



Membres :

Les Amis de la Terre - Anticor - Attac France - CADTM France (Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde) - CCFD-Terre Solidaire - CRID (Centre de Recherche et d'Information sur le Développement) - Droit pour la justice - Oxfam France-Agir ici - Réseau Foi et Justice Afrique Europe - Secours catholique Caritas France - Sherpa - SNUI (Syndicat national unifié des impôts) - Syndicat de la Magistrature - Transparence International France

Coordination : CCFD-Terre Solidaire - www.argentsale.org

Les recommandations de la plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires

Septembre 2009

La lutte contre les paradis fiscaux et l'évasion fiscale est maintenant reconnue comme un des principaux enjeux du développement, puisqu'ils dépossèdent les pays pauvres, comme les riches, des ressources fiscales nécessaires pour mener des politiques publiques sans avoir à dépendre des financements extérieurs, de l'aide internationale et de l'endettement. En organisant le contournement des lois, de l'impôt et des réglementations bancaires, les paradis fiscaux et judiciaires font insulte aux règles élaborées dans le creuset démocratique.

Entre le début des années 70 et aujourd'hui, le nombre de paradis fiscaux reconnus 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 largement responsables du développement de ces territoires d'opacité et d'impunité. Chaque année s'envoleraient des pays du Sud vers les paradis fiscaux 10 fois ce qu'ils reçoivent en aide internationale : 600 à 800 milliards d'euros, selon les estimations de Raymond Baker¹.

La fraude fiscale à laquelle se livrent, notamment, les multinationales, serait responsable à elle seule de 60 à 65% de cette fuite illicite de capitaux. Conséquence des fausses factures et de la manipulation des prix de transfert entre les filiales d'un même groupe pour délocaliser ses profits dans les paradis fiscaux, les caisses des Etats du Sud perdraient chaque année 125 milliards d'euros de recettes fiscales², davantage que la somme demandée par les Nations unies pour réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015. Par ailleurs, ce sont 20 à 40 milliards de dollars qui fuiraient chaque année les pays du Sud du fait de la corruption, selon la Banque mondiale.

Le développement en 2008 de la crise financière née aux Etats-Unis a confirmé la nocivité des territoires sans loi que sont les paradis fiscaux et leur rôle dans l'instabilité financière. Le G20 a mis la lutte contre les paradis fiscaux à l'ordre du jour des négociations internationales. Un processus inédit est enclenché, mais le chemin est encore long. Pour les organisations de la plate-forme paradis fiscaux et judiciaires, le sort des pays en développement doit être une préoccupation constante des autorités françaises, européennes et internationales à l'heure d'attaquer le fléau des paradis fiscaux.

1 <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, p.45 : <http://christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>

I. Tenir à jour une liste de tous les paradis fiscaux, judiciaires et pruden-tiels

Pour parer aux limites d'une approche cloisonnée du problème comme celle qui prévaut depuis les années 1980, 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.

Recommandation n°1 : Les institutions actuellement compétentes, à savoir l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI), et le Conseil pour la Stabilité Financière (CSF, anciennement Forum 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 précisés et rendus publics. Ceux-ci doivent prendre au moins en compte les avantages fiscaux de ces territoires, les facilités en termes de législation des entreprises, la transparence effective sur les mécanismes juridiques complexes de type trust, la coopération effective ou non des administrations fiscale, douanière et judiciaire et des autorités prudentielle, notamment avec les pays en développement, ainsi que l'existence et l'application des règles prudentielles pour les intermédiaires financiers et l'existence d'un dispositif efficace de supervision du système financier.
- 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 nocivité.

Les listes grises et noire de l'OCDE ne renseignant que sur la coopération fiscale sont largement insuffisantes, d'autant plus que le critère retenu pour blanchir un PFJ en le faisant passer sur la liste blanche est d'avoir signé seulement 12 Traités d'échange de renseignements fiscaux (TIEA).

Recommandation n°2 : Les avancées obtenues grâce à la pression exercée sur les territoires ainsi stigmatisés, comme récemment en matière de coopération fiscale, doivent être suivies grâce à la mise en place d'un **système d'évaluation par les pairs et par les experts** doté de moyens humains et financiers suffisants et dont les conclusions doivent être régulièrement rendues publiques.

Un tel mécanisme de revue par les pairs ne doit pas se limiter à évaluer le nombre de conventions fiscales ou de traités d'échange de renseignements fiscaux conformes au standard OCDE de *l'échange à la demande*, mais aussi évaluer la validité de l'environnement législatif et la qualité des échanges d'information réalisés afin de s'assurer que la coopération fiscale annoncée soit effective (voir partie V).

Il doit d'emblée associer l'ensemble des institutions internationales compétentes (OCDE, GAFI, FMI, CSF, comité d'experts de l'ONU en matière fiscale) afin que l'évaluation porte sur l'ensemble des critères mentionnés ci-dessus pour définir la nocivité des PFJ dans les domaines de la fiscalité, du blanchiment d'argent et de la réglementation financière.

II. Prendre des sanctions à l'encontre des PFJ et accompagner leur reconversion

Il appartient aux Etats de mettre en œuvre, de façon coordonnée, des sanctions à l'encontre des PFJ, selon leur degré d'opacité et de coopération internationale. Sans un système coordonné de sanctions avec des échéances, toute initiative internationale pour encourager les PFJ à se réguler et à devenir plus transparents restera vaine. Les sanctions doivent donc être graduées en fonction de la nocivité du PFJ. Par ailleurs, le levier le plus efficace dont disposent les grandes puissances économiques à l'encontre des paradis fiscaux est de s'en prendre à leurs utilisateurs, plutôt qu'aux territoires eux-mêmes, qui ne survivraient pas au retrait des principales banques et sociétés internationales.

Recommandation n°3 : Typologie de sanctions contre les PFJ à la disposition des Etats

- Limiter les flux financiers :
 - o Interdire les flux à destination et en provenance d'un PFJ ;
 - o Etablir des taxes sur toute transaction avec un PFJ ;
 - o Exclure du mécanisme de l'exemption, prévu dans les traités de non double imposition, les revenus étrangers en provenance d'un PFJ. Pour ces revenus, établir un taux minimum de l'impôt étranger effectivement acquitté ;
 - o Alourdir les retenues à la source sur les revenus passifs à destination d'un PFJ ;

- Empêcher la déductibilité des versements faits à une personne morale ou physique domiciliée ou établie dans un PFJ. Les contribuables concernés devront prouver la réalité de la prestation et que celle-ci ne présente pas un caractère anormal ou exagéré (une telle loi s'applique déjà, par exemple, en Espagne et en France) ;
 - Interdire la distribution d'actifs par des entités établies dans un PFJ, en particulier pour l'épargne grand public.
- Interdire aux sociétés qui ont des filiales ou des succursales dans un PFJ l'accès :
 - Aux marchés publics (aux niveaux local, national, européen voire international) ;
 - Aux plans de soutien et de relance publics ;
 - A la garantie publique (Coface) ;
 - A l'épargne publique.
 - Pour les établissements financiers qui ont des filiales ou des succursales dans un PFJ :
 - Exclure du plan de soutien étatique ;
 - Renforcer les normes prudentielles (en particulier, renforcement des fonds propres) ;
 - Renforcer la surveillance ;
 - Retirer, en dernier recours, l'agrément d'exercer.
 - Interdire, à terme, l'accès aux ports de l'Union européenne aux bateaux battant pavillon de complaisance (enregistrés dans un PFJ).

Recommandation n°4 : Mettre en place des **programmes d'aide pour la reconversion économique des PFJ** qui se trouveraient en difficulté du fait de leur reconversion, notamment les îles à l'activité peu diversifiée.

III. Mettre fin aux sociétés écrans et aux prête-noms

Recommandation n°5 : **Rendre obligatoire aux niveaux européen et international la tenue par chaque Etat ou territoire d'un registre national des trusts, fiducies, fondations et anstalt** avec leurs bénéficiaires réels, leurs opérateurs et leurs donneurs d'ordre, ouvert aux autorités fiscale, douanière et judiciaire des autres Etats.

Les structures et entités juridiques de type trust, fiducie, fondation ou anstalt concourent toutes à l'opacité du système financier, car elles permettent de dissimuler leurs propriétaires et bénéficiaires, ainsi que les avoirs détenus. Les informations sur les trusts ou structures juridiques complexes peuvent être échangées dans le cadre du modèle OCDE d'échange de renseignements en matière fiscale. Pourtant, aucune organisation ou mécanisme de revue par les pairs ne vérifie à ce jour qu'un paradis fiscal ayant signé une convention selon le modèle OCDE a modifié sa législation en conséquence pour garantir que l'information existe et qu'il soit légalement possible de l'échanger. La connaissance de l'identité des ayants-droit de toute entité ou structure juridique, notamment les trusts, est requise par le GAFI au titre de ses 40 recommandations contre le blanchiment d'argent, mais le GAFI dispose de faibles moyens de vérification et de pression.

Recommandation n°6 : Harmoniser, à l'échelle européenne, les critères des différents registres nationaux des sociétés sur la base d'un socle d'exigences de transparence et tenir les informations enregistrées à la disposition de toute administration fiscale, douanière ou judiciaire en faisant la demande, pour à terme **établir un registre européen des sociétés** s'appliquant à l'ensemble des Etats membres et des territoires qui en dépendent.

Recommandation n°7 : **Généraliser au niveau européen l'existence**, dans chaque Etat membre et pour les territoires qui en dépendent, **d'un fichier des comptes bancaires** tel qu'il existe en France (FICOBA), et qui est un instrument précieux pour les enquêtes judiciaires, douanières et fiscales.

IV. Obliger les utilisateurs des PFJ à rendre des comptes

Recommandation n°8 : Afin d'assurer la transparence sur les activités, 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 établies par l'IASB et le FASB³. **Les sociétés qui opèrent dans les PFJ doivent présenter un reporting plus détaillé pour ces territoires** (filiales, succursales, nature des activités, produits commercialisés, effectifs, bénéfice avant impôts, taxes versées, gestion des risques, système de contrôle interne). Rappelons que le commerce entre filiales d'un même groupe représente plus de 50% du commerce international.

Recommandation n°9 : Avant l'adoption d'une telle mesure via une modification des normes comptables internationales, la France, comme les autorités boursières pour les sociétés cotées, doivent d'ores et déjà contraindre unilatéralement les banques et les sociétés à fournir de telles informations détaillées en annexe de leur rapport annuel.

Recommandation n°10 : Renforcer le **contrôle du système des paiements internationaux Swift et des sociétés de compensation (Clearstream et Euroclear)**.

Recommandation n°11 : Finaliser et mettre en œuvre la directive européenne sur les fonds alternatifs en exigeant leur enregistrement dès lors qu'ils interviennent sur le territoire de l'Union européenne, en les soumettant à des règles prudentielles strictes et en interdisant toute opération sur le territoire de l'UE aux fonds domiciliés dans les PFJ.

V. Promouvoir une coopération fiscale efficace qui bénéficie aux pays du Sud

Afin que les pays en développement puissent bénéficier des promesses de transparence faites par certains paradis fiscaux au moment du G20 d'avril 2009, via notamment la signature de nouveaux traités bilatéraux d'échange de renseignements fiscaux :

Recommandation n°11 : **les pays du G20 doivent engager une initiative multilatérale de coopération fiscale**, les pays les plus pauvres n'ayant pas les capacités administratives de négocier des traités bilatéraux avec l'ensemble des paradis fiscaux. Les paradis fiscaux seront tenus d'adhérer à ce cadre multilatéral sous peine d'être considérés comme non coopératifs.

Recommandation n°12 : **les pays du G20 doivent également 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. Le modèle d'échange de renseignements fiscaux « à la demande » de l'OCDE est en effet particulièrement défavorable aux pays les plus pauvres, puisqu'il fait reposer sur l'administration demandeuse d'information la charge d'établir la vraisemblance de la fraude fiscale : au regard de la faiblesse des administrations fiscales de nombreux pays, et même dans l'hypothèse de capacités administratives renforcées, les pays en développement ont peu de chances de pouvoir apporter suffisamment de preuves pour justifier le grand nombre de requêtes administratives nécessaires au recouvrement de leurs pertes fiscales. Le **modèle d'échange d'information automatique** est donc indispensable pour que les exigences de transparence puissent bénéficier à l'ensemble des pays victimes de l'évasion fiscale.

Avant de voir une coopération fiscale internationale renforcée par la mise en place d'un système multilatéral et l'adoption à terme d'un modèle *d'échange automatique* de renseignements fiscaux, les nouvelles dispositions *d'échange à la demande* dans les conventions fiscales amendées ou les nouveaux traités d'échanges de renseignements fiscaux (TIEA) doivent être systématiquement évaluées tant les obstacles à l'échange d'information sont encore nombreux.

La mise en œuvre des conventions fiscales devra être contrôlée par un système d'évaluation par les pairs et par les experts (cf. recommandation n°2).

VI. Mondialiser la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales

A l'échelle européenne, les débats en cours sur la révision de la Directive européenne sur la fiscalité de l'épargne (ESTD) doivent aboutir à :

³ Les normes de l'International Accounting Standards Board s'appliquent à une centaine de pays dont ceux de l'Union européenne, tandis que celles du Financial Accounting Standards Board sont appliquées aux Etats-Unis.

Recommandation n°13 : Renforcer la Directive européenne sur l'épargne, qui prévoit l'échange automatique d'informations entre administrations fiscales, **en élargissant son champ d'application, d'une part, aux personnes morales et à toute structure juridique et d'autre part, aux dividendes et autres produits financiers**. Aujourd'hui, seules les personnes physiques sont concernées.

Recommandation n°14 : Supprimer dès 2010 le régime dérogatoire dont bénéficient le Luxembourg, la Belgique (qui s'y est engagée) et l'Autriche, qui leur permet de ne pas révéler l'identité des déposants étrangers à condition de leur faire supporter une retenue à la source.

Recommandation n°15 : Etendre l'application géographique de la directive épargne à l'ensemble des territoires dépendant de l'Union européenne (territoires d'outre-mer et dépendances), et au-delà des frontières européennes par voie d'accord avec des pays tiers, y compris les paradis fiscaux et les pays en développement.

A l'échelle internationale, il faut :

Recommandation n°16 : Adopter le Code de conduite contre la fraude fiscale et la fuite illicite des capitaux, élaboré au sein du Comité d'experts en matière fiscale des Nations unies et en assurer le respect par les acteurs économiques et financiers. L'application de ce Code de conduite doit faire l'objet d'un contrôle sous la forme d'une revue par les experts et par les pairs associant étroitement l'OCDE.

Recommandation n°17 : Promouvoir la création d'une organisation fiscale internationale pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, la fuite illicite des capitaux et la concurrence fiscale, en particulier dans les pays du Sud.

Recommandation n° 18 : Avant la création d'une telle institution, le Comité d'experts des Nations unies en matière fiscale doit être réformé et renforcé⁴ :

- Il doit se voir octroyer un **mandat politique** par les Etats membres des Nations unies, avec une durée limitée afin d'assurer une rotation entre les pays représentés ;
- Les organisations internationales compétentes, le secteur privé et la société civile doivent pouvoir y participer ;
- Il doit disposer de **moyens financiers et humains appropriés** afin de remplir son mandat (un seul salarié à présent) ;
- Il doit donner la priorité dans ses travaux à la **production de rapports**, en portant une attention particulière aux PED⁵, au modèle onusien de convention fiscale, au Code de conduite contre la fraude fiscale et la fuite illicite des capitaux et, enfin, à la **production de recommandations** en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités des administrations fiscales dans les pays du Sud.

Recommandation n°19 : Dans le but de permettre, à terme, aux pays du Sud de financer par eux-mêmes leur développement, les donateurs et les gouvernements doivent renforcer le montant de leur aide publique au développement (APD) consacré au renforcement des capacités des administrations fiscales dans les pays du Sud pour améliorer la collecte de l'impôt et lutter 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 fiscales.⁶

Recommandation n°20 : Donateurs et gouvernements doivent **soutenir l'action des organisations de la société civile et des citoyens des pays au Sud**, et veiller au respect de leurs droits fondamentaux, pour qu'ils puissent exercer un contrôle sur les recettes publiques, notamment les revenus des investissements étrangers, et s'assurer que l'utilisation qui en est faite par l'Etat réponde aux besoins essentiels de la population.

VII. Mondialiser la justice

⁴ Une fiche détaillée de cette proposition est disponible auprès de la plate-forme paradis fiscaux et judiciaires.

⁵ Par exemple : l'impact économique des prix de transferts, le rôle des intermédiaires financiers, la concurrence fiscale, l'échange effectif d'information, la possibilité d'étendre ou non certains dispositifs de restitution des avoirs détournés à la fraude fiscale, etc.

⁶ <http://www.oecd.org/dataoecd/14/60/41258277.pdf>

A la mondialisation des capitaux, qui ne connaissent plus de frontières, doit correspondre la possibilité pour les autorités judiciaires de mener à bien des poursuites au niveau international, ce qui suppose en préalable **au niveau européen** de :

Recommandation n°21 : Travailler à l'**unification des incriminations, en reconnaissant le caractère délictueux de certains comportements, notamment la fraude fiscale** et toute abstention de payer l'impôt dû, dans l'ensemble de l'UE, en Suisse et au niveau international. En France par exemple, la fraude fiscale peut donner lieu à une condamnation pénale.

Recommandation n°22 : **Renforcer les sanctions en matière de délinquance économique et financière, notamment à l'encontre des intermédiaires** (comptables, avocats, banquiers...) qui se rendent complices d'opérations délictueuses via les paradis fiscaux.

Recommandation n°23 : Veiller à la **stricte application des obligations anti-blanchiment** et à la sanction de leur non-respect, en conformité avec la 3^{ème} directive européenne anti-blanchiment. En vigueur en France depuis janvier 2009, celle-ci impose à l'ensemble des professions amenées à recevoir d'importantes sommes d'argent un devoir de vigilance contre l'argent d'origine illicite. En France, la législation prévoit depuis 1996 un délit général de blanchiment dont l'infraction sous-jacente couvre l'ensemble des crimes et des délits, y compris la fraude fiscale.

Recommandation n°24 : Renforcer la coopération judiciaire, notamment par la **création d'un parquet européen, doté d'un pôle financier qui serait notamment compétent en matière fiscale.**

Les pays du Nord ont une responsabilité particulière pour promouvoir et mettre en œuvre la **restitution des avoirs détournés**. Au niveau européen notamment, les mesures suivantes sont à prendre :

Recommandation n°25 : Promouvoir la ratification de la **Convention des Nations unies contre la corruption (dite de Mérida)** d'ici 2010 et en assurer la mise en œuvre rapide, y compris dans les territoires et dépendances de l'UE, suivant les engagements européens pris à la Conférence des Nations unies sur le financement du développement en décembre 2008.

Recommandation n°26 : Mettre en place un **mécanisme de suivi ouvert et transparent de la Convention de Mérida**⁷.

Recommandation n°27 : **Faciliter les démarches des Etats spoliés** visant à se faire restituer les avoirs détournés, en étendant notamment le principe d'une inversion de la charge de la preuve, déjà expérimentée en Suisse dans l'affaire des fonds de l'ancien dictateur nigérian Abacha, dès lors qu'un faisceau d'indices suffisant laisse apparaître l'origine illicite des fonds visés.

Recommandation n°28 : Mettre en place, au sein de l'Organisation des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), **un service international de l'enquête** en appui aux démarches visant à la restitution de biens et avoirs d'origine illicite, **qui puisse recevoir des plaintes émanant de la société civile** et se substituer, le cas échéant, à l'Etat spolié défaillant en procédant aux demandes de gel et restitution d'avoirs détournés.

Recommandation n°29 : Mettre en place des **programmes d'aide adaptés** pour le **renforcement des capacités des administrations et de la justice des pays en développement.**

⁷ C'est l'objet de la Coalition UNCAC – cf. www.uncac.org.