

Max Gindt

La défense de la place financière (par temps de pluie)

La situation est calme, l'orage est passé. Les fonds, les banques, les assurances, toutes les valeurs semblent stables pour le secteur financier du Grand-Duché. Sauf durant les discussions autour de la taxe sur les transactions financières, le secteur est absent des espaces médiatiques. Pour une place financière qui se vante de sa stabilité politique, c'est évidemment un état des choses désirable. Et pourtant, les derniers reportages¹ traitant l'évasion fiscale des multinationales vers le Luxembourg restent dans la mémoire de l'opinion publique.

De temps à autre, ce sont aussi les gouvernements étrangers qui se rappellent de l'existence des paradis fiscaux. Si cette découverte est toujours douloureuse, tant pour les victimes de l'évasion fiscale que pour les juridictions qui tolèrent ces pratiques, la temporalité de ces révélations n'est jamais le fruit du hasard. Car, pour réguler davantage les flux de capitaux, il faut du vent dans les voiles. Pareille aventure n'est entreprise que par temps de grande motivation politique comme, par exemple, dans des moments de crises budgétaires. Une telle attaque contre les paradis fiscaux a suivi la crise de 2008.

En 2009, le gouvernement luxembourgeois s'est vu confronté de manière violente à cette pression politique lorsque, dans le sillage de la crise financière, une partie de la communauté internationale

s'est empressée de mettre fin aux juridictions « non coopérantes ». Elle s'est donc attaquée aux pays qui ne sont pas en accord avec les mesures de coopération juridiques de l'OCDE contre la fraude fiscale. C'est au moment de la conclusion du G20 de Londres (2 avril 2009) que l'OCDE publie un rapport pour faire le point sur l'implémentation de ses standards de coopération juridique. Vu que l'entièreté des pays membres (sauf Monaco, Andorre et le Liechtenstein qui ont suivi en mai 2009) avait accepté ces standards en principe, l'OCDE a pris le soin de distinguer les pays aux bonnes intentions de ceux à bonne coopération juridique. Ceci, le « progress report » l'a traduit par une liste blanche et une liste grise. Le Luxembourg, on se rappelle, fut inscrit sur cette dernière. Comme si cette décision ne suffisait pas pour pousser le gouvernement à mettre en place les accords manquants (relatives à la double imposition) qui étaient à l'origine de l'inscription sur la liste grise, les débats qui l'ont suivie ont été amplifiés de manière impressionnante par quelques phrases provocatrices de Franz Müntefering et de Peer Steinbrück. Tant le gouvernement que le Parlement² se sont indignés de ces « propos inacceptables pour tous les Luxembourgeois », pour employer les mots du ministre Asselborn.

C'est cet épisode orageux qui m'a servi de base pour analyser (dans le cadre d'un mémoire en communication) le discours et

l'argumentation de la défense de la place financière. Pourquoi est-il intéressant de faire cela ? Et bien, tout d'abord, le discours que déploient ceux qui parlent au nom du gouvernement est quelque chose qui se prête particulièrement bien à l'analyse des relations de pouvoir sous-jacentes. Ce discours est homogène même si plusieurs personnes le répandent et, surtout, il veut dominer le discours de la partie adverse. Pourquoi alors ne pas simplement parler de rhétorique ? Parce que la rhétorique essaie de gérer la distance entre orateur et auditoire, par exemple à travers l'utilisation de lieux communs, tandis que le discours, de par sa représentation des choses, construit sa propre réalité avec ses propres règles. Bien sûr, les deux s'entremêlent, le discours est aussi composé d'arguments et de lieux communs, mais la rhétorique n'est pas la seule matière d'un discours. Et puis, rien n'empêche l'utilisation des concepts développés en rhétorique pour analyser un discours de façon plus structurée. Dans ce contexte, c'est surtout l'ethos qui m'a intéressé. Celui qui parle, de façon générale, ne construit pas seulement son argument, mais construit sa propre identité en même temps. C'est à travers l'analyse de cet ethos au moment où il est attaqué qu'on peut recueillir des informations sur l'identité que le gouvernement construit, sur ce qu'il dit

Max Gindt est étudiant en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles. Il s'intéresse aux connexions entre politique, communication et identité.

être. C'est en somme une analyse qui se développe en aval d'*Inventing Luxembourg*³ et qui tente de montrer avec quels discours on défend l'intérêt économique le plus vital. Mais passons aux choses concrètes.

Une discussion en trois actes

Le corpus⁴ est constitué de 40 interviews parues entre janvier et septembre 2009 dans des médias luxembourgeois, allemands, suisse, français et autrichien. J'ai divisé le corpus en trois périodes qui reflètent la succession des événements: avant l'inscription sur la liste grise, après celle-ci et, finalement, la période des réactions aux commentaires allemands⁵.

Ces événements se déroulent en 2009, l'année qui suit l'implosion économique de 2008. Donc, il faut les comprendre tout d'abord dans le contexte de crise économique. La pression des trous budgétaires des gouvernements et la pression d'une opinion publique irritée ont mis la régularisation du secteur au sommet de l'agenda politique. Pour grand nombre de gouvernements, la perte due à l'évasion fiscale était tout simplement devenue intenable, la conséquence logique était d'accélérer la dynamique régulatrice et de fermer les trous du système en renforçant la coopération juridique. Bien sûr, cette volonté d'abolir le secret bancaire n'est pas née en 2009. Déjà en 2000, au Conseil européen de Feira, le Luxembourg s'était engagé à défaire progressivement son secret bancaire. En conséquence, le discours de défense de 2009 est la continuation d'une discussion pré-existante. Ainsi, les tensions avec l'Allemagne sont déjà bien visibles dans cette réponse de Jean-Claude Juncker donnée à la *Welt am Sonntag* en 2000 : « Es wird systematisch verschwiegen, dass Deutschland auch keine Quellensteuer auf ausländisches Vermögen erhebt. Man sollte den moralischen Zeigefinger also möglichst tief in der Hosentasche belassen. Wir lassen uns nicht verantwortlich machen für die Irrungen und Wirrungen der deutschen Zinssteuerepolitik.⁶ » De même pour la crainte de l'évasion des capitaux de l'Union européenne qui est invoqué par le ministre du budget, Luc Frieden : « Was die Haltung der Luxemburger Regierung in Sachen Zinsbesteuerung angeht, möchte ich darauf verweisen, dass es nicht



nur um eine Absicherung des Finanzplatzes Luxemburg geht, sondern auch darum, zu verhindern, dass es insgesamt zu einer Kapitalflucht von allen EU-Finanzplätzen in Drittstaaten kommt.⁷ » Le discours qui défend la spécificité luxembourgeoise s'est développé depuis la naissance de celle-ci, mais c'est certainement en 2009 qu'il a dû faire face à son épreuve la plus rude.

La pression à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE ayant commencé bien avant l'inscription sur la liste grise, le gouvernement avait une idée de la provenance des propos comme l'explique le ministre Asselborn en février 2009: « Es stimmt, dass Druck gemacht wird, dass unser Land, genau wie die Schweiz auch einen schlechten Ruf bekommt. Aber es gibt einen dreifachen Druck, wenn Sie so wollen. Es gibt in der Europäischen Union die Diskussion über die Kapitalerträge, es gibt dann den G-20, der in London ja auch darüber reden wird, und es gibt auch selbstverständlich diesen Druck, der indirekte Druck, der kommt aus dem was geschehen ist in Liechtenstein, und was jetzt in der Schweiz geschehen ist mit UBS.⁸ » En même temps, le gouvernement essaie de se distancier de sa réputation de paradis fiscal tout en rassurant les clients que la confidentialité reste garantie. On invoque la volonté de coopération, la vertu du cadre juridique et l'adoption des diverses mesures contre le blanchiment d'argent, le trafic d'armes et autres pour contrer

l'image négative mais les tentatives de réparation ne porteront pas de fruits. En mi-mars, l'acceptation des standards de coopération par le Luxembourg, qu'on a appelé aussi la « redéfinition du secret bancaire », signale une concession préalable envers les pressions du G20 : « Ech hu gëschter dem Generalsekretär vun der OECD kloer gemaach, deen och duerno domat d'accord war, datt Lëtzebuerg kee Steuerparadäis ass, an datt Lëtzebuerg eng gutt reglementéiert, sérieux international Finanzplaz ass – datt et mat deenen ass wou mir eis och vergläichen, net mat iergendwelche komeschen Inseln iergendwou op der Welt, wou och net-sérieux Clienten higin.⁹ ». Malgré l'intervention du ministre Frieden auprès de José Ángel Gurría, l'inscription sur la liste grise n'est pas épargnée au Grand-Duché.

Les réactions ne se firent pas attendre : « Ich finde diese Liste ist eine Zumutung, überhaupt die Aufstellung von dieser Liste ist eine Zumutung [...] Das ist wirklich eine Verzerrung, die wir nicht so schlucken werden, und wir werden auch, glaube ich, all diese Länder werden in der OCDE sehr stark protestieren.¹⁰ » Les réactions, aussi celles formulées avec moins de retenue, sont multiples. Sans surprise, c'est surtout l'OCDE qui est attaquée dans les réactions, pour citer Luc Frieden: « Mir bedauern extrem d'Façon wéi hei d'OECD sech mëssbrauche gelooss huet, fir no net-klore Critèren déi Lëschten opzustellen.¹¹ »



Très clairement, le gouvernement parle d'instrumentalisation de l'OCDE par les grands, mais ne s'arrête pas là. En parlant des pressions exercées par le président Sarkozy, le ministre Asselborn invoque le dysfonctionnement européen : « Das ist erstaunlich, Madame, das ist erstaunlich, entspricht aber, das betone ich auch, einem Gehabe in der Europäischen Union, das wir seit Monaten jetzt kennen, wo alles auf das Prinzip des Direktoriums, der Großen und einigen ihrer Vasallen aufgebaut ist. Die Strippenzieher in der Europäischen Union haben die Visionäre vom Platz gedrückt.¹² » Le fair play de la coopération européenne aurait donc été, selon le ministre, abandonné pour faire place à l'imposition de la force par les grands, mais surtout du couple franco-allemand. Ce « directoire » mettrait même en péril « l'essence de l'Union européenne¹³ ». « Je crois que l'Union européenne a cessé de fonctionner correctement. [...] Avec l'accord, sinon la complicité, de certains États membres, la Belgique et le Luxembourg y figurent malgré tout.¹⁴ ». L'indignation du Premier ministre face à cette désolidarisation des membres de l'Union et face aux actions du « directoire » est particulièrement explicite, mais force à considérer certaines choses.

La description de l'élaboration de cette liste que propose le gouvernement luxembourgeois est celle de l'instrumentalisation de l'OCDE, de la désolidarisation

des membres de l'UE et surtout de l'hégémonie du directoire franco-allemand. Bien sûr, l'allégation du pays qui tolère l'évasion fiscale est combattue dans chaque entretien par l'invocation des vertus du cadre juridique. Mais, à part cela, on propose une description qui parle explicitement des relations de pouvoir et qui place le Luxembourg dans le rôle du membre indigné par le non-respect de l'esprit européen. Un esprit européen qui impliquerait la solidarité entre membres. Le cadre européen, construit dans le but de protéger les intérêts des petits pays, serait la première victime, les Luxembourgeois en tant que visionnaires de l'idée européenne en serait la deuxième.

Cette argumentation peut sembler justifiée au premier regard. Mais c'est aussi une stratégie qui évite d'adresser les sujets de l'évasion fiscale, des trous budgétaires ou du G20, qui élimine donc le problème posé au départ pour dévier la discussion vers un autre problème. Face aux pressions internationales, le gouvernement répond surtout par un discours européen. Les événements du G20 sont évacués du cadre de la lutte contre la fraude fiscale et sont déplacés dans le cadre de la dysfonction des institutions européennes et de leurs valeurs. En même temps, ce recadrage obscurcit la contradiction entre solidarité européenne et concurrence des places financières à l'intérieur de l'UE. En effet, il ne faut pas oublier que, du moins

pour certains produits, la place financière luxembourgeoise est en concurrence avec Londres et Paris et que ce sont aussi Londres et Paris qui semblent être fortement impliqués dans l'élaboration de la liste. Inutile donc de nier que derrière les intentions affichées se cache aussi la protection d'intérêts nationaux.

L'ethos du constructeur européen

Critique du « directoire », appel aux « vraies » valeurs européennes, affirmation du caractère visionnaire du Luxembourg : le gouvernement luxembourgeois se dit être le protecteur du principe européen. L'ethos coopératif qui précède l'inscription sur la liste grise se transforme en ethos indigné, l'identité change. Si l'ouverture diplomatique et la motivation de répondre aux nombreuses représentations négatives du Luxembourg en amont des discussions constituent les éléments caractéristiques de la première période du corpus, l'indignation et la mise en valeur de la vision européenne du Luxembourg qui marque la seconde moitié du corpus. Ceci devient encore plus marquant dans les réactions aux commentaires allemands. Après ces attaques multiples qui visaient entre autre le Luxembourg et la Suisse et qui doivent être vues dans le contexte pré-électoral allemand, Jean-Claude Juncker réplique en invoquant la dimension historique : « Zum Beispiel mögen wir Luxemburger es überhaupt nicht, wenn etwa der SPD-



Vorsitzende Franz Müntefering locker vom Hocker, scheinbar humorvoll sagt, früher hätte man Soldaten geschickt, um solche Probleme zu lösen, wie man sie jetzt mit uns hat. Wir finden das nicht komisch. Wir waren schon mal besetzt, wir haben unter deutscher Besatzung gelitten. Gott sei Dank regeln wir unsere Probleme nicht mehr mit Soldaten.¹⁵ » Mais encore, on met ces commentaires dans le cadre du dysfonctionnement européen ; un cadre basé sur l'hégémonie du directoire franco-allemand.

En concordance avec cette vision des choses, Jean Asselborn met l'ethos européen en avant: « Wissen Sie, Luxemburg ist ein Land was nach dem zweiten Weltkrieg sehr, sehr viel gemacht hat, auch Dank unserer Kultur, um die Franzosen und die Deutschen wieder zusammen zu bringen. Wir haben uns sehr stark investiert in diesem Aufbau Europas. Deswegen haben wir, was unsere Kultur der Rechtsstaatlichkeit angeht, keine Lektion zu bekommen, auch nicht von den Deutschen.¹⁶ » Le Grand-Duché, en tant qu'agent de la construction européenne, dit déplorer profondément le non-respect des valeurs de la coopération. Rien n'est plus opposé à ces valeurs que le spectre de la mentalité hégémonique, comme l'exprime le même de façon explicite en juillet 2009: « Der Herr Sarkozy hat letzte Woche zum Beispiel wieder gesagt, dass es ist nicht an Lettland, an Litauen und

an Luxemburg sei, die Europäische Union weiterzubringen, das müssten schon die Großen machen. Das ist eine komplett falsche Einstellung. Ich sage Ihnen warum. Die großen Länder haben ja im Prinzip immer eigene Interessen zu verteidigen, während wir, die kleineren Länder, einfach dazu tendieren alles zu tun, damit die Integration der Europäischen Union voranschreitet. Wir sind de facto, geografisch gesehen kleine Länder, aber welches Land ist groß in der Europäischen Union? Kein Land ist so groß, dass es die großen Herausforderungen dieser Zeit selbst lösen kann.¹⁷ » Le discours européen déployé ici prône le retour vers une logique d'égalité entre États. Prendre cette route, dit le gouvernement luxembourgeois, signifie être un bon européen. Incidemment, cela signifie aussi prendre un détour pour éviter une régularisation plus stricte de la place financière.

Le discours de l'intégration européenne, avec son ethos décrit dans les paragraphes précédents, est utile pour la défense de ce qui reste du secret bancaire. La problématique de départ, celle de l'évasion fiscale, est ainsi évitée. Bien sûr, cela ne signifie pas que le discours européen soit exclusivement utilisé à des fins égoïstes. Mais, dans ce cas-ci, il facilite la tâche. D'un autre côté, le discours de régularisation pourrait laisser penser que celle-ci est essentiellement une question du combat contre l'évasion fiscale alors qu'en fait elle

exprime aussi la concurrence entre intérêts économiques nationaux. La réalité juridique, c'est-à-dire les procédures en vigueur de la coopération juridique, est une chose comparable et concrète. Mais, d'un point de vue technique, le Luxembourg tolère des pratiques qui sont au moins comparables à des pratiques d'autres places financières et qui sont nettement moins attaquées, comme par exemple la City de Londres. Sans relativiser la situation, il faut accepter la partialité de ces deux discours opposés.

Car ce sont, finalement, deux logiques qui s'opposent. La logique de l'hégémonie des nations puissantes et la logique de concertation qui peut exister à l'intérieur de l'UE. Une logique qui fonctionne sur la base de l'égalité entre les membres et qui essaie de laisser derrière elle les égoïsmes nationaux, aussi en temps de crise. Bien sûr, cela vaut pour tout les participants. Aussi pour ceux qui disent en être la victime. ♦

Les photos accompagnant l'article sont de l'auteur.

1 L'émission « Paradis fiscaux: les petits secrets des grandes entreprises » de la série Cash Investigation (France 2, 6 août 2012) mais aussi « The truth about tax », émission de la série Panorama (BBC One, 22 mai 2012).

2 Voir à ce sujet la résolution parlementaire du 6 mai 2009 votée à l'unanimité et rédigée par M. Charles Goerens.

3 Pit Péporté, Sonja Kmec, Benoît Majerus, Michel Margue, *Inventing Luxembourg*, Brill, Leiden, 2010.

4 Les intervenants sont M. Juncker, M. Frieden, M. Asselborn et M. Krecké.

5 Résumer la « vie intérieure » de cette recherche qualitative est un exercice difficile, c'est pour cela que les points et citations choisis doivent être vus comme représentatifs de l'ensemble du corpus.

6 Jean-Claude Juncker, *Welt am Sonntag*, 10 décembre 2000.

7 Luc Frieden, *Euro am Sonntag*, 4 février 2001.

8 Jean Asselborn, RTL Radio, 24 février 2009.

9 Luc Frieden, RTL Radio Lëtzebuerg, 13 mars 2009.

10 Jean Asselborn, Deutschlandfunk, 3 avril 2009.

11 Luc Frieden, RTL Radio Lëtzebuerg, 3 avril 2009.

12 Jean Asselborn, Deutschlandfunk, 3 avril 2009.

13 Jean Asselborn, Radio Suisse Romande, 10 avril 2009.

14 Jean-Claude Juncker, *La Libre Belgique*, 23 avril 2009.

15 Jean-Claude Juncker, *Der Spiegel*, 11 mai 2009.

16 Jean Asselborn, Schweizer Fernsehen, Tageschau, 7 mai 2009.

17 Jean Asselborn, ORF, 24 juillet 2009.