



**Rapport du CCFD-Terre Solidaire publié le 13 octobre 2011  
« Paradis fiscaux : le G20 de la dernière chance  
Après trois ans de négociations internationales, un bilan en 12  
questions »**

En avril 2009, les pays du G20 avaient fait de la lutte contre les paradis fiscaux leur principale réponse à la crise financière. Deux ans et demi après, force est de constater que le G20 semble en panne sur la question.

Bilan en 12 questions

**Question 1 : Les paradis fiscaux ont-ils disparu ?**

Les listes de l'OCDE sont vides. Selon l'institution, il ne reste aujourd'hui plus que 5 territoires non coopératifs. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a plus de paradis fiscaux, bien au contraire. Les territoires qui cultivent un fort degré d'opacité sont au nombre de 54 selon l'indice d'opacité financière de 2011 développé par le Tax Justice Network.

Les listes ont jusque là toujours été construites pour permettre aux pays mis à l'index d'en sortir rapidement : il est primordial que cette fois-ci, l'OCDE ne considère pas le problème comme résolu parce que les listes sont vides et qu'elle reclasse les pays, notamment à partir des conclusions du Forum fiscal mondial (voir question 4).

**Question 2 : Le G20 peut-il publier une liste exhaustive des paradis fiscaux ?**

Il est illusoire de demander aux Etats du G20 de publier une liste exhaustive pour la simple et bonne raison qu'ils représentent à eux seuls 39% de l'opacité internationale.

Déjà en avril 2009, les territoires liés politiquement aux pays du G20 (Jersey, l'Etat du Delaware, la City de Londres, Macao) avaient été épargnés.

Pour s'en approcher, il faudrait commencer par dépasser le cloisonnement qui prévaut au sein des institutions internationales depuis plus de 10 ans entre paradis fiscal (OCDE), judiciaire (GAFI) et règlementaire (FSB) comme le fait le Tax Justice Network en mesurant le degré d'opacité des territoires dans son classement. En 2011, parmi les premiers pourvoyeurs d'opacité on compte la Suisse, les Iles Caïmans, le Luxembourg, Hong Kong et les Etats-Unis.

**Question 3 : A quoi ont servi les listes noire et grise de l'OCDE ?**

En avril 2009, les listes comptaient 42 territoires. 37 ont été blanchis pour avoir accepté de signer au moins 12 traités d'échange d'informations fiscales : nombre de ces

territoires excluait jusqu'alors l'idée même de communiquer sur le sujet, ce qui prouve que montrer du doigt des territoires est une stratégie efficace pour les obliger à agir.

Cependant, le critère de 12 traités pour intégrer la liste blanche est beaucoup trop laxiste, d'autant qu'il a suffi à de nombreux paradis fiscaux de signer des traités entre eux pour sortir de la liste et qu'une fois sortis, ils ne subissent plus vraiment de pression internationale.

Comme le reconnaît l'OCDE, il s'agit de la première étape de son action : elle compte sur les évaluations du Global Forum pour mesurer l'effectivité des traités signés.

Au-delà de l'échange bilatéral d'informations, d'autres pistes plus prometteuses restent néanmoins à explorer, notamment pour cibler les utilisateurs des paradis fiscaux et les intermédiaires financiers.

#### **Question 4 : L'échange bilatéral d'informations fiscales permet-il au fisc de mieux traquer les fraudeurs ?**

On attendait beaucoup du **mécanisme de revue par les pairs de l'OCDE** qui devait permettre d'aller plus loin que les listes en mesurant l'effectivité de l'échange d'informations après la signature des traités. Au 13 octobre, 59 rapports avaient été publiés par le Forum fiscal mondial, en charge de l'évaluation. L'OCDE se targue d'être parvenue à des résultats décisifs très convaincants en matière de transparence fiscale. Pourtant il semble primordial de ne pas crier victoire trop tôt car de nombreux territoires n'ont en effet pas joué le jeu. L'Autriche par exemple a signé maintenant 90 traités mais 14 seulement ont été jugés conformes aux standards internationaux.

Et surtout, le Forum se refuse à donner des indications chiffrées sur le nombre de fois où les traités ont effectivement servi à échanger des informations (nombre de demandes reçues ou formulées par un pays, nombre de fois où il a répondu et transmis ou reçu des informations...)

Enfin, le processus d'évaluation ne sera complet qu'en 2014 et nous ne savons pas ce qu'il se passera alors. Le G20 évoquait en 2009 de potentielles sanctions collectives qui pourraient être appliquées aux territoires qui n'ont pas joué le jeu de la coopération fiscale.

On ne demande qu'à voir.

#### **D'autre part il est nécessaire de ne pas tout miser sur l'échange bilatéral d'informations :**

**Une approche multilatérale** permettrait de faciliter l'inclusion des pays du Sud, pour qui les traités d'échange d'informations sont longs et lourds à négocier.

C'est le principe de la **convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière de renseignements fiscaux** qui a été ouverte aux pays en développement en mai 2010. C'est une initiative intéressante, mais qui perd tout son sens si les paradis fiscaux ne sont pas contraints d'y adhérer.

**L'échange automatique d'informations est également une piste intéressante**, explorée par l'Union Européenne dans le cadre de la directive Epargne (dont les accords Rubik viennent cependant de signer l'arrêt de mort) mais aussi par les Etats-Unis qui s'approprient avec la loi FATCA à instaurer ce principe d'échange d'informations directement avec les acteurs financiers étrangers.

#### **Question 5 : Quelles sont les plus belles victoires du fisc ?**

**En nombre de fraudeurs identifiés au cours des deux dernières années, les méthodes pragmatiques des autorités fiscales l'emportent très largement sur la démarche mise en avant par l'OCDE.**

Plus de 30 000 noms de contribuables ont été récupérés grâce à des fichiers volés achetés par les fiscs allemands, britanniques et américains. Grâce à la liste HSBC, la France a ainsi récupéré 1,3 milliards d'arriérés d'impôt.

Les États-Unis ont d'ailleurs bien compris l'intérêt d'exiger plus de transparence directement de la part des intermédiaires financiers : avec **la loi FATCA**, ils prévoient désormais de demander aux banques étrangères de communiquer automatiquement les informations relatives à leurs clients américains, sans quoi ces dernières n'auront plus accès au marché américain. Une initiative qu'il serait intéressante de dupliquer au niveau de l'Union Européenne par exemple.

Certains pays semblent d'ailleurs découragés par la faiblesse des résultats en matière de coopération fiscale. L'Allemagne et la Grande Bretagne ont ainsi choisi de signer des accords bilatéraux avec la Suisse (**Accords Rubik**) qui prévoient que ce sera au fisc helvète de prélever l'impôt à leur place sur l'argent détenu par des allemands ou des britanniques en Suisse, en échange du maintien du secret bancaire. Séduits par des rentrées d'argent sans doute très largement surestimées, ces deux grands pays européens reviennent sur le principe même de transparence fiscale et ruinent les laborieux efforts du Forum fiscal mondial et de l'Union européenne en la matière.

### **Question 6 : Les paradis fiscaux prennent-ils peur ?**

Avec la crise, les **paradis fiscaux se sont redécouverts vulnérables**. Face à un risque d'image de plus en plus clairement identifié, les réactions ont été multiples : certains territoires ont choisi de faire profil bas et de se plier au moins en partie aux exigences de l'OCDE, d'autres ont préféré la carte de la communication comme Monaco qui s'est payé une campagne de publicité de 4.5 millions d'euros pour redorer son blason. Mais c'est la Suisse qui a contre-attaqué le plus violemment avec les accords Rubik signés avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Elle contourne ainsi l'échange d'informations et met à mal les quelques avancées du Forum fiscal mondial et de l'OCDE pour promouvoir la transparence fiscale.

**Les entreprises multinationales, premières clientes des paradis fiscaux, sont également de plus en plus exposées à ce risque réputationnel**. Et en période de rigueur budgétaire, l'opinion publique tolère en effet de moins en moins que les entreprises puissent échapper à l'impôt en toute impunité. En témoigne la multiplication des mouvements uncuts ou la vague d'indignation qui a suivi la publication du rapport Carrez en juin dernier qui rappelait la différence indécente de pression fiscale qui existe en France entre les grandes entreprises et les PME (jusqu'à 21 points).

### **Question 7 : Qu'est qui a changé pour les banques ?**

Les principales initiatives pour renforcer la régulation des banques sont essentiellement venues des pays membres et non pas du G20.

Il faut reconnaître que, comparé au laxisme d'avant la crise, **l'environnement des banques a considérablement changé** au cours de ces deux dernières années. Mais il reste beaucoup à faire, notamment dans le champ de la régulation financière. La liste des centres financiers offshore présentant un risque pour la stabilité financière internationale du CSF (Conseil de stabilité financière), que l'on attend depuis plus d'un an, devrait être publiée en amont du sommet de Cannes.

**C'est peut-être en matière de transparence que les évolutions sont les plus importantes :**

On citera pour exemple **la loi américaine FATCA** qui obligera à partir de janvier 2013 les établissements financiers étrangers voulant investir sur le marché US à transmettre automatiquement au fisc américain des informations concernant leurs clients américains. Ce sont cependant **les régions françaises** qui sont allées le plus loin dans l'exigence de transparence : 17 régions sur 22 ont en effet pris des engagements publics contre les paradis fiscaux, 9 exigeant de leurs partenaires financiers une transparence financière pays par pays.

**Enfin, ce qui a surtout changé pour les banques c'est leur image dans l'opinion :** elles sont de plus en plus mises à l'index pour le rôle qu'elles ont joué dans la crise voire poursuivies en justice et savent qu'elles ne peuvent plus se permettre de passer pour des

défenseurs de l'opacité. Il serait dommage de ne pas tirer parti de cette situation pour les réguler davantage.

### **Question 8 : Qu'est ce qui a changé pour les multinationales ?**

Le G20 ne s'est jusque là pas penché sur la question des multinationales, qui sont pourtant les premières clientes des paradis fiscaux. **Plus de 20% des filiales des 50 plus grandes entreprises européennes sont en effet localisées dans les paradis fiscaux.**

Ce sont encore des Etats que sont venues les avancées les plus significatives : la France a fait quelque progrès vers la transparence en renforçant l'imposition sur les transactions des entreprises avec les paradis fiscaux. Problème, elle se base pour ce faire sur sa propre liste, qui ne compte que 18 territoires anecdotiques qui ne pèse que 0.2% de la finance mondiale.

**Les Etats-Unis sont allés plus loin en adoptant la loi Dodd-Frank**, qui représente un premier pas extrêmement intéressant vers **le reporting pays par pays**. Les entreprises extractives cotées à New York seront désormais obligées de communiquer chaque année au fisc américain les paiements versés à chaque gouvernement hôte de leurs activités d'extraction. C'est une vraie mesure de lutte contre la corruption qui permettra aux citoyens des pays en développement de demander des comptes à leurs gouvernements quant à l'utilisation des revenus du pétrole, du gaz et des mines.

**La Commission Européenne est en passe d'adopter un texte similaire**, élargi aux entreprises forestières et aux entreprises non cotées. Pour faire de ce reporting un réel instrument de lutte contre l'évasion fiscale, il faudrait cependant que les entreprises publient également pays par pays leur chiffre d'affaires, leur bénéfice, le nombre de personnes employées...C'est la proposition phare que porte la société civile depuis plusieurs années : ces éléments permettraient en effet de vérifier si les impôts versés correspondent effectivement à la réalité de l'activité économique de l'entreprise.

### **Question 9 : Qu'est ce qui a changé pour le crime organisé et la corruption ?**

Pas grand-chose :

**La liste des territoires propices au blanchiment publiée par le GAFI** (groupe d'action financière) en février 2010 et actualisée en juin 2011, établie à partir de la conformité ou non des pays avec 49 recommandations, est incompréhensible. Elle n'épingle que des pays en développement et épargne des pays comme le Luxembourg, dont le taux de conformité avec les recommandations du GAFI est pourtant bien inférieur à celui de pays sur la liste noire (20% contre 30% pour la Turquie par exemple).

**En matière de prévention de la corruption là encore, l'initiative la plus intéressante est celle des Etats-Unis avec leur loi Dodd-Frank** (voir question 8).

La question de la restitution des **biens mal acquis des dictateurs** avance également, mais c'est essentiellement le fait de la société civile cette fois. En effet après avoir essuyé de multiples refus de la part du Parquet, la plainte de Transparency International France contre les familles Obiang, Sassou N'guesso et Bongo dans l'affaire des biens mal acquis a été déclarée recevable par la Cour de Cassation en novembre 2010. Cette décision, historique, pourrait permettre de faire (enfin) la lumière sur les conditions d'acquisition des richesses visées mais surtout sur le rôle des intermédiaires comme les banques ou certaines entreprises, dont les ramifications passent souvent par des paradis fiscaux notoires.

### **Question 10 : Qu'est ce qui a changé pour les pays en développement ?**

Les pays en développement n'ont pas vraiment bénéficié des maigres progrès réalisés en matière de transparence au niveau international depuis 2009. Les flux illicites sortant des pays du Sud atteignent désormais 950 milliards d'euros. Et **les solutions mise en œuvre ne sont pas à la hauteur des enjeux** : sur les 420 accords d'échanges de

renseignements fiscaux signés depuis avril 2009 (TIEA), seulement 4% concernent des pays émergents et un seul pays pauvre (le Ghana) en a bénéficié.

On peut cependant se réjouir du fait que **le reporting pays par pays s'impose de plus en plus comme une option crédible**, discutée notamment dans le groupe de travail développement du G20, au sein de la taskforce informelle fiscalité et développement (où 4 pays du Sud ont pris position en faveur d'un reporting pays par pays obligatoire) et même au FMI !

De plus **de nouvelles voix de responsables politiques des pays du Sud se font entendre** sur ces questions et pourraient bien à terme changer la donne. Le ministère des affaires étrangères argentin a ainsi déclaré en juillet 2011 qu'il attendait du prochain sommet du G20 qu'il prenne des positions concrètes pour lutter contre les paradis fiscaux et la spéculation financière.

### **Question 11 : A quoi a servi la mobilisation de la société civile ?**

Malgré la complexité du sujet, la mobilisation citoyenne contre les paradis fiscaux prend du galon.

**Elle se structure de plus en plus** : au niveau international autour du Tax Justice Network bien sûr, en France autour de la Plateforme paradis fiscaux et judiciaires qui compte à présent une quinzaine d'ONG et de syndicats. Un réseau pour la justice fiscale est né en Afrique en 2007, puis en Amérique latine en 2009 (Latindadd) et s'étend aujourd'hui en Asie.

Cette année de présidence française du G20 constitue un temps de mobilisation sans précédent, notamment au niveau international avec la campagne « Action mondiale stop paradis fiscaux » qui rassemble plus de 50 organisations dans près de 30 pays.

Au-delà de ces mobilisations collectives dont le CCFD-Terre Solidaire est très largement partie prenante, nous avons lancé notre propre campagne, « Aidons l'argent à quitter les paradis fiscaux », en octobre 2010, destinée à sensibiliser le grand public sur le sujet.

**D'autre part l'expertise de la société civile est de plus en plus reconnue et son influence s'accroît.** C'est par exemple la campagne « Stop paradis fiscaux », lancée en juin 2009, par des ONG françaises et des syndicats, qui est à l'origine de l'engagement de 17 régions françaises contre les paradis fiscaux.

Rappelons que la société civile n'en restera pas là et que le thème des paradis fiscaux sera au cœur des prochaines élections présidentielles et législatives en France.

### **Question 12 : Le G20 est-il capable d'aller plus loin ?**

**Il y a des raisons d'en douter** : malgré les annonces de Nicolas Sarkozy, la France n'a pas retenu le sujet au rang de ses priorités, les avancées les plus notoires sont le fruit d'efforts unilatéraux et les accords signés par le Royaume Uni et l'Allemagne avec la Suisse portent un coup fatal aux efforts de coopération internationaux et européens dans la lutte contre les paradis fiscaux.

**Mais il y a également des raisons de penser que le G20 n'en restera pas là** : l'opinion publique est de plus en plus exaspérée par les conséquences de la crise financière et ne peut tolérer que certains échappent en toute impunité à l'impôt. D'autre part, en période budgétaire très difficile, les pays riches ont plus que jamais besoin de renflouer les caisses de l'Etat. Rappelons que la fraude fiscale prive les Etats-Unis de 100 milliards de dollars et l'Europe de 250 milliards.

Certaines idées gagnent du terrain comme notre proposition phare du reporting pays par pays pour lutter contre l'évasion fiscale. L'Union européenne monte en puissance sur ces sujets et certains pays émergents s'en sont emparé et ont exprimé leur volonté de lutter fermement contre les paradis fiscaux.

→ **En reconnaissant dans leur déclaration finale l'enjeu que représente le respect des règles fiscales par les entreprises multinationales et l'importance d'exiger d'elles plus de transparence, les Etats du G20 pourraient mandater les organisations internationales pour amorcer un programme de travail plus**

**ambitieux notamment sur le problème de l'évasion fiscale des entreprises (au minimum dans les pays du Sud). Ce qui constituerait une grande victoire !!!**

## **NOS RECOMMANDATIONS AUX PAYS DU G20 POUR LE SOMMET DE CANNES**

### **1. Obliger les multinationales à publier leurs comptes pays par pays**

Pour contourner l'impasse des listes et détecter les pratiques d'évasion fiscale, il est urgent de demander aux entreprises multinationales de faire toute la lumière sur l'ensemble de leurs activités dans tous les pays où elles interviennent.

Spécifiquement, nous voudrions que chaque entreprise soit obligée de publier pays par pays les informations suivantes :

- le nom de toutes ses implantations dans le pays en question ;
- le détail de ses performances financières, y compris :
  - ses ventes, à la fois à des tiers et à d'autres filiales du groupe
  - les achats, répartis entre les tiers et les transactions intra-groupes
  - la masse salariale et le nombre d'employés
  - les coûts de financement partagés entre ceux payés aux tiers et ceux payés aux autres membres du groupe
  - son bénéfice avant impôt ;
- les charges fiscales détaillées incluses dans ses comptes pour le pays en question ;
- le détail du coût et de la valeur comptable nette de ses actifs physiques fixes ;
- le détail de ses actifs bruts et nets.

Plusieurs voies peuvent permettre d'instaurer cette obligation de *reporting* pays par pays :

- la régulation boursière de chaque place financière, pour les entreprises cotées ;
- les normes comptables internationales, pour les entreprises multinationales non cotées.

### **2. Mettre fin aux sociétés écrans**

Demander à chaque Etat ou territoire de s'engager à :

- tenir un registre des trusts et/ou autres structures juridiques opaques existant dans son droit national, qui précise le nom des bénéficiaires réels, des opérateurs et des donneurs d'ordre
- tenir l'information à la disposition des autorités fiscales, douanières et judiciaires des autres Etats.

Ainsi, un fichier des comptes bancaires accessible aux mêmes autorités devrait être dressé dans chaque Etat. Plusieurs Etats européens<sup>1</sup> disposent d'un tel instrument, l'outil français (FICOBA) faisant figure de référence.

Les pays du G20 doivent :

- Demander au Groupe d'action financière (GAFI) d'amender, dans le cadre de la révision de ses 40+9 recommandations, les articles 33, 34 et VIII pour exiger de tels registres publics et en faire un critère clé de conformité aux normes anti-blanchiment.
- Faire de la disponibilité et de l'accessibilité des informations relatives à la propriété effective des actifs financiers un élément déterminant d'appréciation dans les rapports d'évaluation du Groupe de revue par les pairs du Forum fiscal mondial.
- Prévoir des sanctions fortes et coordonnées à l'encontre des pays qui ne se conformeraient pas à ces recommandations spécifiques dans un délai donné.

### **3. Renforcer les sanctions contre la criminalité économique et financière**

La délinquance économique et financière, notamment en matière fiscale, perdrait énormément de son intérêt si elle cessait de faire l'objet d'une large impunité. C'est pourquoi les Etats doivent renforcer le niveau et la mise en œuvre de sanctions contre les fraudeurs et les auteurs de délits ou crimes financiers. Spécifiquement, nous demandons aux Etats du G20 de :

- S'engager à participer à la convention multilatérale OCDE/Conseil de l'Europe pour permettre un échange effectif de renseignements fiscaux et obtenir des territoires sous leur influence et des trous noirs de la finance qu'ils y participent.
- Etendre, d'abord de façon expérimentale, la directive européenne sur l'épargne fondée sur l'échange automatique de renseignements, à quelques pays en développement.
- Unifier la définition légale de la fraude fiscale et exiger que le GAFI en fasse une infraction sous-jacente au blanchiment d'argent.
- Saisir et restituer les avoirs détournés aux pays spoliés, principe inscrit dans la Convention de Merida, et adapter le droit interne à chaque Etat afin de faciliter les actions en justice des acteurs non-étatiques qualifiés.

*Ces propositions ont été développées dans le cadre de la Plateforme paradis fiscaux et judiciaires. Elles sont relayées par plus de 50 organisations membres de la campagne internationale « Action mondiale Stop paradis fiscaux ».*

---

<sup>1</sup> Notamment l'Espagne et l'Allemagne.

