

## LA PERCEPTION DE LA CONCURRENCE FISCALE DÉLOYALE PAR LES AUTORITÉS ANGLAISES

Philip BAKER\*

*Philip BAKER se demande comment les autorités britanniques envisagent la perspective de la lutte contre la concurrence fiscale dommageable dans le cadre du code de conduite de l'Union européenne et du rapport de l'OCDE, à propos de leur propre système fiscal intérieur et à propos de la fiscalité des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni. Si le gouvernement britannique ne devrait pas avoir beaucoup de soucis avec son propre système, la probabilité que des territoires comme les îles Caïmans ou les Bermudes soient qualifiés de « paradis fiscaux » pourrait hâter leur demande d'indépendance.*

*Philip BAKER's paper deals with the British perception on the E.U. Code of Conduct and the OECD Report against harmful tax competition. He studies the consequences on the British domestic tax system but also on the British overseas territories tax regimes. United Kingdom should not be too anxious about the fight against harmful tax competition as far as its own tax system is concerned. The major issue will be that some overseas territories such as Bermuda or Cayman Islands should be considered as « tax havens ». If so, they could ask for independence.*

---

\* OBE, Barrister, Professeur au Queen's Mary and Westfield College (Grande-Bretagne).  
Transcription et traduction de Hugues Bouthinon-Dumas, révisée par l'auteur.

Je voudrais tout d'abord remercier le Professeur Cyrille David de m'avoir invité ici et remercier l'Eurostar de m'avoir permis d'arriver à l'heure.

J'ai fait un rêve terrible la nuit dernière ; je me suis éveillé soudainement et je me suis demandé dans quelle langue j'étais supposé m'exprimer à ce colloque. Il me semblait bien que c'était en anglais mais j'ai quand même craint de devoir parler dans mon petit français d'écolier ! Heureusement, le Professeur David m'a rassuré en me disant que j'étais autorisé à parler en anglais. Je vous remercie pour cela.

On m'a demandé d'évoquer l'attitude des autorités anglaises à propos de la concurrence fiscale déloyale. Je dois tout d'abord prendre la précaution élémentaire de préciser que je ne vais pas m'exprimer au nom des autorités anglaises car un modeste professeur et un avocat ne peut guère prétendre parler pour le gouvernement britannique. Donc, ce que je vais dire sera mon point de vue personnel sur la façon que le gouvernement a d'envisager certains aspects de la concurrence fiscale déloyale. J'ai aussi compris la question comme une interrogation sur la manière qu'a le gouvernement britannique de considérer actuellement le travail réalisé par l'Union européenne à travers la mise au point du code de conduite et au sein du forum de l'OCDE à propos des pratiques fiscales relevant de la concurrence déloyale. J'envisagerai dans mon exposé successivement ces deux aspects. Dans chaque partie, je m'efforcerai de traiter deux points : d'abord, comment les autorités considèrent les travaux évoqués du point de vue du système fiscal intérieur du Royaume-Uni. Ensuite, qu'en est-il pour les territoires d'outre-mer de la Grande-Bretagne ? Notez qu'il est de rigueur de ne plus parler de « colonies » car nous ne sommes plus des colonialistes ! Nous ne parlons même plus de « territoires dépendants » ; ce sont maintenant nos « territoires d'outre-mer ». La question est importante car dans toute bonne liste de paradis fiscaux, il y en a bien quelques douzaines qui concernent les territoires britanniques situés outre-mer, pour lesquels le Royaume-Uni a une responsabilité internationale.

## **1 SUR LE CODE DE CONDUITE DE L'UNION EUROPÉENNE**

Sur cette question, on peut dire qu'il est relativement aisé de porter une appréciation sur l'attitude des autorités britanniques parce qu'elles sont résolument engagées dans le travail du groupe sur le code de conduite. Ce groupe a d'ailleurs commencé ses travaux au moment où la Grande-Bretagne exerçait la présidence de l'Union européenne. Par conséquent, c'est un ministre du Trésor britannique, Dawn Primarola, qui a été élue à la présidence de ce groupe. Elle représente un courant important au sein du parti travailliste et il est donc assez clair qu'un groupe qui travaille sous sa présidence pourra compter sur le soutien du gouvernement britannique. Il y a d'ailleurs eu des déclarations officielles au parlement pour affirmer que le gouvernement était particulièrement concerné par ce sujet et qu'il soutenait le travail du groupe du code de conduite. Aussi est-il beaucoup plus aisé de cerner l'attitude du gouvernement concernant ce projet.

J'imagine que vous êtes tous au courant que le groupe du code de conduite avait initialement préparé une liste de 85 pratiques fiscales préférentielles à examiner. La liste initiale était divisée en cinq chapitres. Mais cette première liste comportait beaucoup de lacunes. À peu près n'importe quelle personne qui s'y connaît un peu en matière de fiscalité internationale aurait pu prendre la liste et dire : « il manque ceci, il manque cela... ». Et comme vous le savez, cette première liste n'était pas exactement « publique », ni vraiment « secrète » : elle était dans le « domaine public » et les gens ont pu la voir. Vous devez aussi probablement savoir qu'en mars 1999, le ministre hollandais des finances a ajouté approximativement une centaine d'autres pratiques à cette liste. Visiblement, les Hollandais ont demandé aux cabinets Price Waterhouse Coopers et Baker-MacKenzie une liste de toutes les mesures fiscales préférentielles en Europe. Et c'est sur cette base qu'ils ont rajouté la centaine de mesures à la première liste. Aussi peut-on considérer que le groupe travaille aujourd'hui à partir d'une liste d'environ 200 mesures. Cette dernière liste est confidentielle mais les rapports de Price Waterhouse Coopers et Baker-MacKenzie sont publiés sur Internet (<http://www.minfin.nl>). Pour autant que je le sache, cette liste n'est pas dans le domaine public.

## 1.1 Concernant la politique fiscale intérieure

La liste de 85 mesures qui est dans le domaine public est intéressante. C'est en quelque sorte la liste autoconfessée (*self-confession list*) dans laquelle les gouvernements reconnaissent leurs propres pratiques. Et sur cette liste, il y a cinq mesures appartenant au système fiscal britannique. Elles devront être examinées pour savoir si elles relèvent de la concurrence fiscale déloyale et si elles doivent faire l'objet d'un retrait (*roll-back*) – le « retrait » (*roll-back*) est, dans le langage de l'Union européenne, le mot qui veut dire « abolition ». Il est intéressant de voir en quoi consistent ces cinq mesures pour savoir un peu ce qui devrait se passer.

Il y a tout d'abord des dispositions qui relèvent du chapitre sur les mesures concernant les services entre groupes des entreprises qui ont un siège social international (*international headquarters companies*), ce qui correspond à notre régime pour les sociétés *holding*. J'y reviendrai.

Deuxièmement, il y a des mesures fiscales qui relèvent du chapitre sur les secteurs spécifiques, celui qui concerne les mesures ayant trait à des activités économiques particulières. Nous avons d'abord un allègement fiscal pour les bateaux. Mais il représente une très petite exonération au regard des régimes fiscaux sur la navigation qu'on trouve dans des pays comme la Grèce ou les Pays-Bas. C'est une disposition modeste qui consiste à vous autoriser à vendre un bateau et à en acheter un nouveau sans payer aucune taxe. Je m'attends à ce que cette mesure ne soit pas vue comme relevant de la concurrence déloyale et soit perçue comme fiscalement neutre.

Aussi, dans le secteur spécifique, il y a nos mesures en faveur de l'industrie cinématographique. Il est assez intéressant de noter que la Grande-Bretagne est le seul pays concerné par une mesure relative à son industrie cinématographique : c'est

notre réponse à Hollywood ! Nous sommes très mécontents que beaucoup de films avec des acteurs anglais, avec de l'argent anglais ou plus souvent américain, soient réalisés à Hollywood et non pas à Londres. Après un long effort de pression auprès du gouvernement travailliste – qui aime bien les photographes et les acteurs – quelques allègements fiscaux pour l'industrie cinématographique ont été aménagés. Il sera intéressant de voir si ces allègements seront vus comme dommageables ou pas. En fait, il est assez clair que l'objectif était d'attirer de nouveau l'industrie cinématographique vers Londres. Étant donné qu'il s'agit d'une mesure qui met en cause le cinéma anglophone, l'industrie cinématographique française, par exemple, n'est pas susceptible d'être affectée. De toute façon, nous n'avons désespérément aucun acteur de la stature de Gérard Depardieu ! Aucun risque de ce côté-là...

Pour en venir maintenant à des mesures d'ordre régional, la liste contient nos mesures d'aide aux « entreprises-zones » qui exercent leur activité sur des portions bien délimitées du territoire national qui sont caractérisées par un fort taux de chômage ou un état de sous-développement. Ce ne sont pas des aides d'État. Aussi ces mesures devraient-elles assez facilement surmonter l'épreuve de l'examen des pratiques potentiellement déloyales.

Enfin, la dernière mesure visée concerne les petites et moyennes entreprises installées en Irlande du Nord. Et de nouveau, il s'agit de mesures localisées, à mettre en relation avec le chômage et les problèmes liés au conflit ethnique en Irlande du Nord. Et je pense qu'elles devraient passer sans problème pour les mêmes raisons.

Aussi voit-on que sur les cinq mesures retenues pour le Royaume-Uni, plusieurs d'entre elles devraient vraisemblablement ne pas être considérées comme déloyales. Le gouvernement britannique n'a pas grand-chose à craindre quand on passera en revue ces cinq mesures.

Mais revenons un instant à la première mesure sur les multinationales (*international headquarters companies*) parce que, sur ce point, je crois que le gouvernement britannique s'est montré plutôt astucieux, comme il peut parfois l'être. On appliquait aux multinationales le régime des sociétés *holding*. Je parle au passé parce que cette disposition a été abolie en avril de cette année ! Ainsi, en inscrivant cette mesure sur la liste tout en sachant très bien qu'elle serait abolie, le gouvernement britannique a fait en sorte de se présenter comme le citoyen modèle au regard du code de conduite : il a identifié la pratique déloyale et il l'a déjà abolie ! Je crois que Dawn Primarola devrait changer son nom et se faire appeler « Madame Prima-rollback » parce que le Royaume-Uni est ainsi le premier pays à abolir une de ses dispositions déloyales. En fait, le gouvernement a été doublement malin : il a été capable d'abolir la fiscalité sur les multinationales parce que ce changement dans la législation fiscale a fait rentrer toutes les entreprises britanniques parmi les sociétés *holding* potentielles. Maintenant, en intégrant les multinationales dans son statut général des sociétés, le Royaume-Uni se place dans une position idéale pour attirer les multinationales qui voudraient opérer sur tout l'espace européen. Cela met la Grande-Bretagne en position de force pour dire par exemple au Danemark ou à l'Autriche : « abolissez votre nouveau régime fiscal sur les sociétés *holding* » tout en sachant qu'à la fin de

la discussion, la Grande-Bretagne apparaîtra comme le pays qui possède le régime fiscal modèle pour les sociétés *holding* en Europe puisqu'il l'a intégré dans son droit commun.

Finalement, en ce qui concerne la fiscalité intérieure de la Grande-Bretagne, le gouvernement britannique devrait très bien sortir du passage en revue des dispositions de la liste du groupe chargé de préparer le code de conduite<sup>1</sup>.

## 1.2 Pour les territoires d'outre-mer

J'en viens maintenant à la fiscalité dans nos territoires d'outre-mer, les territoires qui sont dépendants de nous. Je dois vous faire remarquer que le code de conduite, dans son paragraphe M, dit que les États membres avec les territoires qui leur sont associés ou rattachés s'engagent, dans le cadre de leur dispositif constitutionnel, à s'assurer que les principes du code s'appliquent à ces territoires. Et quand le Royaume-Uni a retenu des mesures pour la liste, il en a déclaré cinq pour la Grande-Bretagne ; il en a aussi déclaré cinq pour Gibraltar. Alors, pourquoi Gibraltar ? Parce que Gibraltar est situé au cœur de l'Union européenne, ce qui n'est pas le cas de la plupart de nos autres territoires d'outre-mer. Toutes les dispositions fiscales relevées pour Gibraltar posent des problèmes, notamment pour les sociétés exemptées d'impôts ou à imposition modérée (*exempt companies, qualifying companies*), les compagnies d'assurance. Ces pratiques fiscales en vigueur à Gibraltar sont vraiment de nature à soulever des difficultés au regard du principe d'abrogation des mesures déloyales.

Cela ne constitue pas un mince problème pour les autorités britanniques. Le paragraphe M dit que la question doit être traitée dans le « cadre de notre dispositif constitutionnel » mais la question de savoir si le gouvernement de Londres peut ordonner au gouvernement de Gibraltar de modifier ces mesures n'est pas complètement tranchée. Le point de vue des territoires d'outre-mer consiste à dire qu'ils disposent d'une autonomie en matière fiscale. Il y a en effet une très longue tradition en Angleterre, qui remonte à la Révolution américaine, qui veut que l'on donne une large autonomie aux colonies en la matière. C'est ce que nous avons appris à Boston... Mais en dernière instance, le pouvoir dans les territoires d'outre-mer est exercé par le Parlement ou par la Reine en son Conseil à Londres<sup>2</sup>. Et donc, en fin de compte, si nécessaire, il ne serait pas impossible que Londres légifère pour abolir ces

1. Le gouvernement britannique a récemment dévoilé deux dispositions supplémentaires parmi les mesures fiscales intérieures de la liste des pratiques susceptibles de relever de la concurrence fiscale déloyale. Ces nouvelles mesures consistent dans un amortissement de 40 % du coût d'un équipement durant la première année de son utilisation pour les petites et moyennes entreprises et pour les dirigeants de fonds d'investissement indépendants. Aux yeux du gouvernement du Royaume-Uni, aucune de ces mesures soumises à débat n'est véritablement « dommageable ».
2. Le gouvernement britannique a récemment indiqué au Parlement que le fait de légiférer dans le domaine de la fiscalité des Îles anglo-normandes serait « sans précédent » (« *unprecedented* »). Le terme a été choisi avec précision : il n'a pas dit anticonstitutionnel, ni impossible, mais simplement « sans précédent ».

mesures fiscales, mais cela se ferait au prix d'un risque important pour les relations constitutionnelles que nous entretenons avec ces territoires. J'y reviendrai plus tard à propos du travail de l'OCDE.

## **2 SUR LE TRAVAIL DE L'OCDE**

Il est temps maintenant d'examiner l'autre aspect de notre problème. Et je dois dire que sur le travail de l'OCDE, la position de la Grande-Bretagne n'est pas aussi évidente. Je n'ai pas vu de déclarations officielles qui aient récemment soutenu le travail réalisé par l'OCDE. Traditionnellement, le Royaume-Uni a été un chaud partisan du Comité sur les questions fiscales. Il n'est pas certain que la Grande-Bretagne adhère à 100 % aux travaux relatifs à la concurrence fiscale déloyale. De nouveau, je considérerai d'abord la politique fiscale intérieure de la Grande-Bretagne, puis la question des territoires d'outre-mer.

### **2.1 Concernant la politique fiscale intérieure**

En tant que membre de l'OCDE, le Royaume-Uni est dans l'obligation de procéder à une sorte d'introspection et vous savez que tous les membres de l'OCDE doivent ainsi se demander s'ils ne sont pas des paradis fiscaux et s'ils n'ont pas dans leur système fiscal des dispositions qui pourraient constituer des pratiques relevant de la concurrence fiscale déloyale. Par exemple, imaginez la Suisse disant : « oh ! oui, nous reconnaissons que nous sommes un paradis fiscal » ; ce serait très amusant ! Je ne suis pas un parieur mais là, je veux bien parier qu'aucun pays membre ne va dire qu'il est un paradis fiscal. Quelques-uns voudront bien reconnaître qu'ils ont des mesures fiscales préférentielles qui pourraient faire l'objet d'une étude dans la perspective de la lutte contre la concurrence fiscale déloyale, mais on aboutira à une distinction clairement soulignée entre les paradis fiscaux et les pays comportant simplement des pratiques fiscales préférentielles déloyales. On posera ainsi délibérément une ligne de clivage entre « eux » et « nous ». Les États membres de l'OCDE ne sont pas des paradis fiscaux... dans la terminologie de l'OCDE. Sur ce point, on pourrait parler d'hypocrisie.

Le Royaume-Uni, dans la recherche de l'OCDE pour définir un paradis fiscal, n'est pas un paradis fiscal. Voilà un point qui n'a pas à faire l'objet de débat. Ensuite, est-ce que nous avons des dispositions fiscales préférentielles déloyales ? Je crois pouvoir deviner qu'on va retrouver à cette occasion les cinq (ou bien les sept maintenant) mêmes mesures que celles que nous avons vues sur la liste pour l'élaboration du code de conduite de l'Union européenne, et je pense même qu'on peut en tirer les mêmes conclusions : on doit en abolir une et les autres ne sont probablement pas dommageables. Bien sûr, il y a très peu d'informations qui filtrent des travaux menés par l'OCDE, surtout à propos de pays comme la Grande-Bretagne, mais ma conviction est que la Grande-Bretagne soutiendra la position suivant laquelle elle n'a pas de mesures fiscales déloyales – sauf une qui est déjà abolie.

## 2.2 Pour les territoires d'outre-mer

Ce qui est beaucoup plus délicat, c'est la prise en considération des travaux de l'OCDE en ce qui concerne les territoires d'outre-mer de la Grande-Bretagne. Car il est absolument clair que les territoires d'outre-mer sont concernés par ce que l'OCDE appelle les « paradis fiscaux » et l'OCDE est en train de leur faire un procès pour décider s'ils sont oui ou non des paradis fiscaux. Les territoires d'outre-mer sont malheureux de voir que la Grande-Bretagne ne fait aucun effort pour les protéger des soupçons de l'OCDE. On perçoit cela à certains changements qu'on peut observer dans les territoires en direction de l'indépendance. Il y a eu dans ce sens des articles, par exemple aux Bermudes et aussi dans les îles Caïmans. Des journalistes ou des hommes politiques affirment que si jamais l'OCDE les qualifie de « paradis fiscaux » et que la Grande-Bretagne ne s'élève pas contre cette qualification, ils devront proclamer leur indépendance. J'avais envie de donner comme sous-titre à cette partie de mon exposé : « L'empire britannique et le rôle de l'OCDE dans son démantèlement ».

Je crois que la Grande-Bretagne ne s'est pas posé la question de savoir si les territoires d'outre-mer ont vocation à devenir indépendants mais sa position consiste à se dire que si les populations souhaitent l'indépendance, elle ne les en empêchera pas. Au moins jusqu'à un certain point, les Britanniques se disent que ce ne serait pas plus mal de ne plus avoir ces territoires sous leur responsabilité. Et je pense qu'un des effets des travaux de l'OCDE pourrait être de hâter l'accession à l'indépendance de territoires comme les Bermudes ou les îles Caïmans. L'approche traditionnelle de la Grande-Bretagne à l'égard de ces territoires-paradis fiscaux a été de les tolérer. Le gouvernement britannique a accepté que les paradis fiscaux continuent d'exister. En effet, l'idée était qu'il valait mieux maintenir ces paradis sous le contrôle de la Grande-Bretagne, ce qui permettait un plus haut niveau de régulation des services financiers que pour ceux qui sont inaccessibles et qui, par conséquent, ne font pas l'objet d'une supervision aussi rigoureuse. Le gouvernement vient ainsi d'achever une étude pour améliorer la régulation financière pour des places financières comme Jersey, Guernesey ou l'île de Man. Or, ces centres qui connaissent un niveau de contrôle des activités financières assez bon, sont sur le point d'être qualifiés de « paradis fiscaux ». C'est pourquoi, cela m'étonnerait que le Royaume-Uni soit pleinement enthousiaste. Et si à l'automne, une liste est publiée par l'OCDE où aucun État membre de l'OCDE n'est qualifié de paradis fiscal alors qu'un certain nombre de territoires d'outre-mer le sont, il y aura bon nombre de personnes, au parlement et dans la presse, qui dénonceront l'hypocrisie et soutiendront la cause de ces territoires d'outre-mer car la situation de l'emploi est complètement dépendante des services financiers. C'est vraiment un problème important et je peux vous dire que les territoires britanniques susceptibles d'être qualifiés de paradis fiscaux par l'OCDE sont complètement bouleversés par les procédés employés par l'OCDE, par exemple quand ils sont convoqués à Paris pour répondre à des questions posées sur la base d'études fiscales pas toujours complètement objectives.

Ma dernière remarque sur le travail accompli par l'OCDE concerne le rapport de l'OCDE lui-même. Il me paraît triste que quelques recommandations excellentes du rapport soient finalement oubliées au milieu de cette discussion pour savoir qui est un paradis fiscal et qui ne l'est pas. Il y a 19 recommandations et seulement l'une d'entre elles suppose la définition d'une liste de paradis fiscaux. Mon sentiment est que la Grande-Bretagne ne devrait pas avoir de difficulté pour signer la plupart des recommandations. En fait, elle a déjà accompli une part importante du travail demandé sur la législation interne. Nous avons une législation sur le contrôle des sociétés. Nous avons une législation sur les investissements étrangers. Nous n'avons pas de contrôle administratif. Nous appliquons les orientations de l'OCDE sur les prix de transfert – d'ailleurs pourquoi ne le ferions-nous pas puisque nous en sommes en partie les auteurs. Il n'y a pas de secret bancaire. Aussi n'avons-nous pas vraiment de problème avec tous les sujets de ce genre. Nous sommes partisans du principe de l'échange d'informations.

La seule recommandation qui va nous causer quelques soucis est la recommandation 12. Je vous rappelle qu'au terme de cette recommandation, les États membres qui ont des traités en matière fiscale avec n'importe quel paradis fiscal doivent mettre fin à ces traités. Or nous avons de tels traités avec, par exemple, Jersey, Guernesey, l'île de Man et un certain nombre d'autres places *offshore*. Ces traités permettent des échanges d'informations tout à fait importants avec ces territoires. S'ils sont qualifiés de « paradis fiscaux », je crois que le Royaume-Uni aura beaucoup de mal, d'après cette recommandation, à mettre fin à ces traités en raison de leur importance eu égard à l'échange d'informations qu'ils permettent. Concernant cette recommandation particulière, il me semble que l'OCDE s'est tiré une balle dans le pied !

Je voudrais terminer par un point de vue tout à fait personnel. Il y a encore six mois je croyais que le travail de l'OCDE irait plus loin que le code de conduite européen. J'ai un petit peu évolué dans mon appréciation. Je crois maintenant qu'en fin de compte l'Union européenne devrait venir à bout d'un certain nombre de pratiques relevant de la concurrence fiscale déloyale, à l'intérieur du territoire communautaire. Je ne peux pas m'avancer autant en ce qui concerne les territoires d'outre-mer. Il me semble assez délicat à l'heure actuelle de déterminer quels seront les résultats à long terme de la démarche de l'OCDE. Octobre et novembre vont être des mois cruciaux : la liste des paradis fiscaux de l'OCDE verra le jour, ainsi que la liste des mesures fiscales déloyales de l'Union européenne. On pourra alors voir comment les gouvernements se comporteront vis-à-vis de ces listes. Il faudrait que nous nous réunissions à ce moment-là, puis périodiquement, pour voir dans quelle mesure les États s'engagent dans la voie de la lutte contre la concurrence déloyale.