Dupuis-Danon, 2004)

Que faire ?

L'action de la communauté internationale

Le Groupement d'Action Financière (GAFI)

Le GAFI a été créé lors du sommet du G7 de Paris en 1989 pour combattre le blanchiment, estimé à environ 2 à 5% du produit mondial brut pour faire face au problème grandissant du blanchiment d'argent. Son siège est fixé à l'OCDE. Sa première tâche a été d'élaborer 40 recommandations énoncées dès 1990 et révisées en 1996 et Juin 2003, qui sont considérées comme la norme internationale. Son mandat est de lutter contre le blanchiment, un phénomène qui trouve sa source dans des fonds d'origine légale et pas seulement criminelle.

Pour garantir et améliorer la mise en œuvre des 40 recommandations dans les pays membres, des procédures existent : autoévaluation de chaque pays (autoévaluation effectuée par 120 pays) sur sa situation et évaluation mutuelle (principe de pression des pairs), diffusion du message de la lutte contre le blanchiment dans toutes les régions du globe (élargissement en 2000 à 3 pays d'Amérique du Sud, constitution d'organismes régionaux, identification des juridictions dont les régimes anti-blanchiment ont des déficiences, publication des listes), renforcement de l'examen des méthodes de blanchiment et des contre mesures.

Après le 11 septembre et la révélation des circuits de financement du terrorisme mis en place, le mandat du GAFI a été maintenu. Fin octobre 2001, le GAFI énonçait 8 recommandations spéciales pour lutter contre le financement du terrorisme : obligation de ratifier et de mettre en œuvre les instruments des nations unies, d'ériger en infraction pénale le financement du terrorisme, de geler et confisquer les avoirs des terroristes, d'établir un contrôle accru des systèmes alternatifs de paiement, d'identifier les donneurs d'ordre des transferts électroniques de fonds.

La lutte contre le blanchiment d'argent en Europe

Les objectifs européens de la lutte contre le blanchiment ne sont pas seulement juridiques, il s'agit bien évidemment d'identifier du point de vue pénal les infractions, ils sont également économiques et financiers : il faut en effet conforter la stabilité des marchés et éviter tout contrôle mafieux.

Plusieurs textes «fondamentaux» européens portent sur la lutte contre le blanchiment.

- La convention des nations unies du 20 décembre 1988 : elle a pour but de réprimer la criminalité issue du trafic de drogue en introduisant de nouvelles incriminations comme le blanchiment et le recel d'argent provenant de la vente de stupéfiants.
- La convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990 : son but est d'améliorer la coopération internationale et inciter les pays à prendre les mesures adéquates.
- La directive de la CEE du 10 Juin 1991 relative à la prévention du système financier aux fins de blanchiment de capitaux. Cette directive établit plusieurs obligations : obligation des banques d'identifier leurs clients au jour de l'ouverture du compte et pour toute transaction supérieure à 15 000 euros, obligation de surveiller toutes les opérations inhabituelles ou complexes pouvant être liées à des affaires de blanchiment et obligation de déclarer aux autorités judiciaires et administratives toutes les transactions suspectes liées au crime organisé (mais pas en matière fiscale toutefois).
- L'Appel de Genève du 1er octobre 1996 de 7 juges pour instaurer un véritable espace judiciaire européen.

Le bilan global de ces textes et actions est apparu toutefois en demi-teinte, ce qui a donné lieu à l'adoption d'autres textes.

- La déclaration de Paris du 08 février 2002 : approuvée par le Parlement et le Conseil, faisant de la traçabilité des opérations et des donneurs d'ordre un objectif prioritaire.
- La seconde directive anti-blanchiment du 4 décembre 2001 qui révisé la directive de 1991 : la notion de criminalité financière est élargie à d'autres infractions, le blanchiment est élargi à tous les trafics et réseaux criminels, les banques sont au cœur du système de prévention mais d'autres professions sont concernées dans leurs obligations d'identifier leurs clients (casinos, conseillers juridiques, marchands d'art...), le risque pénal est alourdi pour les dirigeants des organismes financiers.
- Le sommet de Laeken du 14 et 15 décembre 2001 : adoption d'une définition commune du terrorisme et du mandat d'arrêt européens (avec cependant un problème : il faut une plus grande coopération judiciaire européenne pour identifier le crime et moins de laxisme des Etats).
- L'acte du Conseil du 30 Novembre 2000 étend la compétence d'Europol au blanchiment de capitaux en général quel que soit le type d'infraction à l'origine des capitaux blanchis mais seuls 6 Etats ont ratifié le protocole (France, Allemagne, Espagne, Grèce, Portugal, Suède).

- La «décision cadre» entrée en vigueur le 1er janvier 2004 relative au mandat d'arrêt européen qui répertorie 32 infractions parmi lesquelles la corruption, la fraude, le blanchiment, l'escroquerie, le racket, la participation à une organisation criminelle.
- La troisième directive européenne du 26 octobre 2005 dont le champ d'application est dorénavant étendu aux infractions qualifiées de «graves» : fraudes (en particulier fiscales), corruption, mais surtout financement du terrorisme et infractions exposant à une peine d'emprisonnement supérieure à un an.

En France, Tracfin

Créé en 1990, la cellule Tracfin (traitement du renseignement et action contre les circuits financiers) est rattachée à la DGDDI. En 2007, 70 agents y travaillaient. Sa mission est de coordonner le renseignement sur les circuits financiers clandestins en recueillant, en traitant et en diffusant les informations (rapport activité, schéma de blanchiment, relation avec la justice, les services douaniers, la police judiciaire, les autorités bancaires) et en recevant les déclarations de soupçons.

Le service peut faire opposition, pour une durée de 12 heures, à l'exécution de l'opération déclarée et demander communication de toutes pièces relatives à l'opération ou communiquer des renseignements à des services étrangers. Il peut, après enquête, saisir le procureur de la république et saisir les autorités judiciaires lorsqu'il constate des faits délictueux.

Le nombre de déclarations de soupçons reçues par Tracfin est passé de 179 en 1991 à 12.481 en 2007. Parmi les déclarations de soupçons, 84 % émanent du secteur «banques et établissements de crédit», 8,29 % proviennent des «changeurs manuels», 5,17 % des compagnies d'assurance et des courtiers, 1,95 % de la Banque de France, 0,5 % des entreprises d'investissements et 0,09 % des mutuelles. Le nombre d'affaires transmises à la justice était de 411 en 2006 et de 416 en 2007. Le nombre de condamnations était de 184 en 2005 (dont 90 pour blanchiment simple, 32 pour blanchiment aggravé et 62 pour blanchiment de trafic de stupéfiants) et de 126 en 2006 (dont 55 pour blanchiment simple, 21 pour blanchiment aggravé et 50 pour blanchiment de trafic de stupéfiants).

Quelles mesures prendre ?

Lutter contre la délinquance financière et le blanchiment implique nécessairement de combattre les paradis fiscaux et judiciaires (voir article précédent) mais aussi, plus largement, les différentes formes de délinquance, financière ou non.

Parmi les mesures régulièrement débattues au niveau européen, on retrouve notamment l'extension à tous les Etats membres de la ratification du protocole sur les compétences d'Europol, un suivi réellement actif des dossiers, l'instauration d'un pouvoir de confiscation sur la base par exemple de la 3ème recommandation du Gafi (confiscation sans condamnation préalable), une obligation de déclaration sur la base de la 17ème recommandation du Gafi sous peine de sanctions lourdes donc dissuasives, l'établissement d'une base de donnée des transactions en espèces consultables par les autorités policières et judiciaires, l'application des 40 recommandations du Gafi à tous les centres off shore (ce qui devrait être plus facile pour les centres off shore qui dépendent des Etats membres de l'UE ou des membres du Gafi), la mise en place d'un système d'alerte rapide visant à mettre un terme aux transferts internationaux de fonds permettant un meilleur échange d'informations et une plus grande coordination, le renforcement du rôle de l'Office européen de lutte anti fraude (Olaf) la fraude aux intérêts communautaires (détournements de fonds européens et fraude à la TVA peuvent représenter jusqu'à 25% du budget communautaire).

Le cas de l'immatriculation et de l'identification des sociétés écrans et de leurs bénéficiaires effectifs, abordé dans le chapitre précédent, est également un enjeu majeur en matière de lutte anti-délinquance financière.

La coordination entre administrations publiques (entre Etats et au sein de chaque Etat) est une nécessité absolue. Le blanchiment couvre souvent plusieurs délits et fait donc fréquemment appel à plusieurs secteurs : justice, police, fiscal... Il est donc par exemple nécessaire de développer des échanges entre Tracfin et l'administration fiscale. A ce titre, le fait que cette dernière doive passer par la justice ne favorise pas la rapidité d'exécution. Un simple droit de communication pourrait être mis en œuvre.



Et la corruption ?

Autre forme de délinquance, notamment financière, la corruption est un enjeu central pour la démocratie. La corruption se situe aux confins du pouvoir et de l'argent, elle modifie l'allocation des ressources (en biens et services) voire des Hommes.

La corruption est multiforme : corruption active ou passive. Cette dernière, plus sournoise mais très efficace, est très pratiquée.

La corruption modifie l'environnement économique et social et pervertit la démocratie. Pourtant, étrangement, il existe une théorie d'une corruption «positive» selon laquelle dans une économie administrée, la corruption peut jouer le rôle de «lubrifiant» pour que les prix se rapprochent des prix d'un marché libre. Cette approche de la corruption est en réalité très hypothétique, la corruption n'ayant par exemple pas d'effet bénéfique sur la croissance. Les conséquences de la corruption sont multiples : mauvaise orientation des investissements publics, dégradation dans les échanges (perte confiance, secret, favoritisme...), affaiblissement de la démocratie...

La lutte contre la corruption est un sujet sensible mais indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie. En France, la lutte est coordonnée par le Service central de prévention de la corruption auprès du Ministre de la Justice créé en 1993. En Europe, le groupe multidisciplinaire sur la corruption au Conseil de l'Europe a été créé en 1994. L'Organisation de coopération et de développement économique et l'ONU émettent des recommandations. Mais au fond, la lutte contre la corruption demeure avant tout affaire de volonté politique, la même qui est la proie des corrupteurs...

D'où la nécessaire implication de la société civile, laquelle s'insère également dans la lutte contre la corruption sur la base d'une grille de lecture évidente : la lutte contre la corruption est un élément fondamental pour la démocratie et pour la question du développement, il faut alors repenser la place des politiques publiques et lutter contre le rétrécissement de l'Etat, la lutte contre les paradis fiscaux et judiciaires est indispensable, il faut également instituer des solidarités internationales pour éradiquer ce phénomène (taxes globales, aide au développement, coopération...).



Le financement du système de protection sociale

Le premier numéro des «Chroniques fiscales» traitait notamment de la question des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire des impôts et des cotisations sociales). Dans ce second numéro, nous aborderons succinctement ce que financent une grande partie de ces «prélèvements» ⁽¹⁾ : le système de protection sociale. La tâche est ardue, tant les enjeux sont importants même si le débat public est trop souvent tronqué.

Ainsi, en matière d'assurance maladie par exemple, les politiques libérales sont menées sur le constat d'un déficit affiché comme étant «abyssal». Ce déficit serait dû à la hausse continue des dépenses. Stopper cette «dérive» apparaît comme une nécessité absolue.

En réalité, le discours dominant lorgne vers l'ouverture au secteur privé et, pour justifier cette «ouverture», martèle quelques affirmations : il serait impossible d'augmenter les «prélèvements obligatoires», le système d'assurance maladie serait en «quasi-faillite», la seule solution consisterait à rationaliser les dépenses tout en limitant la couverture existante, ce qui tendrait de facto à transférer vers le secteur marchand une partie de la prise en charge.

En la matière, affirmer que la santé est un bien public, et qu'à ce titre elle doit échapper au secteur marchand, et montrer qu'un autre financement est possible est donc vital dans la période. L'idée simple de base est de constater qu'il s'agit de satisfaire des besoins réels, mais le choix politique peut se porter entre la solidarité et le «débrouillez-vous» : le principe de solidarité qui doit être affirmé est bien que chacun doit payer en fonction de ses revenus et recevoir en fonction de ses besoins.

On pourrait décliner le discours dominant aux autres piliers du système de protection sociale. La question du financement est donc celle de la répartition des richesses produites pour la prise en charge de ces besoins sociaux.

⁽³⁾ En 2007, les prélèvements obligatoires représentaient 43,7 % du produit intérieur brut (PIB). Les administrations de sécurité sociale recevaient à elles seules 22 % de ces prélèvements (Source : loi de finances 2009).

Or, dans un contexte de hausse des besoins (vieillesse de la population, progrès de la médecine dans le traitement et le suivi de certaines maladies...) mais de forte volonté politique de ne pas augmenter les «prélèvements obligatoires», le risque est de baisser la qualité et la quantité des prestations et/ou de recourir au secteur marchand, ce qui reviendrait à admettre que l'on consacre une part supplémentaire de la richesse produite à la prise en charge de besoins sociaux, mais uniquement dans ce cas au bénéfice de ceux qui cotisent aux systèmes privés.

Dans l'immédiat, la pression exercée sur les finances publiques sociales se traduit par une augmentation du poids des mutuelles dans le financement des dépenses de santé : en effet, leur part a crû de 6,1 % en 1990 à 7,5 % en 2001. De la même manière, le recours à des systèmes de retraites privés (c'est-à-dire par capitalisation) a également cru. Le vieillissement de la population l'illustre bien.

Le vieillissement est une réalité. Il y a donc nécessité d'affecter une part plus importante de la richesse nationale au paiement des retraites, sauf à considérer qu'il faille baisser le revenu des retraités. Dès lors, deux pistes sont possibles : la première consiste à relever les cotisations sociales, ce dont le discours dominant ne veut pas entendre parler, la seconde consiste à reporter le poids du financement sur les individus qui, lorsqu'ils le veulent (et surtout, le peuvent) souscrivent à des systèmes privés complémentaires. Un mixage des deux est par ailleurs possible.

Dans tous les cas, il y a bien affectation d'une part supplémentaire de la richesse nationale au financement des retraites, l'une est solidaire et bénéficie à tous, l'autre est individualiste et ne profite qu'à ceux qui ont souscrit à de tels dispositifs. Or, le choix qui a été fait en 2003 à l'occasion de la «réforme des retraites» a été de privilégier le choix individuel plutôt que la solidarité collective. En clair, au lieu de revaloriser les cotisations sociales, le gouvernement d'alors a créé des dispositifs individuels (plan d'épargne retraite populaire – Perp- notamment). Selon l'OCDE, les fonds de pension ne représentaient, en 2004, que 7 % du PIB en France. Le choix politique est de faire progresser cette part.

C'est donc peu de dire que le financement de la protection sociale n'est socialement et économiquement pas neutre ⁽⁴⁾. Il est révélateur d'un choix politique, il est au cœur d'un choix de société ⁽⁵⁾. Pour se remettre quelques idées en place, un tour d'horizon synthétique de la problématique est nécessaire avant d'étudier les débats actuels concernant le financement.

⁽⁴⁾ Rappelons ici que la «redistribution sociale» (prestations, minima sociaux...) représente 30 % du revenu des ménages.

⁽⁵⁾ Pour plus de détails, voir : *Les prélèvements obligatoires, Les chroniques fiscales du SNUI*, N° 1, Janvier 2008.

J'explique : les fondements du financement de la protection sociale

Les principes à l'oeuvre

Le système de protection sociale regroupe les divers mécanismes de prévoyance collective permettant aux individus de faire face aux conséquences financières (baisse ou interruption des revenus) des risques sociaux tels que le chômage, la maladie, l'invalidité...

Trois logiques viennent en débat :

- l'assurance sociale : son objectif est de prémunir contre un risque de perte de revenu, les prestations sociales étant financées par des cotisations assises sur les salaires et réservées à ceux qui cotisent (ou à leurs ayants droit),
- la logique d'assistance : elle instaure une solidarité entre individus pour lutter contre les formes de pauvreté et assure un revenu minimum versé sous condition de ressources, mais sans condition de cotiser, qui ne couvre pas forcément un risque spécifique,
- la logique de protection universelle : elle a pour but de couvrir certaines catégories de dépenses pour tous les individus, les prestations étant accordées sans condition de ressources ni de cotisations mais sont identiques pour tous (allocations familiales).

Historiquement, on distingue deux grandes conceptions théoriques de système de protection sociale. A la fin du XIX^{ème} siècle, le développement des assurances sociales a été suivi de la création de systèmes dits universels. L'étude des systèmes des pays occidentaux montre cependant une réalité plus complexe.

Bismarck

C'est l'Allemagne qui a mis en place le premier système d'assurance sociale. A la fin du XIX^{ème} siècle, Bismarck fait adopter une série de lois instituant un système d'assurance sociale : création de l'assurance maladie obligatoire pour les ouvriers à bas salaire en 1883, loi sur les accidents de travail en 1884 et loi sur l'assurance vieillesse invalidité en 1889. Le système « Bismarckien » d'assurance sociale obligatoire repose sur une logique professionnelle et est donc financé par les cotisations sociales assises sur les salaires. Le système est organisé en dehors de l'état par des caisses créées par profession et gérées par les partenaires sociaux. Le terme assurance n'est pas neutre, puisqu'il s'oppose à la notion d'assistance, de la part de l'Etat notamment.

Dans les critiques de ce modèle, on note que les inactifs ne sont pas couverts, que des inégalités entre régimes peuvent exister et que le chômage peut créer de graves déséquilibres financiers.

Beveridge

La Grande Bretagne crée un système de prestations d'assurance vieillesse (sous conditions de ressources) en 1908, élabore une politique de programmes d'assurance maladie en 1911 et crée une assurance retraite contributive en 1925, financé par des contributions sociales. Le principe fondateur est l'universalité comme mode d'organisation de la solidarité entre tous les citoyens puisque toute la population est couverte. Les prestations sont indépendantes du revenu car liées aux besoins à couvrir et le système est géré par un service public unifié.

Les critiques portent sur le risque d'une trop lourde gestion du système et le risque de rejet du niveau d'imposition (contributions incluses) qui affecterait le financement donc les prestations.

En pratique, 4 grandes familles

Les deux modes d'organisation n'existent pas à l'état brut. En pratique, les pays ont adopté des systèmes plus variés et mixtes. Pour Bruno Palier ⁽⁶⁾, il existe quatre groupes de pays.

Les pays scandinaves (Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande) apparaissent comme étant les plus « beveridigiens ». Le système y est financé principalement par des impôts (au Danemark, les cotisations sociales représentent 2.3% du PIB sur un total de prélèvements obligatoires de 48.8 % du PIB, et 12% du PIB en Finlande sur un total de prélèvements de 46.9%). Chaque citoyen est couvert ; les prestations, déconnectées du revenu car forfaitaires, étant élevées et versées dès l'apparition du besoin.

Les pays anglo-saxons (Grande Bretagne, Irlande) n'ont, étrangement, pas appliqué tous les principes de Beveridge. Seul le système national d'assurance maladie est réellement universel. En matière de chômage, de retraite ou d'indemnité maladie, tous les citoyens ne sont pas couverts et les prestations forfaitaires sont peu élevées. Par ailleurs, les assurances privées et les systèmes complémentaires d'entreprise jouent un rôle important dans la couverture sociale. Le système public est financé par l'impôt. Les partenaires sociaux, comme en Scandinavie, joue un rôle peu important dans ce système.

Les pays de la zone centrale européenne (France, Allemagne, Autriche, pays du Benelux) ont une tradition très bismarckienne. Le versement des droits est conditionné par le paiement de cotisations et est lié à l'emploi (sauf aux Pays-Bas où ils sont universels). Les prestations en espèce sont contributives et proportionnelles aux revenus et peuvent varier selon les groupes professionnels assurés (comme en matière de cotisations). Les cotisations salariales et patronales constituent l'essentiel des ressources de ce type de régime. Les organismes chargés de la gestion sont relativement autonomes. Les personnes non couvertes bénéficient d'un filet de sécurité (prestations minimales).

⁽⁶⁾ Bruno Palier : « *Les évolutions des systèmes de protection sociale en Europe et en France, une perspective institutionnelle comparée* » - revue Pouvoirs n° 82 -

Les pays d'Europe du Sud (Espagne, Portugal, Grèce, Italie) présentent une certaine diversité. D'inspiration bismarckienne (assurance sociale pour la garantie du revenu), ils comprennent notamment des services de santé nationaux à vocation universelle ainsi qu'un filet de sécurité assurant un revenu minimum.

Outres ces quatre grandes catégories, signalons en une cinquième, celle des pays de l'est de l'Europe, dans lesquels la part des cotisations est prépondérante mais qui présente la caractéristique de disposer d'une protection sociale assez peu développée. En effet, les dépenses de prestations sociales y représentent moins de 20 % du produit intérieur brut (parfois moins de 15 % comme dans les pays baltes) contre plus de 27 % dans l'Europe occidentale (30 % en France).

En France

La création de la Sécurité sociale par l'ordonnance du 4 octobre 1945 a pour objectif affiché de généraliser progressivement dans un système unique la protection sociale à l'ensemble des résidents du territoire, l'extension progressive de droits sociaux ayant été constatée par la suite (allocations familiales en 1945, risque vieillesse en 1956, RMI en 89, CMU en 99).

Préalablement à la Sécurité sociale, se sont succédés au cours du XIX^{ème} siècle, dans le cadre d'un système fondé sur l'assistance publique et de libre prévoyance des systèmes de secours mutuels (succédant aux corporations de l'ancien régime) fondés sur la prévoyance collective mais limitée à quelques activités ou entreprises, un système d'aide sociale aux critères décidés par des responsables locaux et aux prestations versées sous conditions de ressources et une assistance médicale gratuite mise en place en 1893.

Le début du XX^{ème} siècle aura été marqué par l'instauration d'un système d'assurances sociales (loi sur les accidents du travail d'Avril 1889 reconnaissant la responsabilité des employeurs, loi sur l'assurance vieillesse d'Avril 1910 pour les salariés du commerce et de l'industrie, lois d'Avril 1928 et 1930 sur les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès, loi de Mars 1932 sur les allocations familiales).

L'évolution du financement de la protection sociale en France

A l'origine, le système était essentiellement conçu contre les risques de pertes de revenus professionnels (du fait de l'âge, de la maladie, des charges de famille). Par la suite, et notamment sous les effets combinés de la prise en charge par l'Etat d'allègements de cotisations sociales nées des politiques pour l'emploi d'une part, et de l'extension à l'ensemble de la population d'une couverture sociale distendant le lien entre prestations et cotisations d'autre part, la conception du système a évolué.

Plusieurs évolutions ont marqué les recettes depuis quelques années : déplafonnement des cotisations sociales, montée en charge de la CSG, multiplication des impôts et taxes affectés (droits sur les tabacs, taxe sur les véhicules de sociétés, taxe sur les conventions d'assurance...) et allègements de cotisations sociales. La structure du financement a changé.

Vers une fiscalisation ?

En matière de financement, la naissance de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 et sa substitution aux cotisations maladie en 1997 (loi de financement de la sécurité sociale -LFSS- du 27/12/96) et en 1998 (LFSS du 19/12/97) a changé la nature du lien existant entre «cotisant» et «bénéficiaire». Plus largement, les «impositions affectées» occupent une place importante dans le financement du système de protection sociale.

Ainsi, les cotisations représentaient 80% des recettes du système de protection sociale en 1997, mais seulement 60,56 % en 2009. Inversement, le poids des impôts affectés sera passé de 3 % en 1978 à 5 % en 1991, à 13% en 1997 et à 27,2 % en 2009. Enfin, les contributions publiques et d'autres ressources (cotisations prises en charge par l'Etat, transferts, revenus de placements) forment le reste. La fiscalité occupe donc une large place dans le financement du système de sécurité sociale, qu'il s'agisse des impôts affectés ou des versements provenant du budget de l'Etat (les cotisations prises en charge par l'Etat notamment).

RECETTES	2009 (prévisions)
Cotisations diverses	221,4
Cotisations fictives	40,6
Cotisations prises en charge par l'Etat	4
Contributions publiques	13,7
Impôts et taxes affectés	117,7
<i>dont CSG</i>	72,7
Transferts	30,5
Revenu capitaux	0,5
Autres ressources	4,6
Total recettes	432,6

(Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale 2009)

D'année en année, un mouvement se confirme : celui de la baisse de la part des cotisations et de la montée des impôts et taxes affectés. La montée de la CSG comme source de financement en particulier est sensible. Les points de CSG assis sur les revenus du travail, du capital et de transfert servent au financement de dépenses qui n'ont pas ou plus le caractère d'un salaire («différé» ou «socialisé» selon les approches) comme la branche «maladie» ou la branche «famille» mais bien d'un droit social universel. *«Elles ne sont pas nécessairement contributives (des populations peuvent en bénéficier sans avoir cotisé) et leur valeur n'est pas liée au revenu perçu»⁽⁷⁾* ; elles sont donc attribuées en fonction du besoin couvert et plus en fonction du «lien professionnel». On notera que la réalité de la participation de tous les revenus doit tout de même être relativisée : en effet, les deux tiers du produit de la CSG est assis sur une assiette salariale alors que les salaires représentent environ 60% de la valeur ajoutée nationale.

Le développement de prestations non contributives montre une évolution du système plus «assistantiel» ou «universaliste» selon les approches. Quelques exemples permettent d'illustrer cette mutation qui légitime l'idée selon laquelle le financement doit être assis sur une base élargie et ainsi de plus reposer seulement sur les revenus du travail. Ainsi 90% des dépenses d'assurance maladie sont constituées de remboursements de soins effectués non pas en fonction des ressources mais des besoins (le financement de la branche maladie sera assuré par des impôts affectés à hauteur de 45,54 % en 2009). De la même manière, les contributions universelles de la branche «famille» (qui reçoit 1.1 point de CSG) ne correspondent également pas au remplacement d'une partie du salaire (allocations et prestations familiales par exemple). Par ailleurs, certaines personnes assujetties à la CSG peuvent se voir refuser des prestations sous conditions de ressources. Enfin, les indemnités versées par le fonds de solidarité vieillesse rentrent également dans la catégorie des dépenses universelles.

Les allègements cotisations sociales

Les exonérations et les allègements de cotisations sociales font partie des principales mesures prises depuis environ 30 ans en matière de politique publique pour stimuler la création d'emplois. D'abord ciblées et spécifiques, les exonérations et les allègements se sont généralisés à partir de 1993, soit à partir du moment où l'on a présenté comme inévitable et définitif le triomphe du libéralisme face à l'effondrement des pays de l'Est. Le propos n'est pas ici de revenir sur ce débat, mais de situer un moment de forte expansion de la «pensée unique».

⁽⁷⁾ Bruno Palier : *«Les évolutions des systèmes de protection sociale en Europe et en France, une perspective institutionnelle comparée»* - revue Pouvoirs n° 82 -

Celle-ci véhicule l'idée selon laquelle la baisse des coûts, notamment salariaux mais aussi fiscaux, favorise la compétitivité des entreprises et, plus largement, des Etats. Dès lors, la règle ne serait plus que la compétition, la course au « moins disant », dans un contexte de gains de productivité et de création de richesses appréhendées de fait, dans leur grande majorité, par une minorité.

La France dispose d'un système de protection sociale essentiellement financé par les cotisations gérées par les partenaires sociaux mais qui subit en réalité essentiellement les décisions de l'Etat. Celui-ci compense partiellement auprès des caisses de la « sécu » les allègements qu'il décide. Il manque chaque année quelques milliards, ce qui creuse au fil des années les déficits sociaux. En 2006, le montant global des exonérations et allègements s'élève à 24,4 milliards d'euros, dont à peine 20 seront compensés par l'Etat. Cette compensation s'effectue par le budget de l'Etat, ce qui signifie en clair que les contribuables paient, par leur TVA ou leur impôt sur le revenu, une partie des allègements des cotisations patronales qui bénéficient aux entreprises. Cette situation entraîne deux conséquences particulièrement néfastes : elle grève le budget de l'Etat et celui des comptes sociaux !

Mais, pourra-t-on nous rétorquer, ces allègements permettent de créer des emplois et donc, grâce aux nouvelles rémunérations ainsi versées, d'assurer le financement du système de protection sociale. Deux remarques s'imposent à ce stade. Tout d'abord, si les emplois supposés créés bénéficient eux-mêmes d'allègements (emplois précaires, mal payés) et/ou se substituent à des emplois « classiques » dont le seuil de rémunération est supérieur à celui des exonérations, alors ces mesures créent une spirale dangereuse sur le plan économique (elles contribuent à augmenter les déficits) et social (la qualité de l'emploi se dégrade). Par ailleurs, la question centrale de l'efficacité générale de ces mesures reste posée. Si un « consensus mou » établit que le bilan des allègements est globalement positif, rien n'est véritablement étayé et entre spécialistes, le débat se poursuit sur l'efficacité de ces mesures. Tout d'abord, parce qu'il est évidemment très difficile d'estimer l'impact des allègements et des exonérations. Ensuite parce que la persistance d'un chômage élevé permet d'en douter.

Débat : quel financement demain ?

La présente chronique se concentre sur le type de ressources publiques, il convient de garder à l'esprit que, parmi les mesures relatives au financement de la protection sociale figurent des mesures qui touchent à la durée de cotisation ou à la hausse de la prise en charge par les particuliers de certains coûts. Ainsi, la «réforme» des retraites de 2003 a eu pour effet de prolonger la durée de cotisation, d'indexer les pensions sur les prix, de mettre en œuvre des mesures coercitives (pénalités par trimestre non cotisé) et d'introduire une dose de capitalisation (Perp, Perco). Par ailleurs, en 2004, la «réforme» du système de santé a réorganisé la gestion du système en créant une union nationale des caisses maladie en partenariat avec les complémentaires, d'augmenter la CSG, d'imposer une contribution de 1 euro, d'imposer un choix du médecin traitant, d'aider à l'acquisition d'une complémentaire santé et de favoriser les génériques.

S'agissant des ressources nécessaires au financement de la protection sociale, voici donc un rapide tour d'horizon des grands débats actuels.

Aperçu de l'état des débats actuels : les pistes

La question des «prélèvements obligatoires» vue par les néolibéraux

Pour le «discours dominant», le taux de prélèvements obligatoires est trop élevé en France⁽⁸⁾. Il «ponctionnerait» une trop grande partie des richesses qui seraient ainsi détournée de la seule sphère productive, le secteur marchand. Un taux de prélèvements obligatoires rapportés au PIB de près de 44% découragerait l'activité, encouragerait les délocalisations bref, serait nuisible à l'économie. Dans un tel contexte, augmenter les cotisations serait exclu et il faudrait au contraire poursuivre les «allègements de charges» pour «libérer les entreprises».

Ce discours, qui propose donc dans la pure tradition de la régulation par le marché l'ouverture aux assurances privées par la création d'une assurance maladie à plusieurs niveaux, mélange volontairement pêle-mêle les notions de coût du travail, de productivité, de cotisations, de sphère productive, de constitution et de répartition des richesses... Or, il n'y a aucun lien empiriquement constaté entre le niveau de «prélèvements obligatoires» et le niveau de développement économique : les pays occidentaux, avec leurs différences, ont un niveau général de développement comparable. Il s'agit ici avant tout de créer les conditions d'un recours au secteur marchand en asséchant les ressources ou en les bloquant dans un contexte de hausse des besoins. Dans une société qui ferait de l'entreprise la cellule de base de la société, les risques seraient assumés par les seuls salariés, retraités, chômeurs...

⁽⁸⁾ Voir SNUI, Les chroniques fiscales N° 1, 2008.

Le risque d'étatisation vu par les tenants du «tout cotisation»

Pour faire court, les tenants du « tout cotisation » voient dans une meilleure répartition de la valeur ajoutée (schématiquement, 60% pour le travail et 40% pour le capital soit, respectivement, une baisse de 10 points et une hausse de 10 points durant les années 80) la solution aux problèmes de financement de la protection sociale. Leurs craintes d'un financement par l'impôt (la «fiscalisation» ou «l'étatisation» selon les termes employés) reposent sur des arguments économiques et sociaux résumés de la manière suivante.

En premier lieu, ils mettent en avant le risque d'aboutir à terme à une organisation basée sur les trois piliers inspirés par la Banque Mondiale dont le socle (le 1er palier) financé par l'impôt ne correspondrait qu'à une «*universalité au rabais*» reposant sur «*un principe d'assistance ciblée vers les super pauvres et fonctionnant sur un principe de minimisation des coûts que la mondialisation rendrait incontournable*»⁽⁹⁾. Par construction, une telle organisation, du fait des risques de forte pression sur les dépenses sociales dans un contexte de hausse des besoins sociaux, créerait les conditions favorables au développement des assurances privées et des fonds de pension qui viendraient progressivement compléter le dispositif, mais de manière évidemment inégalitaire, à l'image du système de santé des Etats-Unis, qui réussit le tour de force d'être à la fois plus cher et plus inégalitaire que le système de santé français⁽¹⁰⁾.

Une telle organisation risquerait également de priver le monde du travail de droit de regard sur le fonctionnement du système de protection sociale et signerait ainsi la fin de la démocratie sociale. En effet, la base professionnelle pourrait apparaître comme étant trop réduite par rapport au champ couvert (toute la population) et les organisations syndicales risqueraient d'être exclues des décisions en matière de protection sociale, l'accroissement de l'importance de l'impôt comme mode de financement s'accompagnant d'une montée des pouvoirs de l'Etat en matière sociale. Pour répondre à ce risque, et garantir un niveau de ressource et une gestion distincts du budget de l'Etat, il s'agirait alors de sécuriser le principe de ressources affectées, que celles-ci soient fiscalisées ou non.

Enfin, la critique des partisans du «tout cotisation» d'un élargissement du financement⁽¹¹⁾ passe par une réaffirmation du caractère universel du salariat. Selon cette critique, seule une meilleure répartition de la valeur ajoutée, au profit du travail, résoudrait donc la question du financement du système de protection sociale.

⁽⁹⁾ Michel Husson : «*Les casseurs de l'Etat social*» La Découverte (2003).

⁽¹⁰⁾ Le système de santé américain représente 15 % du PIB contre 10 % en France, alors que 40 millions d'américains ne sont pas couverts !

⁽¹¹⁾ Voir notamment Bernard Friot ; «*Et la cotisation sociale créa l'emploi*» La dispute, 1999.

On peut répondre qu'un financement assuré uniquement par les cotisations n'empêche pas la privatisation rampante de pans entiers de la protection sociale et qu'il ne répond pas au principe d'universalité selon lequel il est logique que toutes les richesses participent au financement des solidarités. Mais par ailleurs, il faut également souligner qu'il y a un accord de principe général pour notre part à revaloriser la part des salaires dans la valeur ajoutée, ceci afin de revaloriser la rémunération du travail notamment. Au reste, élargir le financement à la valeur ajoutée (voir plus loin) n'empêche pas une telle revalorisation de la part des salaires et préserve même les ressources de la protection sociale quelles que soient les variations de l'assiette «salariale».

Le cas de la «TVA sociale»

Le relèvement du taux normal de TVA en contrepartie de la baisse des cotisations sociales est régulièrement invoqué pour élargir l'assiette du financement du système de protection sociale. L'opération, communément dénommée «TVA sociale», peut être schématiquement décrite ainsi : relèvement de 1 à 5 points du taux normal de TVA et baisse de la part patronale des cotisations sociales. Cette opération ne doit pas être confondue avec un élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée décrite dans ces pages. Le débat est complexe, d'autant qu'il existe au moins deux approches de la «TVA sociale» : l'une préconise de concentrer les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, l'autre préfère un allègement général.

Sans prétendre livrer ici une analyse exhaustive d'un tel basculement préconisé par les deux hypothèses, il est néanmoins nécessaire de pointer les effets globaux prévisibles d'une instauration de la TVA sociale. Tout d'abord, une hausse du taux normal provoquerait une hausse mécanique des prix à la consommation (notamment des produits importés et de ceux produits en France si la baisse des cotisations sociales n'est pas intégralement répercutée dans le prix hors taxe). Ceci conduirait à une baisse du pouvoir d'achat des ménages (or, la consommation est un ressort essentiel de la croissance). Il est essentiel d'avoir à l'esprit la mécanique suivante : la baisse des cotisations sociales est sensée diminuer le prix de revient des biens et des services produits en France. Cette baisse doit alors tout à la fois favoriser les exportations (exonérées de TVA) et absorber la hausse du taux de TVA pour ceux consommés en France, de sorte que le prix final, toutes taxes comprises, doit, en théorie, demeurer inchangé.

Cette opération relève du pari : pour réussir, la France doit pratiquer seule la TVA sociale (sans quoi il n'y a aucun avantage comparatif) et la baisse des cotisations sociales doit être intégralement répercutée. Si tel n'est pas le cas, donc si le taux de marge augmente, alors l'avantage recherché sur le plan des exportations est nul et les prix pratiqués en France augmentent.

Plusieurs effets économiques sont dès lors possibles. Un rattrapage des salaires est possible pour suivre la hausse des prix à la consommation. Une telle hausse des coûts de l'entreprise peut affecter l'investissement et être répercutée dans les prix de vente. Ceci paraît peu probable dans la période mais cela reste une hypothèse. On l'a vu, un «rattrapage» par le taux de marge de l'entreprise est possible. Dans ces deux cas, l'effet compétitivité recherché est annulé par les effets inflationnistes (car la hausse du prix de la production intérieure conduit in fine à une hausse du prix à l'exportation).

En réalité, l'effet positif d'une telle opération demeure très théorique : en particulier, certains secteurs bénéficient déjà d'allègements de cotisations sociales. Un allègement supplémentaire ne pourra donc être intégralement répercuté, de sorte que la hausse du taux de TVA serait répercutée dans le prix. Or, ces secteurs sont souvent en position économique délicate et une hausse des prix de leurs biens à la consommation les mettrait en danger. La hausse de la TVA peut également conduire à inciter les ménages à épargner (ce qui constitue de fait une incitation à moins consommer).

Globalement, il apparaît que la TVA sociale ne permettrait pas d'empêcher les délocalisations. En effet, sur certains secteurs, le coût du travail demeurerait largement inférieur dans certains pays et une baisse, même forte, des cotisations sociales ne réduirait que marginalement les écarts. Au contraire, il pourrait même y avoir plusieurs effets pervers : l'entreprise exportatrice vers la France sachant que ses produits seront plus taxés pouvant faire davantage pression sur les lieux de production, la hausse des prix à la consommation grèverait le pouvoir d'achat et le soutien à l'activité économique par la demande et les ménages pauvres et modestes seraient les grands perdants d'une telle réforme puisqu'ils consacrent leurs revenus à la consommation.

On rappellera ici le taux d'effort fiscal en matière de TVA tel que le Conseil économique et social l'a évalué.

	TVA global	TVA réduit	TVA normal
1er décile de revenu	5,3 %	3 %	7 %
Dernier décile	3,4 %	0,4 %	1,1 %

(Source : rapport intitulé, *Prélèvements obligatoires, compréhension, efficacité économique et justice sociale*, Conseil économique et social, 2005)

Il apparaît clairement que la TVA pèse déjà lourdement sur les ménages modestes. Une TVA sociale ne ferait donc qu'alourdir leur charge fiscale.

Peut-il y avoir une TVA «pouvoir d'achat» ?

Pour contrebalancer le projet de «TVA sociale» tout en poursuivant la réflexion sur un transfert sur la TVA, l'idée d'une «TVA pouvoir d'achat»⁽¹²⁾ a été avancée. L'idée est la suivante : il s'agit de fiscaliser la protection sociale des résidents en basculant sur la TVA (qui serait rehaussée de 1,4 point) l'allègement (de 3,14 points) des cotisations sociales, mais cette fois de la part salariale. Dans cette approche, le salaire net augmente et le coût global du travail demeure stable.

A la différence de la «TVA sociale», l'effet recherché, du moins à court terme, n'est pas de réduire le coût du travail dans le but de favoriser les exportations, mais d'inciter, grâce à l'effet pouvoir d'achat rendu possible par la baisse des cotisations salariales, les salariés à consommer et donc à soutenir l'activité économique ce qui pourrait conduire, selon les tenants de cette forme particulière de TVA, à créer des emplois.

Le discours libéral ne penche pas pour cette forme atypique de TVA. Et pour cause, le projet n'est pas ici de baisser le coût du travail, ce qui demeure l'objectif majeur des différentes politiques pour l'emploi menées ces dernières années.

Les Ecotaxes peuvent-elles être sociales ?

Les taxes environnementales se sont développées au cours des années 90. Taxes sur les émissions de CO₂ et de soufre, taxe sur les produits pétroliers, ces différentes formes d'imposition ont souvent été créées en remplacement de recettes sociales dans des pays comme la Suède, les Pays-Bas, le Royaume-uni ou encore l'Allemagne.

Les pouvoirs publics ont justifié ce mouvement de réduction du coût du travail (baisse des cotisations sociales sur le travail) et de hausse (ou de création) de taxes environnementales au nom du « double dividende », lequel vise à rechercher un effet positif à la fois sur l'emploi et sur l'environnement. Le principe étant toutefois de ne pas augmenter le taux global de prélèvements obligatoires par rapport au PIB.

Cette approche est cependant très discutée⁽¹³⁾ : en effet, le principe de base de la taxe environnementale est de modifier les comportements dans un sens plus favorable à l'environnement. En taxant une assiette (donc un comportement) qui a un effet avéré et négatif sur l'environnement au nom du principe «pollueur/payeur», l'objectif est bien de modifier ce comportement, donc de réduire l'assiette et, in fine, le produit de la taxe. En clair, si elle est efficace, une écotaxe ne rapporte rien ou si peu...

⁽¹²⁾ Rapport de Jérôme Chertier à l'UMP intitulé, «*Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale*», septembre 2007.

⁽¹³⁾ Voir notamment chapitre relatif à la fiscalité environnementale dans, *Quelle Europe fiscale ?*, SNUI, Editions Syllepse, 2008.

Dès lors se pose la question de la pérennité des ressources de la protection sociale. L'écotaxe se veut une ressource temporaire dont le produit est appelé à diminuer. Si elle se substitue à une cotisation, c'est-à-dire à une ressource durable, alors le financement est menacé à terme, à moins de considérer que l'écotaxe créée n'a aucun effet sur l'environnement, auquel cas il faut en modifier l'appellation et traiter ainsi l'opération comme un simple transfert de charge fiscale. Mais c'est là un autre débat, à l'instar de celui sur la «TVA sociale».

Un barème de cotisations progressif ?

Parmi les propositions de réforme du financement du système de protection sociale, l'instauration d'un barème progressif est parfois avancée. Un tel barème reviendrait à taxer faiblement les bas revenus (ce qui serait sensé favoriser la création d'emplois) et à augmenter le taux au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des revenus, à l'image de ce qui se pratique avec l'impôt sur le revenu. La proposition a le mérite de faire revenir la progressivité en débat. Elle soulève cependant plusieurs remarques.

Tout d'abord, on pourrait remarquer qu'une telle progressivité existe déjà du fait des allègements de cotisations sociales, concentrés sur les revenus inférieurs à 1,6 SMIC. Ces allègements, particulièrement coûteux, n'ont pour l'heure pas été l'objet de véritables mesures quant à leur efficacité. Ils ont en revanche créé des effets de seuil pénalisants, les employeurs hésitant à revaloriser les revenus situés en deçà des seuils d'allègements. Enfin, les cotisations étant déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu, une progressivité reviendrait, paradoxalement, à diminuer celle de l'impôt sur le revenu ! Enfin, un tel système ne change pas l'assiette des cotisations, celle-ci demeure concentrée sur les revenus du travail, ce qui revient, pour dégager un niveau de recettes équivalent, soit à mettre en place un système faiblement progressif (ce qui limite l'intérêt de la mesure), soit à imposer fortement les revenus les plus hauts.

Certes, tout dépend du barème retenu, mais il n'en demeure pas moins que cette apparente bonne idée mérite d'être débattue prudemment car elle comporte, elle aussi, des effets pervers.

Elargir le financement à la valeur ajoutée ?

De nombreuses propositions sur l'élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée (c'est-à-dire, fondamentalement, à la richesse créée) existent de longue date. En 1997, le rapport «Chadelat»⁽¹⁴⁾ s'était par exemple déclaré favorable à un tel élargissement. Il proposait de créer une cotisation sur la valeur ajoutée dont l'assiette pourrait correspondre à la valeur ajoutée telle qu'elle est déterminée en matière de taxe professionnelle soit de la manière suivante (cf. tableaux p. 42).

⁽¹⁴⁾ Rapport sur la réforme des cotisations patronales remis le 16 Juin 1997 au Premier Ministre.

Contribuables BIC ou IS	
Ventes marchandises	Achats marchandises
Production vendue : biens	Variation de stock (marchandises)
Production vendue : services	Achats matières premières et autres approvisionnements (droits de douanes compris)
Production stockée	Variation de stocks (matières premières)
Production immobilisée	Autres achats et charges externes
Subventions d'exploitations reçues	Autre charges (redevances concessions, jetons de présence, pertes sur créances irrécouvrables)
Autres produits	TCA autres que TVA, contributions indirectes (droits sur alcools, sur tabacs, TIPP...)
	Fraction des amortissements afférents à des immo. corporelles mises à disposition dans le cadre d'un contrat (location gérance, crédits bail...)
TOTAL 1	TOTAL 2
VALEUR AJOUTÉE = TOTAL 1 - TOTAL 2	

Contribuables BNC	
Montant net des recettes	Achats
Gains divers (sauf remboursement crédit TVA)	Variation de stock
TVA déductible afférente aux dépenses suivantes : - achats - travaux, fournitures et services extérieurs - loyers et charges locatives - frais de transports et de déplacements - frais de gestion	Travaux, fournitures et services extérieurs
	Loyers et charges locatives, location de matériel et de mobiliers (sauf certains loyers (quote part dépenses personnelles))
Production immobilisée	Frais de transport et de déplacements
Subventions d'exploitations reçues	Frais divers de gestion
Autres produits	TVA incluse dans le montant des recettes pour les contribuables tenant une comptabilité «TVA comprise»
	Fraction des amortissements afférents à des immo. corporelles mises à disposition dans le cadre d'un contrat (location gérance, crédit bail, convention...)
TOTAL 1	TOTAL 2
VALEUR AJOUTÉE = TOTAL 1 - TOTAL 2	

Au sein du mouvement social, le débat est ouvert, ainsi qu'en témoignent les écrits de l'association Attac et de la fondation Copernic⁽¹⁵⁾ (cette dernière est par exemple favorable à la cotisation sociale mais propose néanmoins une modulation du taux de cotisation patronale à partir du ratio «masse salariale/valeur ajoutée» permettant de faire en sorte que les entreprises qui embauchent soient assujetties à une cotisation plus faible).

Le SNUI aborde cette question en distinguant d'une part, ce qui relève de la logique «universaliste» (notamment l'assurance maladie et la famille), laquelle justifie l'élargissement de l'assiette, et, d'autre part, ce qui relève du lien professionnel (les retraites et les accidents professionnels) qui continueraient de reposer sur une cotisation calculée sur les revenus du travail.

Affirmer une véritable universalité pour les droits sociaux donc pour la protection sociale

Étymologiquement, l'universalité repose sur une conception extensive puisqu'elle a vocation à s'étendre à «*l'ensemble des personnes*»⁽¹⁶⁾. En l'espèce, elle n'est assimilée à une conception restrictive que par les néolibéraux et certains partisans du «tout cotisation». Chez ces derniers, par ailleurs très favorables à un système solidaire tel que nous le portons également, il est intéressant de noter qu'ils font partie de ceux qui réclament, à juste titre, une répartition de la richesse plus favorable au travail. La rémunération du travail a en effet perdu 10 points dans la richesse nationale depuis la fin des années 80 or, si le niveau du début des années 80 avait été maintenu, il n'y aurait tout simplement pas de déficits sociaux et la société pourrait financer les nouveaux besoins liés au vieillissement ou à la santé.

En réalité, de nombreux acteurs du mouvement social demeurent méfiants à l'égard de l'Etat et craignent une affectation des ressources sociales au budget de l'Etat, au risque que celui-ci les noie et pénalise, au bout du compte, la protection sociale. Disons-le, ce risque existe bel et bien, c'est pourquoi les ressources sociales, qu'elles soient «fiscales» ou «sociales» doivent faire l'objet d'une affectation distincte pour préserver et pérenniser une protection sociale solidaire. La CSG est de ce point de vue un précédent intéressant puisqu'elle est un impôt affecté aux branches «santé» et «famille» ; Il est donc possible d'élargir le financement et de préserver l'indépendance nécessaire des ressources sociales. Précisons cependant que l'Etat et les collectivités locales jouent de longue date un rôle actif en matière de «protection sociale» (minima sociaux, action sociale...) et qu'il ne faut surtout pas les en déposséder.

⁽¹⁵⁾ Voir notamment le site www.attac.org (note sur le financement de l'assurance maladie) et Les notes de la fondation Copernic : «Main basse sur l'assurance maladie», 2003.

⁽¹⁶⁾ Selon les définitions relevées dans les dictionnaires !

Pour autant, et pour compléter la juste revendication d'un meilleur partage de la valeur ajoutée, une extension de l'assiette du financement demeure nécessaire. On notera que si le partage de la valeur ajoutée était plus juste et favorable aux salaires, la contribution assise sur d'autres richesses s'en trouverait mécaniquement réduite : schématiquement, une plus grande place au travail se traduit par une moindre place au capital dans la valeur ajoutée.

Mais fondamentalement, il faut s'interroger sur la logique qui fait reposer sur le seul travail le financement d'un système qui profite à la quasi-totalité de la population (mis à part les exclus qui, eux, ont un besoin vital d'universalité). Dès lors, il ne s'agit pas simplement de trouver un moyen de diversifier les ressources, mais bel et bien d'aborder la question du financement de la santé, «bien public», sous un angle nouveau, avec une approche plus positive et plus solidaire.

Cette universalité pourrait-elle se traduire par un financement de type «tout fiscal» qui, en soi, conduit à repenser les conséquences en termes de relations sociales ou encore de structure du système fiscal (par exemple, le poids de l'IR augmenterait considérablement du fait de la suppression de cotisations aujourd'hui déductibles) ? Loin des propositions avancées, le débat de principe ne mérite-t-il pas de n'écarter aucune piste ? Pour l'heure, nous pouvons dégager le constat suivant : certaines solidarités sont par nature universelles (famille, santé, minimum vieillesse, couverture maladie universelle) et doivent relever d'un financement universel. D'autres solidarités conservent une logique professionnelle (accidents du travail, retraites) et il est logique d'en conserver un financement assis sur le travail.

Mais sur le plan des principes, et à plus long terme, la réflexion doit demeurer ouverte sur un système de protection sociale (entendu ici au sens large, c'est-à-dire non exclusivement centré sur la «sécurité sociale») véritablement universel, dans son approche, sa mise en œuvre effective, donc son financement.



Paradis fiscaux/délinquance financière

Les paradis fiscaux, Christian Chavagneux, Editions La Découverte, collection Repères, 2007.

Les paradis fiscaux, Attac, Edition Mille et une Nuits, collection Les petits livres, 2001.

Rapport d'Attac, De la fin des paradis fiscaux aux taxes globales, 2009, www.stop-g20.org/Rapport-Attac-France-De-la-fin-des-paradis%20fiscaux-aux-taxes-globales.

La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux, Froidevaux (Dir.), Editions d'en bas/Cotmec, 2002.

Criminalité financière, François – Chaigneau- Chesney (co-Dir.), Editions d'Organisation, 2002.

Le capitalisme clandestin, Godefroy – Lascoumes, La Découverte, 2004.

L'argent secret des paradis fiscaux, Besson, Editions Seuil, collection L'épreuve des faits, 2002.

Paradis fiscaux et judiciaires, cessons le scandale !, Plateforme Paradis fiscaux et judiciaires, 2007.

Protection sociale

Attac, Note sur le financement de l'assurance maladie, 2004, www.france.attac.org/spip.php?rubrique562

La protection sociale, Pourcel, Editions Bréal, collection Thèmes et débats, 2006.

Rapport du Conseil économique et social, Le financement de la protection sociale, éditions des Journaux Officiels, 2007.

Economie politique de la protection sociale, Elbaum, PUF, Quadrige Manuels, 2008.

Consultez notre site

www.snui.fr

**Syndicat National Unifié des Impôts 80/82 rue de Montreuil 75011 PARIS
Tél. 01.44.64.64.44 Fax 01.43.48.96.16 E-mail : snui@snui.fr**