

Paradis fiscaux : à quand la fin des petits arrangements entre amis ?

Retour sur les promesses du G20

D'un G20 à l'autre : Oxfam France – Agir ici souhaite avec ce dossier mesurer les progrès qui ont été concrètement réalisés depuis le G20 du 2 avril 2009 en matière de coopération fiscale avec les paradis fiscaux. La réunion des chefs d'Etat du G20 à Pittsburgh fin septembre est l'occasion de formuler une nouvelle fois les propositions d'Oxfam France – Agir ici.

Sommaire

Lutte contre la pauvreté : pourquoi s'intéresser à la coopération fiscale ?

1- Que s'est-il passé au G20 du 2 avril 2009 ?

2- Pays en développement : la nécessité d'une initiative multilatérale

3- Et si l'échange automatique était possible ?

4- Les trusts : un sujet tabou

5- S'attaquer d'abord aux utilisateurs des paradis fiscaux ?

Ne surtout pas s'arrêter en chemin !

Les principales recommandations d'Oxfam France – Agir ici

Lutte contre la pauvreté : pourquoi s'intéresser à la coopération fiscale ?

La lutte contre les paradis fiscaux et judiciaires et en particulier contre l'évasion fiscale doit être désormais reconnue comme un enjeu majeur de la lutte contre la pauvreté dans le monde. Les premières victimes des centres financiers off-shore sont, en effet, les Etats les plus pauvres de la planète et leur population.

L'hémorragie fiscale dépossède les pays pauvres des ressources financières nécessaires pour mener des politiques de développement sans avoir à dépendre des financements extérieurs de l'aide internationale et de l'endettement. L'évasion fiscale massive rend les mécanismes de redistribution impossible à construire et compromet ainsi le développement de services publics de bases. Pire, elle contribue directement à la « faillite » de ces Etats et à l'impossibilité de mettre en place tout contrat social. Sans impôt, sans compte à rendre aux citoyens, le lien entre les pouvoirs publics et leurs populations n'existe plus.

800 milliards d'euros s'envoleraient chaque année des pays du Sud vers les paradis fiscaux, soit 10 fois ce qu'ils reçoivent en aide internationale.

Entre le début des années 1970 et aujourd'hui, le nombre de paradis fiscaux identifiés par différentes organisations internationales et instituts universitaires est passé d'environ 25 à 72. La plupart d'entre eux n'ont pas d'autonomie politique réelle et sont, de facto, contrôlés par les principales places financières mondiales : les gouvernements des pays riches sont donc largement responsables du développement de ces territoires d'opacité et d'impunité.

L'ampleur des fonds qui transitent ou s'abritent dans ces territoires du secret est par définition extrêmement difficile à calculer. Toutefois, selon les calculs de l'universitaire Raymond Baker du Global Financial Integrity Program aux Etats-Unis, 800 milliards d'euros s'envoleraient chaque année des pays du Sud vers les paradis fiscaux, soit 10 fois ce qu'ils reçoivent en aide internationale. La fraude fiscale des seules multinationales serait responsable de 65% de cette fuite de capitaux illicites¹. Mécanismes les plus couramment employés, les fausses facturations entre entreprises et la manipulation des prix du commerce entre filiales d'un même groupe coûteraient à elles seules, chaque année, **125 milliards d'euros** de pertes fiscales aux caisses des États du Sud². C'est la somme que les Nations unies estiment nécessaire pour

¹ L'étude du Global Financial Integrity Program, programme dirigé par Raymond Baker et faisant partie du Center for International Policy, « Flux illicites en provenance des pays en développement 2002-2006 », 2008, est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.gfip.org/storage/gfip/non-economist%20recent%20capital%20flight%20final%20french.pdf>

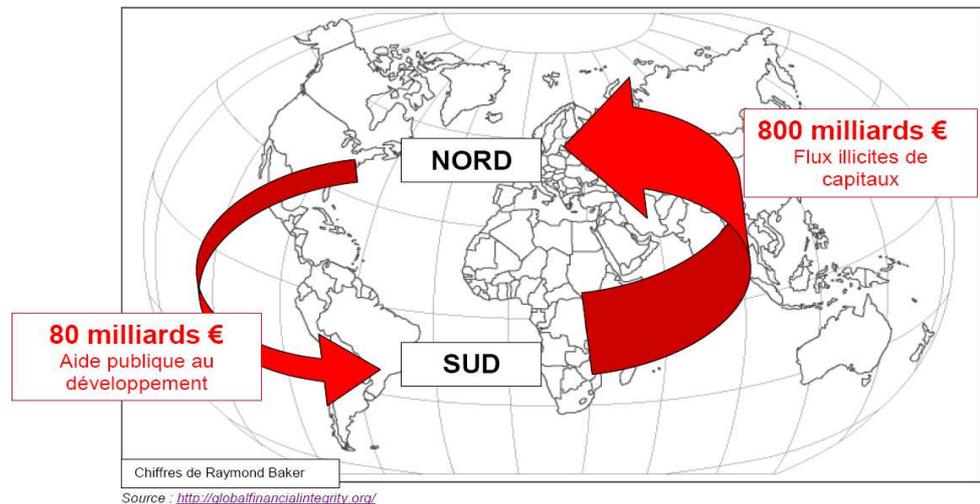
² Christian Aid, « Death and taxes: the true toll of tax dodging », mai 2008
<http://christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>

réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015. Le recouvrement des revenus fiscaux qui se cachent dans les paradis fiscaux permettrait par exemple d'investir dans la formation des 6 millions de fonctionnaires qui font défaut aujourd'hui dans les pays en développement pour assurer l'accès à la santé et à l'éducation de tous.

« On ne reproche à aucun pays d'avoir des taux de fiscalité très bas. Mais la règle, c'est de dire d'où vient l'argent et ce qu'ils en font »

Nicolas Sarkozy
12 mars 2009

Flux illicites de capitaux des pays du Sud vers les paradis fiscaux (2008)



« Il y a un immeuble qui abrite plus de 12 000 entreprises dans les îles Caïmans, soit c'est le plus grand immeuble du monde, soit il s'agit de la plus grande évvasion fiscale au monde »

Barack Obama
5 janvier 2008

Face à la crise financière et économique mondiale, les Etats ont d'importants besoins de financements. Les plus pauvres font d'ores et déjà face à d'importantes dépenses pour maintenir leur économie à flot et financer certains services essentiels pour leur population en raison de la raréfaction du crédit - la Banque Mondiale estime que les flux de capitaux en direction des pays en développement devrait passer de 1000 milliards \$ en 2007 à environ 600 milliards en 2009 -, d'une diminution des investissements étrangers, de la baisse des exportations et d'une première chute des transferts de revenus des immigrants...

Ce contexte international explique sans doute que depuis quelques mois la lutte contre les paradis fiscaux et judiciaires ait été remise au goût du jour, avec un consensus international qui a permis d'obtenir des avancées inespérées. Encore faut-il que les outils développés contre les paradis fiscaux soient vraiment efficaces, et, surtout, que cette lutte profite à tous les pays.

Qu'est-ce qu'un paradis fiscal ?

Plusieurs caractéristiques définissent les paradis fiscaux mais ne coexistent pas nécessairement :

- le secret bancaire ou autre mécanisme garantissant l'opacité (par exemple, les trusts),
- une fiscalité très basse, voire des taux d'imposition à zéro pour les non-résidents,
- des facilités législatives pour créer des sociétés écrans, sans aucune obligation pour les non-résidents d'avoir une activité réelle sur le territoire,
- l'absence de coopération avec les autres administrations fiscales,
- l'absence de coopération judiciaire avec les autres pays

50% du commerce mondial transitent par les paradis fiscaux qui ne représentent que 3% du produit mondial brut

150 000 nouvelles sociétés off-shore se créent chaque année

Les Iles Caïmans sont la cinquième place financière au monde et le 1^{er} investisseur en Chine

Les paradis fiscaux sont le « trou noir de la finance », par lequel peut s'échapper l'argent de la corruption sur des comptes anonymes, s'effectuer des transactions financières de sociétés à durée de vie éphémère, dont les propriétaires et bénéficiaires ne sont pas connus. Le fisc et les juges mettent des années, quand ils y parviennent, à retracer le parcours de l'argent de la fraude, qui s'est déplacé d'une société à plusieurs autres sociétés et banques à travers le monde, en quelques clics informatiques. En pratiquant une fiscalité nulle ou presque, les paradis fiscaux exacerbent la course mondiale au moins-disant fiscal.

Les leçons du passé

« Il faut adopter une attitude dure contre les paradis fiscaux et les spéculateurs qui ne fabriquent aucune richesse et qui ne créent aucun emploi, mais qui ont plongé le monde dans cette catastrophe »

Luis Ignacio Lula
15 juin 2009

Ce n'est pas la première fois que la communauté internationale décide de s'attaquer aux paradis fiscaux depuis leur développement dans les années 1970. Il y a dix ans de nombreux Etats s'étaient déjà mobilisés pour « régulariser » les paradis fiscaux. En 2000, 3 listes différentes de paradis fiscaux avaient été consécutivement publiées : une de l'OCDE centrée sur les aspects fiscaux, une autre du Groupe d'Action financière internationale, le GAFI, recensant les pays pour leurs services de blanchiment d'argent et, enfin, une liste du Forum de Stabilité financière (FSF) faisant état des territoires offrant d'importantes déréglementations financières pour contourner les places financières régulées. Sous la pression des paradis fiscaux et d'autres Etats, qui n'avaient pas soutenu ces organisations internationales, ces listes, dénuées d'un système de sanctions coordonnées, se sont peu à peu vidées de leur contenu³.

³ Le livre de Christian Chavagneux et de Ronen Palan revient, entre autres, sur cet épisode et les raisons de l'échec de cette mobilisation : « Les Paradis fiscaux », La Découverte, collection Repères, 2007, pp. 122.

A titre d'exemple, la liste de l'OCDE ne contenait plus avant le G20 d'avril 2009 que trois Etats : le Liechtenstein, Monaco et Andorre. Mais alors que l'administration américaine avait à cette époque bloqué une partie des travaux de l'OCDE, elle est aujourd'hui en première ligne de la lutte contre les paradis fiscaux. Que s'est-il passé ? La crise financière a révélé en 2008 au grand public la place des paradis fiscaux dans l'économie d'aujourd'hui : banquiers et fonds spéculatifs y mènent leurs activités de crédit ou de spéculation dans la liberté la plus totale. La crise économique mondiale et les plans de relance achèveront de convaincre les Etats, à la recherche de nouvelles liquidités, de partir en guerre contre les paradis fiscaux, tandis que l'administration américaine passe entre de nouvelles mains avec l'élection de Barack Obama qui, du temps où, il était sénateur avait déjà montré son intérêt pour le sujet. Au niveau européen, un scandale a remis, bien avant la crise, le sujet sur la table : celui du Liechtenstein en mars 2008, une affaire qui révèle, par l'intermédiaire d'une liste rachetée par le fisc allemand à un employé qui faisait chanter sa banque, que des milliers de contribuables se cachaient au Liechtenstein en toute impunité. La France et l'Allemagne reprennent alors l'initiative en organisant la Conférence de Paris le 23 octobre 2008⁴, avant que la crise ne place définitivement le sujet dans les priorités du G20.

« Nous sommes préoccupés par les résultats des travaux au niveau international concernant les paradis fiscaux et la fuite des capitaux. Entre 1991 et 2004, des milliards de dollars ont quitté chaque année le continent africain. Ces fuites de capitaux sont estimées à 7,6% du PIB de la région et, en conséquence, font de l'Afrique la créancière des pays donateurs »

Extrait du Communiqué de Pretoria par 39 Etats africains août 2008

En parallèle, au moment où beaucoup de pays riches ne tiennent pas leur engagement de porter l'aide publique au développement à 0,7% de leur richesse nationale, et face à la crise économique et aux conséquences du réchauffement climatique, la lutte contre l'évasion fiscale était discutée dans les milieux du développement comme étant un moyen d'augmenter les ressources propres des Etats les plus pauvres. 39 Etats africains se sont réunis en août 2008 à Pretoria⁵ pour créer le premier forum africain des administrations fiscales et les paradis fiscaux furent l'un des sujets phares de la Conférence des Nations unies sur le Financement du développement organisée à Doha, en décembre 2008⁶.

Pourquoi ce dossier ?

Ce dossier réalisé par Oxfam France - Agir ici revient sur les événements des six derniers mois pour tenter de comprendre la portée réelle des décisions derrière les discours qui annoncent la fin des paradis fiscaux. Entre les sommets du G20 de novembre 2008 et d'avril 2009, pour éviter de figurer sur la fameuse liste noire, plusieurs paradis fiscaux ont promis d'assouplir leur secret bancaire en signant, avec certains pays, des accords bilatéraux d'échange de renseignements fiscaux (TIEA - Tax Information Exchange Agreements). Une étape décisive, mais dont la portée demeure limitée puisqu'il suffit d'un mini-

⁴ Pour en savoir davantage sur la Conférence de Paris, lire les réactions d'Oxfam France - Agir ici à l'adresse suivante : http://www.oxfamfrance.org/php/cp_pfi_211008_ofai.php

⁵ Retrouver l'ensemble du *Communiqué de Pretoria*, suite à la Conférence internationale sur la fiscalité, le renforcement de l'Etat et le développement des capacités en Afrique, à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/14/60/41258277.pdf>

⁶ Un dossier d'Oxfam France sur la Conférence et ses principaux résultats est disponible à l'adresse suivante : http://www.oxfamfrance.org/php/actions_rencontres_autres_doha_0312.php

mum de 12 accords passés pour permettre à un paradis fiscal d'être « blanchi », un critère qui exclut de fait l'idée qu'il puisse envisager d'en conclure avec les pays en développement.

Seules une volonté politique sans faille, la mobilisation des citoyens et la vigilance des médias feront que l'initiative lancée par le G20 ne devienne pas elle aussi un coup d'épée dans l'eau.

C'est le sujet de la deuxième partie de ce document : la nécessité d'un accord multilatéral pour que les avancées puissent bénéficier à l'ensemble des pays, et non à quelques pays riches, et l'importance que tous les paradis fiscaux soient liés à un accord contraignant sur un pied d'égalité. La troisième partie porte sur une autre limite de ces nouveaux traités pour les pays en développement : le modèle d'échange à la demande qui n'est pas adapté à des administrations fiscales ayant peu de capacités financières et humaines. Le quatrième point du dossier concerne l'absence, dans les discussions actuelles, du pendant du secret bancaire : les sociétés écran, et autres mécanismes opaques de type trusts, qui réduiront à néant les récents efforts entrepris si rien de plus n'est fait pour les contrôler. Enfin, puisque les pays du Sud sont surtout victimes de la fraude fiscale des multinationales, la cinquième et dernière partie de ce document insiste sur l'indispensable transparence de l'ensemble des acteurs qui utilisent ces paradis fiscaux, un sujet qui reste, à ce jour, largement absents du débat engagé au G20 et au-delà.

Au-delà du décryptage des récents événements, ce document, en recensant les principales décisions et déclarations des derniers mois qui, rassemblées, montre que les opportunités politiques des prochains mois seront décisives pour lutter contre les conséquences de l'évasion fiscale, tant pour les pays du Nord que pour les pays du Sud.

A l'heure où les inégalités s'accroissent à travers le monde et se creusent au sein même de chaque société, la neutralisation des paradis fiscaux, qui ont été créés pour permettre à certains individus ou entreprises de ne pas se soumettre aux lois de leur pays, est une question de justice urgente. L'injustice fiscale prive les États les plus pauvres des ressources nécessaires pour mener des politiques de développement ambitieuses, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, tout comme elle sape les fondations d'un Etat démocratique.

La route est encore longue, en particulier pour répondre aux besoins très particuliers des pays du Sud. Et ce débat malgré son urgence est sans cesse repoussé. Seules une volonté politique sans faille, la mobilisation des citoyens et la vigilance des médias feront que l'initiative lancée par le G20 ne devienne pas elle aussi un coup d'épée dans l'eau.

Prochains rendez-vous internationaux décisifs

- ⇒ Les propositions de mécanisme de revue par les pairs étudiées au Forum fiscal mondial de l'OCDE⁷, le 1^{er} et 2 septembre à Mexico.
- ⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 3 et 4 septembre 2009.
- ⇒ Le G20 à Pittsburgh, le 24 et 25 septembre 2009.
- ⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 6 et 7 novembre 2009.
- ⇒ Les prochains ECOFIN.

1. Que s'est-il passé au G20 du 2 avril 2009?

Les listes incomplètes de l'OCDE

Sous la pression de certains membres du G20, dont la France, l'OCDE a été sommée de publier une liste des paradis fiscaux lors du sommet, chose faite le 2 avril 2009 au soir. L'exercice de nommer publiquement les paradis fiscaux avait pour but de montrer la détermination du G20, mais aussi de créer un effet dissuasif et, ainsi, d'inciter au rapatriement de certains capitaux dans leur pays d'origine. A la différence des trois listes publiées en 2000, la liste unique en trois catégories permettait d'encourager les paradis fiscaux à devenir plus transparents.

Le principe en est simple :

Figuraient sur la liste noire, les paradis fiscaux n'ayant manifesté aucune volonté de se diriger vers davantage de transparence. Le Costa Rica, les Philippines, l'Uruguay et la Malaisie, seuls pays de cette liste noire, qui en ont tous été retirés 5 jours après sa publication, le 7 avril 2009.

⁷ Le Forum fiscal mondial de l'OCDE est né d'une série de réunions, à partir de 2001, entre les membres de l'OCDE et les paradis fiscaux qui avaient été désignés par la liste noire publiée par l'OCDE en 2000. Il a depuis entre autres réalisé de régulières évaluations des dispositions législatives de ses 84 membres, à partir de 4 critères de définition des paradis fiscaux. Afin de s'assurer que les paradis fiscaux continuent à adopter les standards d'échange d'information de l'OCDE en signant de nouveaux traités et que les informations soient à terme effectivement échangées, l'OCDE discutera à Mexico entre le 1^{er} et le 2 septembre d'un mécanisme de revue par les pairs à mettre en place au sein du Forum fiscal mondial. Sera également discuté, lors de la réunion, l'ouverture du Forum fiscal mondial à l'adhésion de nouveaux pays, au-delà des 84 membres, y compris les pays en développement, ainsi que les réformes de gouvernance du Forum en conséquence. Le mécanisme de revue par les pairs consisterait à faire évaluer les dispositions d'échange d'information d'un pays par une équipe constituée de fonctionnaires spécialistes d'autres Etats, principe d'évaluation qui existe déjà par exemple dans le cadre du GAFI. Cette évaluation aurait trois principales étapes étalées dans le temps : évaluation des nouveaux accords signés (quantité, qualité, entrée en vigueur) ; évaluation de la validité de l'environnement législatif pour échanger l'information (modification des législations internes pour être en conformité avec les traités signés, en particulier pour résoudre la question de l'accès à l'information) ; enfin, évaluation de l'échange effectif de l'information (nombre de demandes accordées, qualité de l'information transmise, etc). Pour en savoir plus, un document préparatoire de l'OCDE adressé aux Etats membres du Forum fiscal mondial est disponible à l'adresse suivante : <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/OECDsep2009.PDF>

Sur la liste grise : les paradis fiscaux s'engageant à se conformer aux standards de transparence de l'OCDE et promettant pour cela de signer des traités d'échange de renseignements fiscaux aux standards de l'OCDE (TIEA) avec au moins 12 Etats.

Sur la liste blanche : les paradis fiscaux ayant « substantiellement appliqué » les standards de transparence de l'OCDE, c'est-à-dire ayant signé 12 traités d'échange de renseignements fiscaux (TIEA). La liste ne dit en revanche rien de leur entrée en vigueur, ni de l'effectivité des échanges.

L'OCDE travaille depuis le 2 avril à l'actualisation quotidienne de ces listes, en fonction de l'évolution des négociations des traités ou modifications, par les pays, de leurs conventions fiscales pour devenir conformes aux standards de l'OCDE⁸. La première limite de ces listes est qu'elles ne prennent en compte que l'aspect fiscal des paradis fiscaux et judiciaires (voir encadré page 4). Surtout le critère des 12 traités d'échanges signés, et quelques négociations de couloirs, ont permis aux grandes puissances de pointer du doigt des petits Etats ou territoires, dont la plupart dépendent pourtant politiquement et économiquement d'elles. Mais certains membres éminents du G20 qui ont certaines pratiques de paradis fiscal, comme à la City de Londres par exemple, n'ont eux pas été inquiétés. Et pour cause, l'OCDE est en effet une organisation politique qui travaille selon les orientations données par ses membres : les 30 pays les plus riches de la planète.

Les standards de l'OCDE : définition des modèles de convention fiscale et de traité d'échange de renseignements fiscaux

Deux outils juridiques peuvent être utilisés par un territoire qui souhaite adopter les standards de l'OCDE pour la transparence en matière de coopération fiscale :

- **L'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE** qui fournit la norme la plus généralement reconnue pour l'échange bilatéral de renseignements fiscaux. Les conventions fiscales déterminent les modalités de la coopération fiscale entre deux parties contractantes pour éviter que l'individu ou l'acteur économique ressortissant de l'un des deux territoires soit sujet à imposition dans les deux territoires. L'OCDE a joué un important rôle dans le développement de ces conventions fiscales : plus de 3 000 conventions bilatérales sont fondées sur le modèle de l'OCDE, mais toutes n'ont pas intégré la dernière version de l'article 26 qui date de 2005. Cette dernière version de l'article 26 du modèle établit une obligation d'échanger des renseignements qui sont « vraisemblablement pertinents » pour l'application correcte d'une convention fiscale et non pas « nécessaires » pour l'application de celle-ci, comme auparavant, ce qui équivalait à ne pas échanger d'information, sauf en cas de double imposition.

- **Le modèle de traité d'échange de renseignements fiscaux (ou TIEA, Tax Information Exchange Agreement)**, qui sert de modèle de traité bilatéral pour définir les conditions de l'échange d'information entre les deux parties

⁸ La dernière version des listes de l'OCDE est consultable dans sa version actualisée chaque jour à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/50/0/42704399.pdf>

contractantes⁹, utilisé en complément d'une convention fiscale ou bien avec des territoires comme les paradis fiscaux avec lesquels la coopération fiscale est plus complexe. Ce modèle a été publié en 2002 par le Forum fiscal mondial. Dans la liste des traités qui ont été signés depuis¹⁰, aucun ne l'a été par un pays en développement.

Au final, le modèle de convention fiscale et son article 26 est très peu contraignants pour obliger l'Etat contractant à modifier sa législation interne afin de garantir l'existence de l'information requise. A contrario, le modèle de traité d'échange de renseignements fiscaux spécifie lui que l'administration doit avoir à sa disposition certaines informations de la part des banques, trusts et sociétés à échanger¹¹. Cette différence de dispositions légales pourrait expliquer pourquoi certains paradis fiscaux sont prêts aujourd'hui à réviser leurs conventions fiscales pour adopter le standard OCDE (article 26), sans que leurs pratiques du secret soient remises en cause : leurs administrations n'ont les capacités ni matérielles ni humaines de collecter l'ensemble des informations requises et ne seront pas prêtes à le faire, même après la révision de leurs conventions fiscales.

« Nous demandons aujourd'hui qu'une date-butoir soit fixée en mars 2010 pour l'instauration de sanctions contre les paradis fiscaux, des sanctions qui pourraient inclure une révision des politiques d'investissement, l'instauration de taxes sur des fonds basés dans des paradis fiscaux ou le retrait de l'aide ».

Gordon Brown
6 juillet 2009

Des sanctions laissées au libre arbitre des Etats souverains

Toutefois le G20, pour montrer sa détermination à lutter contre les paradis fiscaux, annonce que ses membres sont prêts à prendre des sanctions à l'encontre des Etats qui ne se conformeraient pas aux standards de l'OCDE. Ces sanctions, annoncées dans l'annexe du communiqué officiel du 2 avril 2009, peuvent aller jusqu'à la dénonciation des conventions fiscales liant les membres du G20 à certains Etats, une mesure extrême qui aurait pour conséquence de limiter les échanges économiques entre les deux pays concernés, certains acteurs économiques risquant dès lors de se voir imposer dans les deux pays. Le G20 laissant cependant l'initiative de ces sanctions à la liberté de chaque Etat souverain, et ce, sans aucune échéance, les paradis fiscaux et judiciaires peuvent dès lors s'abriter derrière les intérêts économiques de chaque Etat pour faire pression dans le cadre de négociations bilatérales. Ce sont la France et la Grande-Bretagne qui pour la première fois fixent, dans leur déclaration officielle du Sommet d'Evian le 6 juillet 2009, une échéance politique obligeant les paradis fiscaux à accélérer leur processus de réforme, avant mars 2010, sous peine de sanctions¹².

12 : le chiffre magique pour être blanchi

Le G20 a donc ouvert une brèche dans l'opacité des paradis fiscaux en leur imposant la négociation de ces traités d'échange de renseignements fiscaux. Mais la portée de ce processus, bien que sans précé-

⁹ Le modèle en français est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.oecd.org/dataoecd/41/18/33977677.pdf>

¹⁰ La liste des traités d'échange de renseignements fiscaux ayant été signés est disponible à l'adresse suivante :

http://www.oecd.org/document/20/0,3343,fr_2649_33767_38711700_1_1_1_1_00.html

¹¹ Pour une analyse comparative plus détaillée des deux modèles voir le dossier du Tax Justice Network sur l'échange d'information à l'adresse suivante :

<http://taxjustice.blogspot.com/2009/06/briefing-paper-tax-information-exchange.html>.

¹² La déclaration en français :

http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=1&press_id=2763

dent, est finalement très limitée dans la mesure où la seule condition exigée pour « blanchir » les territoires de la liste grise est d'avoir signé 12 traités. Un nombre arbitraire retenu par l'OCDE qui apparaît dérisoire lorsque l'on sait que le nombre de territoires ayant une souveraineté fiscale, et donc susceptibles de pouvoir échanger des informations, 230, est bien supérieur aux 192 Etats souverains enregistrés aux Nations unies ! Cette condition explique ainsi qu'à la grande surprise de nombreux spécialistes, de nombreux paradis fiscaux notoires se sont retrouvés dans la liste blanche¹³. Guernesey avait en effet développé une série d'efforts diplomatiques pour boucler, dans les quelques semaines précédant le G20, son quota de signatures de traités d'échange de renseignements fiscaux lui permettant d'être blanchie : entre le 24 et le 26 mars 2009, Guernesey a signé des accords avec la France, l'Allemagne et l'Irlande¹⁴. L'accord trouvé au sein du Forum fiscal mondial concernait pourtant la signature d'un minimum de 12 traités avec des pays membres de l'OCDE. La liste publiée le 2 avril 2009 est, elle, en revanche basée sur la signature de 12 accords de coopération fiscale avec 12 autres pays quels qu'ils soient¹⁵. Alors même que de nombreux paradis fiscaux négociaient des accords entre eux, le critère de 12 accords avec des pays membres de l'OCDE aurait ainsi fixé la barre trop haute, en particulier pour certains territoires dépendants directement des grandes puissances du G20. Ce critère des 12 signatures, s'il peut être considéré comme une étape diplomatique nécessaire qui a permis de publier une liste avec l'accord des grandes puissances, sans qu'elles voient leurs territoires dépendants « blacklistés », remet en cause pour l'instant les progrès de la coopération internationale. Car une fois ce seuil minimum atteint, quels intérêts ont les paradis fiscaux à négocier avec d'autres pays, et surtout les plus pauvres ?

Récente déclaration

⇒ Pour la première fois, la déclaration franco-britannique à Evian, le 6 juillet, mentionne la question du critère des 12 accords signés comme devant évoluer : « *Nous décidons qu'à partir du moment où 12 accords d'échange d'informations fiscales auront été signés, nous considérerons qu'un seuil a été atteint qui permettra de progresser vers une plus grande transparence fiscale. Si les progrès ne suivent pas, nous mettrons la barre au-dessus de 12, et nous replacerons ceux qui n'ont pas réalisé de nouveaux progrès sur la « liste grise ».* »¹⁶

¹³ Voir par exemple l'analyse de Christian Chavagneux, rédacteur en chef d'Alternatives économiques et spécialiste des paradis fiscaux, le lendemain du G20 : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/chavagneux/2009/04/03/un-g20-historique/>

¹⁴ La liste complète des traités d'échanges de renseignements fiscaux signés depuis 2000 est disponible à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/document/20/0,3343,fr_2649_33767_38711700_1_1_1_1_00.html.

¹⁵ Comme expliqué dans le document de l'OCDE pour la préparation du Forum fiscal mondial à Mexico du 1^{er} au 2 septembre, disponible à l'adresse suivante : <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/OECDsep2009.PDF>

¹⁶ La déclaration en français : http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=1&press_id=2763

Prochain rendez-vous

⇒ Les propositions de mécanisme de revue par les pairs étudiées au Forum fiscal mondial de l'OCDE, le 1^{er} et 2 septembre à Mexico. Un tel mécanisme de revue par les pairs doit, au moins, élargir la qualité et la quantité des critères actuellement en vigueur pour considérer un territoire comme coopératif ou non et susceptible ainsi d'être blanchi.

« Nous avons demandé au Gafi (Groupe d'action financière internationale) de dresser la liste des pays non coopératifs en matière (...) de blanchiment d'argent. Il faudra que cela soit fait avant le prochain G20 des chefs d'Etat, en septembre ».

Christine Lagarde
28 avril 2009

« La fuite des capitaux illicites revient à déplacer les richesses de 80% de la population mondiale dans les mains des 20% restant. »

Raymond Baker

Le G20 privilégie la piste fiscale

Le G20 a limité la portée de ses décisions dès le début de son initiative de lutte contre les paradis fiscaux. Les listes de l'OCDE ont en effet été définies sur un critère bien étroit : la levée du secret bancaire, grâce aux nouveaux traités d'échange de renseignements fiscaux signés par les paradis fiscaux. Mais, centrée sur les questions fiscales, l'approche de l'OCDE ne prend pas en compte les aspects judiciaires et réglementaires des activités financières. Alors que le G20 demande au GAFI (Groupe d'action financière internationale) et au Conseil de Stabilité financière (ancien Forum de stabilité financière - FSF) de renforcer leur travail sur les territoires non coopératifs en matière de blanchiment d'argent et de dérèglementation financière, aucune liste, qui aurait pu être réalisée en coordination avec l'OCDE, ne leur est demandée, mais un simple retour vers le G20 lors de la prochaine réunion des Ministres des Finances, celle du 3 et 4 septembre 2009. La France souhaiterait pour sa part des avancées plus fermes dans les domaines de la réglementation financière et de la lutte contre le blanchiment d'argent, comme en témoigne la mission de François d'Aubert, Délégué à la lutte contre les territoires non coopératifs, qui couvre les travaux de l'OCDE, mais aussi du GAFI et du FSF¹⁷.

2. Pays en développement : la nécessité d'une initiative multilatérale

Le critère actuel demandé par l'OCDE de 12 traités signés n'encourage pas les paradis fiscaux à être plus transparent avec de nombreux pays : ce seront les pays les plus puissants économiquement qui peuvent imposer dans ces traités les termes des conditions de l'échange d'information. Les pays pauvres en seront quasiment exclus, ne pouvant prendre en charge de longues négociations qui demandent d'importantes capacités administratives, auxquelles s'ajoutent de longues procédures de ratification. Une initiative multilatérale obligerait l'ensemble des paradis fiscaux à échanger de l'information quel

¹⁷ Le texte entier du décret de nomination est disponible à l'adresse suivante : <http://www.secteurpublic.fr/public/article/francois-d-aubert-est-nomme-delegue-general-a-la-lutte-contre-les-juridictions-et-territoires-non-cooperatifs.html?id=17080&rub=16772&C5=227>

que soit le pays demandeur et éviterait de coûteuses négociations bilatérales aux pays les plus pauvres.

Quelle marge de manœuvre pour les pays les plus pauvres ?

Comment imaginer que si le G20 maintient le critère proposé par l'OCDE de 12 traités signés aux standards de l'OCDE, le peu de transparence accordé par les paradis fiscaux puisse bénéficier aux pays en développement, comme le G20 déclare pourtant le souhaiter ? Les Etats les plus pauvres n'ont évidemment pas le même poids que les Etats-Unis, par exemple, pour obtenir de la Suisse les mêmes conditions d'échange d'information, comme l'illustre l'affaire UBS. Rien ne garantit en effet, dans le cadre de négociations bilatérales, que les pays les plus pauvres obtiennent les mêmes conditions que les pays du G20, avec une retranscription exacte dans la convention ou dans le traité du modèle OCDE. De fait dans la négociation de tels traités bilatéraux, le poids économique et politique du signataire n'est pas étranger aux termes des modalités arrêtées pour l'échange de renseignements. Doit-on imaginer que la transparence exigée n'est valable que pour les pays les plus riches de la planète, réunis en G20, et laissant de côté 90% des autres pays ?

Quelles que soient les intentions politiques prévalant au moment du G20, force est de constater que les pays les plus pauvres n'ont pas les capacités administratives de négocier de tels traités bilatéraux avec chacun des nombreux paradis fiscaux que compte la planète. Le site de l'OCDE fournit d'ailleurs une liste des territoires ayant signé des accords d'échange de renseignements fiscaux : 63 accords seulement ont été signés entre l'année 2000 et le 2 avril 2009, dont beaucoup entre l'été 2008 et le sommet du G20, notamment avec des pays ayant a priori des faibles besoins d'information fiscale¹⁸, comme les Iles Féroé et le Groenland. Sur ces 63 accords, aucun n'a été signé par un pays en développement.

Les membres du G20, qui ont laissé les places off shore se développer au sein même de leur zone d'influence, ont la responsabilité de s'assurer qu'une initiative multilatérale de coopération fiscale soit mise à disposition des pays les plus pauvres dans les délais les plus brefs. Un tel dispositif doit pouvoir à terme inclure l'ensemble des territoires susceptibles d'échanger des renseignements fiscaux et s'appuyer sur un système de sanctions collectives, plus dissuasif que les sanctions actuellement laissées par le G20 à l'initiative de chaque état souverain, dans un cadre bilatéral.

Quels outils pour l'échange d'information dans un cadre multilatéral ?

Il existe aujourd'hui plusieurs initiatives qui pourraient permettre aux pays en développement de négocier des traités d'échange de renseignements fiscaux dans le cadre multilatéral :

- **Les négociations multilatérales de traités d'échange de renseignements fiscaux** : quelques pays se rangent derrière un pays qui négocie pour eux les dispositions de traités d'échange de renseignements fiscaux avec un ou plusieurs territoires avec lesquels sont en suite signés chaque traité de manière bilatérale ;

- **Le modèle de traité d'échange de renseignements fiscaux de l'OCDE (TIEA) fournit une version multilatérale** où les traités sont négociés en groupe mais n'entrent en vigueur que lorsque est spécifié dans les procédures de ratifications vis-à-vis de quelles parties contractantes le traité d'échange de renseignements fiscaux est valable. Sous cette forme les négociations bilatérales peuvent perdurer, laissant place à toute forme de pression possible pour réduire l'étendue de la coopération fiscale ;

- **Une convention sur l'assistance administrative mutuelle en matières fiscales** a été créée par l'OCDE et le Conseil de l'Europe en 1998 et ouverte à la signature des membres de ces deux organisations. Elle est entrée en vigueur, depuis, dans 14 pays et est en attente de ratification au Canada et en Allemagne. Si le statut de cette Convention était modifié pour ouvrir son adhésion à d'autres pays que les membres de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, la convention fournirait un réel accord multilatéral dans lequel les pays en développement serait liés avec chacun des paradis fiscaux, sur un pied d'égalité. La Convention dans sa version actuelle n'a cependant pas adopté les standards d'échange de l'OCDE, elle contient en revanche des dispositions sur l'utilisation éventuelle de l'échange automatique¹⁹.

Récentes déclarations

⇒ Gordon Brown, dès le 30 mars, adressait au Directeur général de l'OCDE, Angel Gurría, un courrier demandant à l'OCDE de prendre en considération le problème: « *concernant les pays en développement, il serait utile de voir si un mécanisme multilatéral efficace pourrait être mis en place pour permettre aux pays en développement de participer à l'échange d'information et d'en bénéficier* ».

¹⁸ Voir la liste à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/document/20/0,3343,fr_2649_33745_38711700_1_1_1_1_00&&en-USS_01DBC.html

¹⁹ Les documents officiels de la convention sur l'assistance administrative mutuelle en matières fiscales de l'OCDE et du Conseil de l'Europe sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_33767_2489998_1_1_1_1_00&&en-USS_01DBC.html

⇒ L'annexe du communiqué final du G20 du 2 avril 2009 stipule : « Nous sommes engagés à développer des propositions, avant la fin 2009, permettant aux pays en développement de bénéficier du nouvel environnement de coopération fiscale »

⇒ La déclaration franco-britannique du Sommet d'Evian le 6 juillet 2009 est, elle, plus précise en se fixant l'échéance du prochain sommet de Pittsburgh : « Nous coopérerons dans le cadre du G20 pour que des propositions soient élaborées avant le prochain sommet du G20, afin que les pays en développement puissent bénéficier du nouvel environnement de coopération fiscale, notamment au moyen d'un nouvel accord multilatéral d'échange d'informations fiscales. »²⁰

⇒ Le communiqué du G8 stipule lui à la date du 8 juillet, dans le paragraphe 16, que : « reconnaissant les effets dévastateurs de l'évasion fiscale pour les pays en développement, des progrès concrets sont nécessaires pour permettre aux pays en développement de bénéficier du nouveau contexte de coopération fiscale, devant inclure une participation élargie au Forum fiscal mondial de l'OCDE et la considération d'une approche multilatérale pour l'échange d'information »²¹

Prochains rendez-vous

⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 3 et 4 septembre 2009

⇒ Le G20 à Pittsburgh, le 24 et 25 septembre 2009

⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 6 et 7 novembre 2009

3. Et si l'échange automatique était possible ?

Le modèle OCDE d'échange d'information « à la demande » fait reposer sur l'administration demandeuse la charge de justifier que la fraude fiscale existe pour obtenir l'information. Même dans l'hypothèse de capacités administratives renforcées, les pays en développement auraient peu de chance de pouvoir apporter suffisamment de preuves pour justifier le grand nombre de requêtes administratives nécessaires au recouvrement de leurs pertes fiscales. Un système international

²⁰ La déclaration en français : http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=1&press_id=2763

²¹ Traduction non-officielle par Oxfam France du Communiqué officiel disponible à l'adresse suivante en anglais : http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final.0.pdf

d'évaluation doit pouvoir dans les plus brefs délais dire si les nouveaux traités garantissent un accès à l'information et si « l'échange automatique » de renseignements fiscaux ne serait pas plus efficace tant pour les pays du Sud que du Nord.

Le modèle OCDE de l'échange à la demande : un parcours du combattant à l'issue incertaine

La spécificité des standards de l'OCDE est de définir les modalités, à travers les traités d'échanges de renseignements fiscaux ou l'article 26 des conventions fiscales, selon lesquelles les administrations fiscales doivent s'échanger les informations en appliquant *l'échange à la demande* (« *demand on request* »). Selon ce modèle, l'administration doit prouver pour obtenir l'information qu'elle lui est « *raisonnablement pertinente* » pour sa procédure de contrôle fiscal. Ce modèle, mis au point en 2002 par l'OCDE avec le modèle de traité d'échange de renseignements fiscaux, constitue une avancée dans la mesure où la majorité des dispositions d'échanges de renseignements stipulaient auparavant que l'information devait être « nécessaire ». Cependant le bilan de l'efficacité de la coopération sous le régime des conventions ou traités ayant appliqué, avant le G20, ce modèle laisse perplexe.

Opacité et disponibilité des informations

Ce modèle implique en effet que l'on puisse justifier les soupçons que l'on a à l'encontre d'un individu ou d'une entreprise et ce, à travers une demande détaillée et une longue procédure. Malheureusement, les structures de l'évasion fiscale sont extrêmement difficiles à identifier quand l'imagination des vendeurs d'optimisation fiscale est sans limite et que l'opacité des paradis fiscaux ne se limite pas aux seuls comptes bancaires anonymes. On estime à 2 400 000 le nombre de sociétés écrans présentes dans les paradis fiscaux, sans compter l'existence des trusts ou autres mécanismes complexes de plus en plus utilisés pour échapper à l'impôt.

Pourtant une requête d'échange de renseignements fiscaux selon le modèle de l'échange à la demande exige que soit précisé dans la requête : le nom du contribuable ; les faits qui lui sont reprochés ; la banque, la société, ou la structure juridique concernée par la demande. Certaines administrations, par exemple en France, demandent même, avant de lancer une requête internationale d'échange de renseignement, une estimation du gain escompté des recettes fiscales supplémentaires dans le cadre du contrôle fiscal. Au final le contrôleur fiscal est soumis à la fois aux délais définis par les objectifs administratifs de son pays et à la décision de l'administration du paradis fiscal qui juge, en territoire souverain, la demande recevable ou non.

Environ 2 400 000 sociétés écrans seraient présentes dans les paradis fiscaux.

Évaluer la pertinence de l'échange à la demande

Aujourd'hui la France ne rend pas public les chiffres précis du nombre de demandes ayant abouties, sous sa demande, dans le cadre de traités d'échange de renseignements fiscaux ou de conventions fiscales disposant de l'article 26. Les Etats disposant déjà de telles modalités d'échanges de renseignement doivent pouvoir procéder rapidement à une évaluation de l'efficacité de l'échange à la demande en publiant chaque année le nombre de requêtes abouties. Si des administrations aussi outillées que celles de la France ou des Etats-Unis ne parviennent pas à obtenir les informations souhaitées de la part des paradis fiscaux, il est difficile d'imaginer comment les pays les plus pauvres, s'ils signaient une convention ou un traité, pourraient réussir à le faire avec ce modèle d'échange d'information.

Récente déclaration

⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 3 et 4 septembre 2009 Les 19 Etats réunis à la Conférence de Berlin, le 23 juin 2009, se montrent déjà inquiets sur l'effectivité des échanges, en disant être : *« conscients que la mise en œuvre de ces standards doit donner lieu à un examen afin de s'assurer du fonctionnement effectif de l'échange d'informations. A cette fin, ils sont décidés à évaluer leurs pratiques, en tant que partie requérante et comme en tant que partie requise, ainsi que celle de leurs partenaires »*.

Prochain rendez-vous

⇒ Les propositions de mécanisme de revue par les pairs étudiées au Forum fiscal mondial de l'OCDE, le 1^{er} et 2 septembre à Mexico. Un tel mécanisme de revue par les pairs doit, au moins, évaluer le nombre de signatures des traités d'échange de renseignements fiscaux ou de conventions fiscales révisées, mais aussi l'effectivité de l'échange d'information, son aboutissement.

L'échange automatique : un modèle adapté aux pays pauvres ?

L'échange automatique serait une solution tant pour les administrations fiscales des pays du Nord que ceux du Sud pour lutter plus efficacement et plus rapidement contre l'évasion fiscale. Les modalités juridiques et techniques exactes d'un échange d'information de type automatique doivent être travaillées, afin notamment de respecter les droits des individus, comme par exemple les exilés politiques qui pourraient être exposés à la répression de leur pays d'origine. Dans ce domaine il ne s'agit pas de réinventer la roue mais de faire preuve d'une réelle volonté politique : l'OCDE a déjà dans le passé travaillé sur les techniques informatiques de tels échanges et l'Union européenne a posé, à travers la directive sur la fiscalité de l'épargne entrée en vigueur en 2005, les fondements d'un échange automatique de renseignements fiscaux entre les 27 Etats membres - bien qu'en l'état actuel son champ

d'application et sa mise en œuvre géographique soient encore très limitées.

Le danger que ferait courir l'échange d'information automatique aux dissidents de dictatures est certainement à prendre en compte. Mais les cas de personnes ayant placé de l'argent à l'étranger pour garantir leur vie d'exilés politiques sont rares et un « devoir de diligence » des intermédiaires financiers, combiné à un contrôle plus strict grâce à des « listes des personnes » exposées auxquelles travaillent déjà certaines organisations, pourraient les protéger. Cela permettrait de suspendre, grâce à des clauses définies préalablement, l'échange d'information sur la personne s'il s'avérait que sa vie ou ses biens sont en danger. Les critères définis doivent être suffisamment précis pour ne pas permettre, a contrario, de protéger du fisc les richesses de personnes coupables de fraude et protégées par ces mêmes régimes²².

4. Les trusts : un sujet tabou

Le débat s'est concentré depuis le G20 sur la question du secret bancaire, mais l'opacité des paradis fiscaux ne se limite pas à la question des comptes bancaires. Certains paradis fiscaux offrent de nombreuses autres structures aux individus et aux sociétés pour cacher leur identité au fisc de leur pays d'origine : les plus connues étant les sociétés écran et les trusts ou mécanismes juridiques de type complexe (fondations, anstalt ou fiducies...). Si les paradis fiscaux ne sont pas contraints à mettre en place un système d'enregistrement de ces sociétés ou mécanismes juridiques, pour que les administrations compétentes puissent connaître leurs propriétaires, la volonté politique affichée ces derniers mois pour lutter contre les paradis fiscaux ne saurait être crédible.

Imposer aux paradis fiscaux d'assouplir leur secret bancaire sans examiner l'ensemble des services opaques à disposition pour tricher avec le fisc, comme les sociétés écrans ou les « trusts », revient à ne s'attaquer qu'à la partie émergée de l'iceberg...

Ainsi, alors que la Suisse n'offre « que » le secret bancaire, les trusts (voir définition dans l'encadré page 18) continuent de faire le succès de nombreux autres paradis fiscaux. Ils ont longtemps été utilisés pour blanchir de l'argent, en faisant disparaître les fonds derrière l'identité d'un prête-nom, celui du banquier ou de l'avocat. Les trusts brouillent ainsi les pistes pour tout juge qui chercherait des fonds issus, par exemple, de la grande corruption des dirigeants au Sud. Leur opacité est aujourd'hui de plus en plus utilisée pour soustraire ses avoirs au fisc²³. Enfin, clairement, ce tour de passe-passe n'est pas réservé aux seuls individus : les trusts, qui ne sont pas enregistrés comme entité légale, à la différence en théorie des sociétés, sont aussi utilisés par les grandes entreprises pour réduire leur charge fiscale.

²² A ce sujet voir le récent rapport du CCFD – Terre solidaire sur l'état actuel des procédures judiciaires de restitution des Biens Mal Acquis : <http://www.ccfid.asso.fr/BMA/>

²³ De récents témoignages dans l'affaire UBS aux Etats-Unis révèlent la complexité des mécanismes juridiques construits pour échapper au fisc américain, reposant, dans le cas explicité par l'article suivant de Christian Chavagneux : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/chavagneux/2009/08/17/la-tactique-du-fisc-americain%e2%80%a6-et-son-absence-en-france/>

Assurer l'accès à toutes les informations demandées

Au-delà du secret bancaire, la question se pose encore de savoir si les administrations fiscales ou judiciaires auront accès aux informations sur l'identité réelle des propriétaires et bénéficiaires par exemple des trusts. Censés être l'objet d'échange d'information dans les standards OCDE, les trusts, considérés comme simples contrats et non pas des entités légales, ne sont pas enregistrés dans la plupart des paradis fiscaux. Les administrations fiscales ou judiciaires dudit paradis fiscal sont ainsi dans l'impossibilité matérielle et légale de fournir l'information... Les paradis fiscaux devraient être contraints de modifier leurs lois pour recueillir de telles informations afin de les rendre disponibles aux administrations fiscales, douanières et judiciaires. Au niveau international, l'efficacité des conventions fiscales ou des traités d'échanges de renseignements fiscaux doit être garantie par un système qui évalue, d'une part, l'environnement législatif qui garantit la disponibilité de l'information et, d'autre part, l'échange effectif de l'information.

Du mauvais usage du trust dans les paradis fiscaux et judiciaires²⁴

Les trusts sont des mécanismes de droit anglo-saxon très prisés en raison de leur grande souplesse. En effet, un particulier ou une société (le fiduciaire) transfère irrévocablement la propriété d'actifs à une autre personne (le fiduciaire ou le trustee) qui les gère pour un bénéficiaire. Dans ce montage juridique, rien n'est à ce stade condamnable si l'on peut connaître l'identité des trois parties prenantes : le fiduciaire, le fiduciaire et le bénéficiaire. Pour le fiduciaire, le principal avantage du trust est qu'il est irrévocable, contrairement au mandat de droit français, ce qui en fait un mécanisme couru en matière d'héritage. Dans la plupart des pays, il n'est pas prévu d'enregistrer les trusts (à la différence des sociétés ou des associations) de sorte que l'anonymat des fiduciaires et des bénéficiaires est assuré. Dans les paradis fiscaux et judiciaires, cela permet tous les dérapages possibles.

Par exemple, quand le bénéficiaire n'est autre que le fiduciaire lui-même ! Dans ce schéma, le fiduciaire n'a qu'un rôle de simple écran. Le bénéficiaire protège alors ses actifs avec d'autant plus d'efficacité que les fiduciaires n'ont pas de personnalité morale. Le bénéficiaire ne peut être poursuivi quels que soient les actes commis en son nom. Les fiduciaires apparaissent comme les véritables propriétaires derrière lesquels se dissimulent les bénéficiaires économiques réels. En d'autres termes, on pourrait dire que le trust est une sorte de contrat signé entre trois parties, dont une mise en avant, le gestionnaire, afin de cacher aux autorités l'identité du propriétaire réel et des bénéficiaires. Il garantit l'anonymat car à l'instar des contrats, il n'a pas besoin d'être déclaré, contrairement à la création d'une entreprise.

La création de nouveaux artifices juridiques permet de rendre plus parfaite encore la protection de l'identité du bénéficiaire : le trust avec une clause dite de « migration » permettant le changement automatique de droit applicable en cas de menaces judiciaires, le « trust alternatif » où le trustee est lié par un collège de sous trustees qui est censé prendre les décisions stratégiques à sa place. Jersey a aussi développé le « sham trust » qui rompt avec le principe

²⁴ Extrait du rapport d'Oxfam France – Agir ici et du CCFD – Terre Solidaire, *Des Sociétés à Irresponsabilité Illimitée. Pour une RSEF (responsabilité sociale, environnementale et fiscale) des multinationales*, p. 53 : http://www.oxfamfrance.org/evasionfiscale/des_societes_a_irresponsabilite_illimitee.pdf

d'irrévocabilité et permet donc au fiduciaire de reprendre ses billes. Enfin, il existe « le trust avec protection », le fiduciaire créant en amont une société offshore qui le représente lors de la création du trust et empêche de remonter jusqu'à lui. L'imagination des conseils juridiques et des cabinets internationaux d'avocats financiers est sans limite et leur pouvoir de persuasion, à l'égard des législateurs des paradis fiscaux et judiciaires, manifestement très efficace.²⁵

La Commission européenne estime à environ 45 milliards le coût de la fraude fiscale en France, soit le déficit budgétaire français en 2008

Des mesures urgentes à peine évoquées dans le débat public

Le secret bancaire n'est que la partie émergée de l'iceberg tant les sommes transitant dans les trusts à travers le monde sont importantes. Si des mesures ne sont pas prises rapidement pour établir toute la transparence nécessaire sur tous les types de ces structures du secret, l'opacité des paradis fiscaux continuera de se développer sous de nombreuses formes hybrides. A titre d'exemple, aujourd'hui les trusts sont toujours exclus des dispositifs de coopération fiscale qui ont été mis en place à l'échelle de l'Union européenne à travers la Directive sur la fiscalité de l'Épargne qui permet un échange automatique d'information entre Etats membres sur les revenus de l'épargne.

Le Parlement européen s'est récemment saisi du sujet en publiant un rapport²⁶ qui dresse notamment la liste des différentes structures opaques existant dans le monde, empêchant la bonne application de la Directive épargne et permettant aux citoyens et entreprises européens de dissimuler leurs fonds. Alors que le Commissaire européen sur les questions fiscales, Lazlo Kovachs, avait proposé en février 2009 aux Etats membres d'étendre l'application de la Directive épargne à d'autres produits financiers, le rapport de Benoît Hamon a fait grand bruit à Bruxelles. Seulement l'intrusion du Parlement européen dans les débats du Conseil des Ministres des Finances de l'Union européenne a été classée sans suite, puisqu'il n'est pas co-décisionnaire sur les questions fiscales. Les propositions du Commissaire européen, elles, se voient opposées en Conseil des Ministres des Finances les intérêts des trois Etats membres de l'Europe, la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche, qui bénéficient de certaines exemptions pour ne pas avoir à appliquer l'intégralité de la Directive épargne.

En mars 2009, dans le cadre de la campagne Hold-up international, Oxfam France - Agir ici recommandait avec le CCFD-Terre solidaire la mise en place, dans un premier temps, d'une obligation européenne pour chaque Etat membre ou territoire dépendant de tenir un registre des ayant droits réels des mécanismes juridiques complexes, qui puisse être communicable aux administrations compétentes (fiscale, douanière-

²⁵ Un panorama plus large des différents types de trusts existants et de leurs différentes utilisations est disponible, en anglais, sur le blog du Tax Justice Network, à l'adresse suivante : <http://taxjustice.blogspot.com/2009/07/in-trusts-we-trust.html>

²⁶ Publié en avril 2009, à l'occasion du débat sur la révision de la Directive sur la fiscalité de l'Épargne, le rapport a eu comme rapporteur Benoît Hamon : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0325+0+DOC+XML+V0//FR>. Les administrations fiscales américaines et britanniques fournissent également aux adresses suivantes une description des principaux trusts utilisés : <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=106554,00.html> (l'Internal Revenue Service ou IRS aux Etats-Unis) et <http://www.hmrc.gov.uk/pdfs/ir152.htm> (le UK revenue and customs en Grande-Bretagne).

re, judiciaire...)²⁷. Cette mesure de transparence représenterait un pas décisif dans la lutte contre l'évasion fiscale et doit à terme être reconnue comme une norme universelle, ainsi que le préconise déjà le GAFI dans son travail de lutte contre le blanchiment²⁸. C'est également une des préconisations urgentes du rapport d'Elisabeth Guigou et de Daniel Garrigue, publié en amont du G20, par la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale²⁹.

Récente déclaration

⇒ Les 19 Etats de l'OCDE réunis lors de la **Conférence de Berlin**, le 23 juin 2009, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, mentionnent pour la première fois sur la scène diplomatique internationale la question en ces termes : ils « *notent l'importance de la question de la disponibilité, à des fins fiscales, de l'information relative aux bénéficiaires effectifs des comptes bancaires, des instruments de placement et des autres actifs financiers et invitent l'OCDE, le GAFI et l'Union européenne à examiner les moyens de faciliter l'accès à l'information des trusts, des fondations, des sociétés écran et des autres constructions juridiques qui peuvent être utilisées à des fins d'évasion fiscale* ». **Ce mandat confié à l'OCDE, au GAFI et à l'Union européenne doit être repris à son compte par les pays membres du G20 et ceux membres de l'Union européenne en Conseil.**

Prochains rendez-vous

⇒ Les propositions de mécanisme de revue par les pairs étudiées au Forum fiscal mondial de l'OCDE, le 1^{er} et 2 septembre à Mexico.

⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 3 et 4 septembre 2009

⇒ Le G20 à Pittsburgh, le 24 et 25 septembre 2009

⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 6 et 7 novembre 2009

⇒ Les prochains ECOFIN

²⁷ Lire la proposition 5 du rapport d'Oxfam France – Agir ici et du CCFD – Terre Solidaire, *Des Sociétés à Irresponsabilité Illimitée. Pour une RSEF (responsabilité sociale, environnementale et fiscale) des multinationales*, p. 53 :

http://www.oxfamfrance.org/evasionfiscale/des_societes_a_irresponsabilite_illimitee.pdf

²⁸ Dans l'ensemble des 40 recommandations du GAFI destinées à favoriser la lutte contre le blanchiment, les recommandations 33 et 34 insistent sur la disponibilité des informations concernant respectivement les sociétés-écran et les trusts : http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,3343,fr_32250379_32236920_34920215_1_1_1_1,00.html#rec33

²⁹ Dans sa résolution du 15 juillet 2009 la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale estime que « *la centralisation dans chaque Etat des bénéficiaires des comptes bancaires comme des bénéficiaires des fondations, trusts, sociétés off-shore ou autres entités similaires doit à terme être promue comme norme universelle* » (<http://www.danielgarrigue.com/blog/resolution.pdf>). Pour consulter le rapport dans sa totalité : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/europe/rap-info/1834.pdf>.

5. S'attaquer d'abord aux utilisateurs des paradis fiscaux ?

Un changement de perspective est nécessaire pour lutter contre les paradis fiscaux : plutôt que de chercher uniquement à modifier, par la signature d'accords bilatéraux, les lois internes d'Etats pour régulariser le secret qui font leur fortune, il faut parallèlement exiger plus de transparence de la part de ceux qui utilisent les paradis fiscaux. La fraude fiscale des multinationales, première responsable de l'hémorragie fiscale dans les pays du Sud, n'a jamais été évoquée au G20 alors que des mesures concrètes sont proposées par la société civile. Le G20 et la France se sont en revanche prononcés pour davantage de transparence du secteur bancaire qui, si elle est concrétisée, pourrait constituer un précédent et jouer un rôle moteur vis-à-vis de l'ensemble des acteurs économiques.

« Je veux voir nos entreprises rester les plus compétitives du monde. Mais la manière la plus sûre de le garantir n'est pas de les récompenser pour délocaliser les emplois ou placer leurs profits dans les paradis fiscaux. [...] Il faut mettre un terme aux lacunes de notre Code des impôts, arrêter l'évasion fiscale et rendre plus profitable la création d'emplois aux Etats-Unis. Ce sont les citoyens qui supportent les conséquences de ce manque de recettes ».

Barack Obama
5 mai 2009

Changer le rapport de force : le principe du renversement de la charge de la preuve

La coopération fiscale achoppe à ce jour sur deux principaux problèmes :

- La volonté de coopération des paradis fiscaux (la participation à des mécanismes contraignants d'échange d'information bilatéraux ou multilatéraux, à la demande ou automatique) ;
- L'existence d'informations susceptibles d'être échangées avec les administrations qui le demandent (comptes bancaires anonymes, sociétés-écran, trusts, etc.).

Ces obstacles sur lesquels travaillent actuellement les membres du G20 et le département des questions fiscales à l'OCDE deviennent insurmontables dès lors que c'est une administration d'un des pays les plus pauvres au monde qui cherche ces informations. Sans les capacités techniques et humaines des administrations fiscales des pays riches et sans le poids politique et économique de ces mêmes pays, les pays du Sud ne sont pas près de faire plier la Suisse comme les Etats-Unis l'ont fait dans l'affaire UBS !

Pourtant les paradis fiscaux n'existeraient pas sans les individus et entreprises étrangères qui profitent de leurs services. Plutôt que de chercher l'information auprès des paradis fiscaux, de nombreux Etats pourraient la demander à la source auprès de leurs entreprises et à leurs citoyens, afin de les dissuader de se réfugier dans les paradis fiscaux et judiciaires. Le principe est simple : renverser la charge de la preuve. Plutôt que ce soit l'administration qui prouve des soupçons de fraude pour pouvoir entamer par exemple des procédures approfondies de contrôle fiscal, c'est à l'individu ou à l'entreprise de prouver que sa présence ou ses liens avec un paradis fiscal sont justifiés et n'ont pas pour but d'éviter l'impôt. Ce principe du renversement de la charge de la preuve est actuellement évoqué aux Etats-Unis, alors que le

Congrès est en train de discuter de trois projets de loi différents³⁰ pour combattre l'évasion fiscale.

La transparence des banques en France : le gouvernement doit se positionner

Selon une récente enquête d'Alternatives économiques, la BNP Paribas possède 189 filiales dans les paradis fiscaux dont quatre à Singapour, sept en Suisse, vingt-sept au Luxembourg, vingt-et-un aux Iles Caïman et... soixante-dix-sept au Royaume Uni !

Prenant acte du rôle qu'a joué dans la crise la déréglementation du secteur financier propre aux paradis fiscaux et le soutien financier apporté aux banques françaises, le gouvernement français n'a cessé haut et fort de leur demander davantage de transparence. Nicolas Sarkozy déclare très fermement, dès le 15 octobre 2008 : «*Les banques à qui l'on a mis à disposition des fonds propres doivent-elles continuer à travailler avec les paradis fiscaux ? La réponse est non* ».

Au moment du lancement du deuxième volet du plan de soutien aux banques françaises, les dirigeants des banques ont pourtant confirmé que la question de leurs relations avec les paradis fiscaux et judiciaires n'avait jamais été évoquée par le gouvernement lors des discussions à ce sujet³¹. Après les promesses d'auto-régulation de la Fédération Bancaire Française³² en mai 2009, le législateur a préféré, a contrario du gouvernement, inclure une disposition sur la transparence de toutes les banques françaises, dans la loi sur la fusion Caisse d'Epargne-Banque Populaire, votée en juin 2009. La loi stipule en effet que les banques devront publier en annexe à leurs comptes annuels "des informations" sur leurs implantations et activités dans les paradis fiscaux. La nature de ces informations, ainsi que leur périmètre de précision, n'est pas définie par la loi et le sera seulement dans un arrêté ministériel en octobre 2009, laissant ainsi aux banques le temps de se retourner et de trouver un compromis avantageux avec Bercy.

Deux fonds spéculatifs (ou hedge funds) sur trois sont situés dans les paradis fiscaux.

Le gouvernement français cherche lui le soutien de ses partenaires pour introduire de telles normes de transparence dans le secteur bancaire d'autres pays : la déclaration des 19 Etats réunis à Berlin évoque la nécessité de davantage de transparence dans le secteur financier, mais il n'est pas sûr que les pays européens ou les membres du G20 s'engagent, en septembre, à dévoiler la présence et les activités de leurs banques dans les paradis fiscaux.

³⁰ C'est le projet de loi des parlementaires Levin et Doggett, « Stop tax havens abuses » soutenu par Barack Obama lors de sa campagne présidentielle, qui contient de telles dispositions. Pour en savoir plus l'organisation Citizens for Tax Justice fournit, à l'adresse suivante, un comparatif des trois lois en discussion, en anglais : http://www.ctj.org/pdf/addressingoffshoreevsion_20090723.pdf.

³¹ Voir à ce sujet le compte-rendu de l'audition menée par Didier Migaud (<http://cordonsbourse.blogs.liberation.fr/cori/2009/02/les-mensonges-d.html>), Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale. Didier Migaud a depuis lancé une mission d'information parlementaire sur les paradis fiscaux (<http://www.assemblee-nationale.fr/presse/communiqués/20090205-01.asp>) dont le rapport sera certainement rendu public en septembre, avant le G20.

³² Pour un aperçu des 5 mesures de transparence proposées par la Fédération Bancaire Française, consulter le communiqué officiel : [http://www.fbf.fr/Web/internet/content_presse.nsf/\(WebPageList\)/Pays+non+cooperatifs+++Les+banques+françaises+prennent+l+initiative+en+Europe/\\$File/PNC+Engagementsmai09.pdf](http://www.fbf.fr/Web/internet/content_presse.nsf/(WebPageList)/Pays+non+cooperatifs+++Les+banques+françaises+prennent+l+initiative+en+Europe/$File/PNC+Engagementsmai09.pdf)

Récente déclaration

⇒ Les 19 membres de l'OCDE réunis, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, le 23 juin 2009, à Berlin, ont déclaré : qu'ils envisagent de coordonner leur action pour prendre des mesures dans leur pays respectif afin de mettre en place « *des obligations de divulgation accrues de la part des établissements financiers et des organismes de placement collectifs, tant nationaux qu'étrangers, en ce qui concerne leurs transactions avec des juridictions non-coopératives* »

Prochains rendez-vous

⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 3 et 4 septembre 2009

⇒ Le G20 à Pittsburgh, le 24 et 25 septembre 2009

⇒ Le rendu de l'arrêté ministériel de Bercy concernant le périmètre de transparence sur les activités des banques françaises dans les paradis fiscaux

⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 6 et 7 novembre 2009

⇒ Les prochains ECOFIN

Demander des comptes aux multinationales

60% du commerce mondial est réalisé à l'intérieur même des groupes multinationaux

Les paradis fiscaux ne sont pas réservés aux spéculateurs financiers et aux blanchisseurs d'argent : les entreprises, au premier rang desquelles les multinationales cotées en bourses à Londres, Paris et New York sont de ferventes clientes de l'opacité pour réduire leur facture fiscale. Elles sont aussi les premières responsables de l'hémorragie fiscale dans les pays du Sud : fausses facturations et manipulations des prix de transferts entre leurs filiales coûteraient chaque année 125 milliards d'euros aux caisses des Etats du Sud.

A ne blâmer que les paradis fiscaux pour leur faible ou inexistant taux d'imposition ou pour leurs structures opaques, les membres du G20 oublient que ce sont leurs entreprises qui profitent de la concurrence fiscale mondiale pour échapper à l'impôt sans que leur soient demandés des comptes. Les normes de transparence appliquées aux comptabilités des multinationales occidentales sont avant tout définies en Europe et aux Etats-Unis. Or, ces pays ont peu à peu délaissé leur compétence législative en la matière à une organisation privée, l'International Accounting Standard Board (IASB), dirigée en fait par les quatre prin-

principales entreprises d'audit comptable³³ internationales : Price Waterhouse Coopers, KPMG, Ernst & Young et Deloitte & Touche, appelés les « **Big Four** ».

Côté face, les « Big Four » certifient les comptes des plus grandes entreprises avec leurs commissaires aux comptes. Côté pile, elles vendent leurs services d'optimisation fiscale pour réduire la facture fiscale de ces mêmes entreprises.

Pour garantir les recettes fiscales des pays du Sud, comme du Nord, les membres du G20 doivent exiger davantage de transparence en demandant l'évolution des normes comptables internationales pour que les multinationales déclarent dans chaque pays d'implantation leurs activités, leurs revenus et les impôts payés, ce que dissimulent actuellement les comptes des groupes avec des chiffres régionaux³⁴.

L'application de ce « reporting pays par pays » permettra ainsi de connaître la présence des multinationales dans les paradis fiscaux et à terme de les dissuader de transférer leurs profits dans les filiales de papier qu'elles ont déclaré dans ces pays. Afin de s'assurer que l'injustice fiscale ne s'accroisse pas davantage entre pays ou à l'intérieur même des nations, il est urgent de s'attaquer à la demande plutôt qu'à l'offre, de se pencher sur les pratiques des multinationales plutôt que de s'attaquer aux lois inventées par les paradis fiscaux pour contourner les lois des autres pays.

Suite à la mobilisation dans le cadre de la campagne Hold-up international d'Oxfam France – Agir ici et du CCFD - Terre Solidaire, 25 000 citoyens français, ralliés par 35 des 72 députés français élus au Parlement européen³⁵, se sont engagés en faveur de l'introduction du « reporting pays par pays » dans les normes comptables internationales. La députée européenne, Eva Joly a même récemment déclaré souhaiter que "les députés Verts français déposent une proposition de loi qui oblige les multinationales à déclarer les revenus pays par pays"³⁶. La France et la Grande-Bretagne commencent, elles, à évoquer le sujet timidement seulement depuis cet été...

Récente déclaration

⇒ La France et La Grande- Bretagne stipulent dans leur déclaration au sommet d'Evian, le 6 juillet 2009 : « *Nous appelons également l'OCDE à*

³³ Une présentation plus détaillée de l'IASB, ainsi qu'une analyse de son autonomie vis-à-vis des Etats souverains est disponible à la page 51 du rapport d'Oxfam France – Agir ici et du CCFD – Terre Solidaire, *Des Sociétés à Irresponsabilité Illimitée. Pour une RSEF (responsabilité sociale, environnementale et fiscale) des multinationales* : http://www.oxfamfrance.org/evasionfiscale/des_societes_a_irresponsabilite_illimitee.pdf

³⁴ L'introduction du reporting pays par pays dans les normes comptables internationales est présentée dans la Recommandation 4 du rapport mentionné ci-dessus.

³⁵ Une analyse détaillée des positions des partis politiques français vis-à-vis des 5 recommandations de la campagne Hold up est disponible à l'adresse suivante : http://www.oxfamfrance.org/php/cp_europeennes_rsef_050609.php

³⁶ Aux Universités d'été des Verts et d'Europe écologie, le 20 août 2009: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iWYjxiXRPPON0xvvmPi-BYcUql8g>

examiner les rapports individuels par pays ainsi que les avantages à en tirer pour la transparence fiscale et la réduction de l'évasion fiscale. »³⁷

Prochains rendez-vous

- ⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 3 et 4 septembre 2009
- ⇒ Le G20 à Pittsburgh, le 24 et 25 septembre 2009
- ⇒ La réunion des Ministres des Finances du G20, le 6 et 7 novembre 2009
- ⇒ Les prochains ECOFIN, en particulier pour la réforme de la gouvernance de l'IASB

Ne surtout pas s'arrêter en chemin !

« Alors que les pays développés fournissent l'aide publique au développement et des allègements d'une partie de la dette, la communauté internationale doit agir pour assurer que l'assiette fiscale potentielle des pays en développement n'est pas sapée par la fraude fiscale. Nous encourageons les Nations Unies et l'OCDE à poursuivre vigoureusement leur travail dans ce domaine en promouvant une meilleure coopération internationale »

Extrait du Communiqué de Pretoria par 39 Etats africains août 2008.

Pourquoi aujourd'hui pouvons-nous, en 2009, espérer que les tentatives de la communauté internationale pour lutter contre les paradis fiscaux portent davantage leurs fruits que les avancées réalisées autour de l'année 2000, classées sans suite ? Faisant face à une crise économique et financière sans précédent, dont l'issue est encore très incertaine, Etats du Sud comme du Nord ne peuvent davantage creuser leur déficit budgétaire sans trouver de nouvelles recettes fiscales. Ce contexte nouveau pourrait donc permettre que la dynamique enclenchée aboutisse cette fois à des résultats concrets. Mais pour qu'ils soient sérieux et efficaces, il ne faut surtout pas s'arrêter en chemin !

L'année 2009 a ainsi vu des mesures décisives être prises au niveau national :

- le fisc américain, après une année de bras de fer avec la banque UBS, a obtenu du gouvernement suisse qu'il livre, à l'encontre de sa législation sur le secret bancaire, 4 500 noms de contribuables américains ayant fraudé le fisc sur une liste de 52 000, en passant outre les procédures habituelles de justification ;
- le Parlement français a mis les banques françaises dans l'obligation légale de faire état dans leur rapport annuel de leurs activités dans les paradis fiscaux grâce à la loi votée en juin 2009.

³⁷ La déclaration en français : http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=1&press_id=2763

Bien qu'insuffisantes, les avancées sur le plan international ont, elles aussi, été spectaculaires en l'espace d'un an et demi, puisque des arènes comme le G20, l'Union européenne ou encore l'OCDE, dont des paradis fiscaux notoires sont membres, se sont positionnées :

- Les paradis fiscaux sont apparus comme l'un des sujets prioritaires du G20 sur lequel il jouera désormais sa crédibilité d'enceinte politique internationale réhabilitée face au G8 et aux Nations unies ;
- Véritable révolution du monde de la finance, la Suisse et d'autres paradis fiscaux ont accepté le principe d'échanger leurs informations en cas d'évasion fiscale, en signant des traités d'échange de renseignements fiscaux *à la demande* dont l'efficacité reste toutefois encore à prouver ;
- G8 et G20 ne se satisfont pas des listes publiées par l'OCDE en avril 2009, entre autres parce que ce travail de définition et de désignation publique des paradis fiscaux et judiciaires ne repose que sur les aspects fiscaux, travail qu'ils voudraient voir dupliquer en matière de lutte anti-blanchiment au GAFI et de régulation prudentielle au Conseil de Stabilité Financière ;
- L'Allemagne, la France et de nombreux pays de l'OCDE ont explicitement pointé du doigt pour la première fois le rôle des trusts et mécanismes assimilés dans l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent, tandis que les parlementaires européens et français se mobilisent sur le sujet pour en finir avec l'opacité que ces structures entretiennent ;
- L'entrée en vigueur progressive dans les différents Etats européens de la troisième directive anti-blanchiment qui fait de la fraude fiscale une infraction sous-jacente au blanchiment d'argent permet notamment d'inciter les professionnels de la finance – avocats, banquiers, experts-comptables – à dénoncer tout mouvement d'argent suspect, sous peine de sanctions pénales ;
- Enfin, Nicolas Sarkozy et Gordon Brown se sont officiellement prononcés pour une exigence de transparence comptable des multinationales quant aux activités qu'elles mènent dans chaque pays de leur implantation.

Concernant les pays en développement, il est encore à ce jour impossible de dire dans quelle mesure les avancées de l'année 2009 permettront aux Etats les plus pauvres de reconquérir leur droits sur les paradis fiscaux, afin notamment d'augmenter les recettes fiscales qui sont à leur disposition pour faire face à la crise économique que subissent leurs

populations. Néanmoins, certains signent montrent qu'il y a une fenêtre d'opportunités inédites à saisir :

- Les 27 pays membres de l'Union européenne, le G20, le G8 ainsi que les Nations unies, à la Conférence sur le financement du développement qui s'est tenue à Doha en décembre 2008, ont tous reconnu la nécessité de combattre la fraude et l'évasion fiscales dans les pays en développement ;
- Gordon Brown a défendu le principe d'un accord multilatéral pour l'échange d'informations fiscales.

Les déclarations ne font pas des décisions. Le chemin est encore bien long avant de voir la juste contribution de chacun à l'intérêt général ne plus s'envoler vers les paradis fiscaux. Des solutions existent pourtant, des mesures à appliquer tant aux paradis fiscaux qu'à leurs utilisateurs sur lesquelles spécialistes et organisations de la société civile travaillent depuis des années.

Les principales recommandations d'Oxfam France – Agir ici

L'ensemble des recommandations ci-dessous ont été élaborées dans le cadre collectif de la Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires. Créée en 2005, elle réunit aujourd'hui 14 organisations aussi diverses que des ONG de développement, des associations citoyennes, des associations d'élus et aussi des syndicats. (www.argentsale.org)

I. Dresser une liste exhaustive des Paradis Fiscaux et Judiciaires

Pour sortir de l'approche cloisonnée du problème qui prévaut aujourd'hui, une approche globale et intégrée doit désormais être adoptée pour s'attaquer à la question des paradis fiscaux à la fois en termes de fiscalité, de blanchiment d'argent et de régulation financière.

Les institutions compétentes (GAFI, OCDE, Conseil de stabilité financière) doivent coordonner leur travail, sous l'égide des Nations unies, pour :

- Evaluer la dangerosité de chaque pays ou territoire, selon leurs critères respectifs d'évaluation en matière de fiscalité, de blanchiment d'argent et de dérèglementation financière.
- Définir à partir de ces évaluations combinées **une liste exhaustive des paradis fiscaux**, judiciaires et règlementaires, qui devront être différenciés en fonction de leur degré de dangerosité.

II. Promouvoir une coopération fiscale effective en exigeant la transparence des acteurs

- Afin que les pays en développement puissent bénéficier des promesses de transparence faites par certains paradis fiscaux au moment du G20, via notamment la signature de nouveaux accords bilatéraux d'échange de renseignements fiscaux, les pays membres du G20 doivent initier une **initiative multilatérale de coopération fiscale**, les pays les plus pauvres n'ayant pas les capacités administratives de négocier de tels traités bilatéraux avec l'ensemble des paradis fiscaux.
- Les pays du G20 doivent travailler, avec les organisations compétentes, à l'élaboration de **modèles d'échange d'information automatique**, comme le font déjà les Etats de l'Union européenne avec la Directive sur la fiscalité de l'Épargne, afin que les exigences de transparence puissent bénéficier à l'ensemble des pays victimes de l'évasion fiscale. Faisant en effet reposer sur l'administration demandeuse d'information la charge de justifier que la fraude fiscale existe, le modèle d'échange de renseignements fiscaux « à la demande » de l'OCDE ne convient particulièrement pas aux pays les plus pauvres.
- Afin d'assurer la transparence sur l'activité, les bénéfices et les impôts versés par les entreprises multinationales dans chaque pays où elles opèrent, introduire une **obligation de reporting pays par pays dans les normes comptables internationales** définies par l'IASB.
- Mettre en place un registre dans chaque territoire offrant la possibilité d'ouvrir un **trust** ou mécanisme juridique complexe assimilé, afin d'empêcher que l'opacité qui entoure ces mécanismes ne puisse être opposée à des demandes d'information en matière fiscale, douanière ou judiciaire.

III. Démontrer concrètement l'engagement contre l'évasion fiscale dans les pays du Sud

- Promouvoir la création d'**une organisation fiscale internationale** pour lutter contre la fraude fiscale et la fuite des capitaux illicites, ainsi que pour prévenir les effets négatifs de la concurrence fiscale, en particulier dans les pays du Sud.
- La création d'une telle institution devra passer dans un premier temps par la réforme du **Comité d'experts en matière fiscale des Nations unies** auquel doit être octroyé un **mandat politique** par les Etats membres des Nations unies, ainsi que des moyens humains et financiers accrus pour remplir ce

mandat. Organisations internationales compétentes, secteur privé et société civile devront pouvoir y participer pour définir des orientations ambitieuses de travail dans l'intérêt de l'ensemble des pays des Nations unies³⁸.

- Les donateurs et les gouvernements doivent renforcer le montant de **leur aide publique au développement (APD)**, d'ici 2011, **consacré au renforcement des capacités des administrations fiscales dans les pays du Sud** pour améliorer la collecte de l'impôt, ainsi que la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Dans un premier temps, les donateurs doivent s'engager à être transparents sur les sommes de leur APD consacrée au renforcement des administrations fiscales³⁹.
- Donateurs et gouvernements doivent renforcer les moyens et les capacités des organisations de la société civile et des citoyens des pays au Sud, ainsi que garantir le respect de leurs droits fondamentaux, pour qu'ils puissent exercer un contrôle sur les recettes publiques - notamment les revenus des investissements étrangers - et l'utilisation qui en est faite en termes de dépenses publiques par l'Etat pour répondre aux besoins essentiels de sa population.

³⁸ Pour une analyse détaillée du rôle actuel du Comité d'experts en matière fiscale des Nations unies et l'ensemble de nos recommandations, lire la fiche disponible à l'adresse suivante : http://www.oxfamfrance.org/pdf/comite_fiscal_UNU_note_reseaux_societe_civile.pdf

³⁹ « Sur les 7,1 milliards de dollars américains dépensés en 2005 en aide bilatérale pour l'administration gouvernementale, la politique économique et la gestion financière du secteur public, seuls 1,7% ont été alloués à l'assistance liée à la fiscalité. », extrait du Communiqué de Pretoria pour le Forum africain des administrations fiscales, août 2008 : <http://www.oecd.org/dataoecd/14/60/41258277.pdf>

Dossier rédigé par Maylis Labusquière

Août 2009

© Oxfam France – Agir ici

104 rue Oberkampf – 75011 Paris

00 33 1 56 98 24 40 – info@oxfamfrance.org



www.oxfamfrance.org