

COMBATTRE LES PARADIS FISCAUX

**CE QUI A ÉTÉ FAIT
CE QUI DEVRAIT ÊTRE FAIT.**

Par Christian Chavagneux



Les Verts | ALE
au Parlement européen



Table des matières

Préface d'Eva Joly	03
Résumé du rapport	06
I – Lutter contre les paradis fiscaux : les trois menaces	12
1. Au service des inégalités	12
2. Les centres financiers offshore nourrissent l'instabilité financière	15
3. Des lieux de blanchiment	15
II- Les premiers pas de la contre-offensive : 2008 – 2013	16
1. L'Union européenne et le G20 prennent enfin les paradis fiscaux aux sérieux	17
2. Vers l'échange automatique d'informations fiscales	20
3. La remise en cause des pratiques douteuses des multinationales	21
III – La mise en œuvre d'un nouveau cadre : 2014-2015	22
1. Le secret fiscal n'est pas encore mort	23
2. Savez-vous BEPSer ?	28
3. L'oubli : paradis fiscaux et instabilité financière	33
IV – 10 propositions pour aller plus loin : 2015 et au-delà	38
Conclusion : Une bataille politique loin d'être terminée	47
Bibliographie	52
Annexes	55

JUSTICE FISCALE POUR TOUS!

PAR EVA JOLY,
DÉPUTÉE EUROPÉENNE



Face aux désordres du monde, la demande de justice progresse sous formes d'expression multiples, menaçant pour les plus extrêmes d'entre elles notre vivre-ensemble.

L'injustice a plusieurs visages : concentration des richesses dans quelques territoires et entre quelques mains, politiques d'austérité, affaiblissement des services publics et instrumentalisation de la colère des classes moyennes contre les plus fragiles. Ce constant alarmiste nous appelle au sursaut, à ne pas se tromper d'adversaire et à faire front face à ce qui représente l'une des plus grandes menaces pour nos démocraties et nos modèles sociaux; je veux parler du dumping et de l'évasion fiscale.

Chaque année, ce sont en effet 1000 milliards d'euros qui ne rentrent pas dans les caisses publiques. Ce sont donc tout autant de services publics non financés, de dettes non-

remboursées, de projets écologistes reportés ou d'impôts payés par les autres, individus ou PME.

Cette bataille contre les trous noirs de la finance mondiale, je la mène déjà depuis plus de vingt ans. Mais il aura fallu attendre la crise de 2008 et une première mise à nue du système financier pour que les responsables politiques s'engagent, du moins le temps de voir le choc passer.

Si en 2015 il m'est possible d'espérer encore, c'est grâce à l'action admirable de ceux que l'on appelle des lanceurs d'alerte. Je veux leur rendre hommage. Je pense notamment à Hervé Falciani, à Stéphanie Gibaud, ou plus récemment à Antoine Deltour. Ils ont risqué leurs emplois, leur statut social et parfois même leur vie pour faire éclater au grand jour cet immense holdup. Leurs informations sont précieuses. Et le travail des journalistes est admirable, en particulier quand ils résistent



aux pressions. On ne peut pas faire tomber un système sans en connaître les rouages.

Surtout, nous ne partons plus de rien. Depuis 2009, les choses ont commencé à bouger. Beaucoup de discours ont été prononcés. Quelques-uns ont été suivis d'effets. C'est pour permettre à chacun de faire le point sur ce qui a été fait, démêler le vrai du faux, que j'ai souhaité demander à Christian Chavagneux de réaliser l'étude que vous allez découvrir. Surtout, c'est pour mettre en lumière les nombreux combats qu'il nous reste à mener que j'ai fait appel à l'un des spécialistes français les plus reconnus et les plus appréciés. Pour son objectivité, pour le sérieux de ses travaux et pour sa grande force de pédagogie. De son travail, je veux retenir ceci : le G20 est un espace d'impulsion politique nécessaire. Mais c'est l'Europe qui peut enfin prendre le leadership en renonçant à ses démons.

Depuis trop longtemps nous nous menons une guerre fiscale, alimentée par le Luxembourg, la City de Londres, les Pays-Bas ou encore l'Irlande. Cette guerre fiscale a des conséquences désastreuses sur la construction européenne. Or nous vivons aujourd'hui un moment de vérité paradoxal. D'un côté face aux scandales, la pression populaire et politique monte. Mais l'ironie veut que dans le même temps, Jean-Claude Juncker, ancien premier ministre du Luxembourg et longtemps lobbyiste en chef des paradis fiscaux, devienne président de la Commission Européenne. Cette situation est politiquement intenable et laissera quelqu'un sur le carreau : soit ce sont les paradis fiscaux qui reculent, soit l'idée européenne périclitera.

Pour mettre fin à cette autodestruction, j'identifie quatre grandes priorités politiques qui doivent nous servir de boussoles :

La première est celle de la transparence. Je l'ai déjà écrit. Il nous faut connaître les rouages et les pratiques pour y mettre fin et empêcher que le mal ne renaisse plus loin. C'est aussi l'idée de maintenir en permanence ceux qui gouvernent sous l'œil vigilant de la société et de la presse. L'urgence est à la transparence des activités financières des multinationales pays par pays. Il me semble nécessaire d'inclure à cette exigence de transparence l'obligation de rendre publique l'ensemble des accords fiscaux obtenus dans les différents pays où ces entreprises tentaculaires sont présentes. Ces mesures doivent compléter le futur échange automatique d'informations sur les comptes bancaires individuels, et je le souhaite sur les trusts, fondations et autres sociétés écran.

Ma seconde priorité découle de la première. La transparence n'a d'intérêt que si l'afflux d'information peut être traitée et si les enquêtes peuvent être menées. Et nous touchons là un point particulièrement sensible. Depuis dix ans, les moyens financiers et humains des administrations et des justices fiscales sont en forte baisse à peu près partout en Europe. Entre 2008 et 2012, 56865 postes ont disparu dans les différents services fiscaux. Près de 11 000 rien qu'en France. 2600 en Grèce. Tout l'inverse de ce qu'il faudrait faire. Au moment où vous lisez ces lignes, seule une petite dizaine de fonctionnaires de la DG concurrence sont en charge des immenses enquêtes lancées par la Commission européenne en matière

de pratiques fiscales illégales. Il n'y a pas de marqueur plus simple de la volonté politique que celui des moyens mis à l'application des mesures de justice fiscale.

La traque sera sans fin tant que l'Europe ne fera pas la paix fiscale. La concurrence exacerbée des uns contre les autres doit laisser place à la coopération. L'issue est connue. On parle d'harmonisation ou de convergence fiscale. Cela implique deux choses : une comptabilité unique pour les entreprises européennes (à tout du moins pour les multinationales) et un taux d'imposition minimal sur les sociétés. Le dossier est enlisé depuis des années. Les blocages sont nombreux. Les chances de voir ces propositions aboutir à 28 sont faibles. D'où le souhait que je formule ici. Que les pays les plus courageux s'engagent même à quelques-uns sur cette voie. Que la France et l'Allemagne prennent vraiment l'initiative, et les verrous tomberaient les uns après les autres.

A ces trois priorités, je veux en ajouter une dernière, incontournable. Mettre fin à l'impunité. Celle de ces dirigeants bancaires trop peu inquiétés malgré le désastre de 2008. Celle de ceux qui ont vraisemblablement abrité chez eux ce que la planète fait de pire en termes de narcotrafiquants ou de parrains du terrorisme. Plus simplement, il est temps de donner à la justice les moyens d'aller au bout de ses investigations contre le blanchiment ou la fraude. Soyons francs, la légalité de nombreuses activités ne tient que grâce aux obstacles mis à des enquêtes approfondies.

Pour mener à bien ces priorités, le groupe des Verts au Parlement européen continuera

d'agir avec la même méthode : la mise sous pression permanente de l'exécutif européen et la multiplication des propositions et amendements dans le travail législatif. C'est une guérilla démocratique menée en lien avec les ONG, les journalistes et les lanceurs d'alerte. Face à la tentation du statu quo, nous tentons de déstabiliser les puissants, de mettre sous pression les frileux et de travailler avec tous les pro-européens courageux. Cela nous a permis d'obtenir lors du précédent mandat la transparence pays par pays sur les activités financières des banques européennes. Cela nous a permis de faire progresser les registres publics pour les sociétés écrans, fondations et trusts. Pour aller plus loin il nous faudra maintenir la pression dans la durée

Restons mobilisés. La prise de conscience est plus forte. Les oppositions et les blocages persistent mais ils s'exercent dorénavant au grand jour, rendant la colère citoyenne toujours plus dure à contenir. Le système craque. À nous de le faire rompre.

Eva Joly



RÉSUMÉ

C'est la première fois depuis un siècle que la communauté internationale des Etats engage **une action coordonnée pour fixer les règles d'imposition d'une économie mondialisée**. La période est historique : **la mobilisation c'est maintenant**.

Derrière les débats techniques qui agitent en ce moment les experts, c'est une bataille essentiellement politique qui se déroule en ce moment : elle conduit à remettre en cause des intérêts privés puissants et des économies parasites qui vivent du secret fiscal ; elle se traduira par une redistribution mondiale des bases fiscales et donc des recettes.

Deux évolutions clés sont nécessaires : le maintien de la possibilité d'une action politique permanente sur le sujet grâce à la mobilisation régulière des parlements nationaux et du parlement européen; la possibilité de faire évoluer rapidement les normes techniques dès que nécessaire.

La justice américaine a déjà ouvert la voie de la mise en cause juridique des acteurs privés mais l'Europe manque de doctrine.

I- PARADIS FISCAUX : LES TROIS MENACES



LES PARADIS FISCAUX SONT DES ESPACES JURIDIQUES FICTIFS qui permettent de découpler l'endroit où une transaction économique se produit (toucher un salaire, des revenus financiers, des profits...) et l'endroit où elle est enregistrée et donc taxée. Depuis 2008, le G20 et l'Union européenne s'attachent à remettre en cause les pratiques de ces territoires.

- Comme leur nom l'indique, les paradis fiscaux sont **DES LIEUX QUI PERMETTENT D'ÉCHAPPER À L'IMPÔT**. Ils s'appuient à cet effet sur trois piliers : des taux d'imposition faibles, le principe

de la résidence fictive et le secret fiscal. Au service des plus riches et des plus grandes entreprises, ils nourrissent les inégalités.

- Les centres financiers offshore sont également des lieux où les acteurs financiers peuvent prendre des paris risqués ou bien se financer de manière opaque, **AU DÉTRIMENT DE LA STABILITÉ FINANCIÈRE**.
- Les paradis fiscaux sont aussi **DES CENTRES DE BLANCHIMENT D'ARGENT SALE** mais aucune estimation sérieuse ne permet d'en mesurer les flux.

II- LES PREMIERS PAS DE LA CONTRE-OFFENSIVE : 2008-2013:



- De 2009 à 2012, l'OCDE a promu le développement d'un échange d'informations fiscales à la demande élargi au cas d'évasion fiscale mais qui réclame aux pays désireux de l'utiliser de disposer d'informations importantes sur les potentiels fraudeurs.
- A partir de 2012, le nouveau standard mis en avant est celui, plus efficace, **DE L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS**, sur un périmètre assez large. Un instrument utile pour remettre en cause le secret bancaire.

- En 2013, le Conseil européen et le G20 valident politiquement un deuxième axe d'intervention par la mise en œuvre d'un plan en **15 POINTS S'ATTAQUANT AUX PRATIQUES FISCALES DOU-TEUSES DES MULTINATIONALES**.



III-LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU CADRE : 2014-2015



LE SECRET FISCAL N'EST PAS ENCORE MORT

AVANCÉES (1):

Une centaine de pays se sont engagés à passer à l'échange automatique d'informations fiscales.

Le périmètre des échanges est assez large en termes d'institutions et d'informations financières.

AVANCÉES (2) :

Le G20 et l'UE avancent sur la transparence des trusts

AVANCÉES (3) :

Le standard d'échange à la demande est amélioré, un complément utile à l'échange automatique

POINT À SURVEILLER (1) :

Qui va recevoir quelles informations ? La possibilité de résidence fictive peut limiter l'échange d'informations pertinentes

POINT À SURVEILLER (2) :

La qualité de la transcription dans les droits nationaux (liste des pays bénéficiant des transmissions...)

POINT À SURVEILLER (3) :

L'absence de réciprocité de la part des Etats-Unis dans la fourniture d'informations. **L'Europe doit faire pression.**

POINT À SURVEILLER (4) : La tentation du contournement par les banques et le rôle de sanction des juges, avancé aux Etats-Unis, pas défini en Europe

POINT À SURVEILLER (5) : Les **conditions d'accès à l'information sur les trusts**

POINT À SURVEILLER (6) : Le niveau d'information reçues par les pays en développement qui pourraient être laissés de côté

POINT À SURVEILLER (7) : La **capacité du standard à évoluer rapidement** en fonction des failles repérées est cruciale

SAVEZ-VOUS BEPSE ? PETIT VADÉMÉCUM

ACTION 1 – Economie digitale : ne pose pas un problème différent des autres secteurs

ACTION 2 – Produits hybrides : des progrès pour les neutraliser

ACTION 3 – Transferts des filiales : l'UE a changé la Directive mère-fille pour mieux les encadrer

ACTION 4 – Déduction des intérêts d'emprunts : à encadrer même si pas le canal principal d'optimisation agressive

ACTION 5 – Concurrence fiscale dommageable : notamment par le biais des rulings qui passeront l'échange automatique d'informations peut être sur une base plus large en Europe qu'au niveau du G20

ACTION 6 – Treaty Shopping : normes minimales pour tenter d'y mettre fin

ACTION 7 – Etablissement permanent : débat juridique sur la possibilité d'affecter des profits à des zones moins taxées qui traverse tout BEPS

ACTION 8-9-10 : Prix de transfert : actions clés pour toucher au principal instrument d'optimisation agressive.

ACTION 11 – Bâtir des données sur BEPS : appel aux experts pour mesurer les pratiques et les coûts de l'optimisation agressive

ACTION 12– Déclaration des schémas d'optimisation : un outil d'appoint utile

ACTION 13 – Documentation prix de transfert : mise en place d'une comptabilité pays par pays mais réservée aux administrations fiscales

ACTION 14 – Résolution des conflits : les nouvelles règles BEPS peuvent susciter plus de conflits entre autorités fiscales et avec les entreprises

ACTION 15 – Convention multilatérale : faire valider les changements en une seule fois

L'OUBLI : PARADIS FISCAUX ET INSTABILITÉ FINANCIÈRE

On peut montrer que, sans être à l'origine de la crise, les paradis fiscaux ont été des facilitateurs de l'instabilité financière en favorisant les prises de risque excessives et les financements risqués opaques.

L'UE pourrait être particulièrement touchée par des paradis fiscaux qui paraissent au cœur du réacteur du financement de son système bancaire comme intermédiaires du shadow banking américain.



IV-10 PROPOSITIONS POUR ALLER PLUS LOIN 2014-2015



1. Renforcer les administrations fiscales :

un manque de moyens d'investigation et pour traiter les informations qui vont arriver par l'échange automatique et la comptabilité pays par pays

2. Fixer un objectif de réduction des pertes fiscales :

les évolutions en cours doivent se traduire par des rentrées fiscales supplémentaires. Un suivi parlementaire des résultats est nécessaire

3. Agir contre les professionnels du droit et du chiffre :

la lutte contre les paradis fiscaux n'est pas complète tant que l'on n'agit pas contre les intermédiaires – cabinet d'audit, fiscalistes, etc. Des mesures pénales et une labellisation sont deux voies possibles.

4. Sortir les banques des paradis fiscaux :

par une mise en cause juridique des dirigeants à l'image de ce qui se passe aux Etats-Unis et au Royaume-Uni ; par une surcharge en capital systématique

5. Un rapport régulier devant les parlements:

les Etats doivent rendre compte régulièrement des informations obtenues et des progrès accomplis, et débattre au moins une fois par an du sujet lors des discussions budgétaire et lors de la procédure du semestre européen.

6. Protéger les lanceurs d'alerte :

une législation protectrice dépend de l'étendue des faits susceptibles d'être signalés ; de l'étendue et la diversité des secteurs d'activité couverts par la législation ; et, enfin, de l'étendue des personnes pouvant bénéficier du processus et des protections.

7. Avancer vers le principe de taxation unitaire:

traiter chaque groupe multinational comme une seule entité, additionner les résultats mondiaux et les re-répartir en fonction de l'activité réelle. Le choix de la clé de répartition est important dans les effets redistributifs qui se font au détriment des paradis fiscaux.

8. L'UE doit avancer vers une base commune consolidée :

pour l'impôt sur les sociétés, harmoniser les assiettes fiscales, établir un taux plancher, rendre le passage à la base commune obligatoire.

9. Une clause générale anti abus européenne :

permet d'exercer un contrôle efficace mais susceptible de conflits juridiques importants.

10. Avancer vers un cadastre financier mondial:

établir les droits de propriété des titres financiers de manière centralisée et transparente. Une voie difficile.

CONCLUSION : UNE BATAILLE POLITIQUE LOIN D'ÊTRE TERMINÉE

Les multinationales optent pour trois stratégies : influencer le contenu de BEPS, mener une bataille politique au Congrès américain, rebâtir de l'opacité.

Les Etats sont tiraillés entre coopération sur la définition des nouvelles normes et sur l'échange d'information et concurrence sur la récupération des bases fiscales.

Si le G20 arrive à réduire substantiellement les pratiques d'optimisation agressive, de nombreux mouvements de capitaux internationaux artificiels disparaîtront. Mécaniquement et statistiquement, **la lutte contre les paradis fiscaux conduit à une forme de démondialisation financière.**



I – LUTTER CONTRE LES PARADIS FISCAUX : LES TROIS MENACES



Comme les pavillons de complaisance et les zones franches, **les paradis fiscaux** appartiennent au monde de l'économie offshore. On peut la définir comme **tous les moyens qui permettent d'instaurer un découplage** entre le lieu réel et le lieu juridique d'une transaction : toucher des revenus, faire des profits, innover, etc., dans un territoire et le déclarer, et donc être taxé, dans un autre. Toute politique publique de lutte contre les paradis fiscaux revient donc à choisir comme objectif de casser ces espaces légaux fictifs d'enregistrement des transactions.

Depuis 2008, nombre de pays européens, puis l'Union, puis le G20 ont ouvert une période de remise en cause de ces territoires. Le sujet, qui n'intéressait encore que quelques représentants de la société civile il y a une petite dizaine d'années, fait désormais partie des priorités de la diplomatie économique internationale. Le parlement européen est l'un des acteurs de ce débat et il produit régulièrement des prises de position politiques, à l'image du texte de mai 2013 sur la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et les paradis fiscaux. Un document complet et très au fait des débats sur le sujet mais qui a été produit juste avant des évolutions importantes en matière de lutte contre les paradis fiscaux. Ce présent rapport vise ainsi à rappeler brièvement les raisons pour lesquelles la lutte contre les paradis fiscaux est indispensable ; à proposer un premier bilan des deux grands axes retenus depuis 2013 pour leur remise en cause, à savoir la mise en œuvre d'un échange automatique d'informations fiscales et la contestation des pratiques fiscales douteuses des multinationales ; enfin, à mettre sur la table dix propositions qui, au-delà des politiques en cours, seraient susceptibles de renforcer la panoplie des instruments à disposition.



1. AU SERVICE DES INÉGALITÉS

Comme leur nom l'indique, les paradis fiscaux sont des territoires qui permettent aux individus et aux entreprises d'échapper à l'impôt. Ces pratiques démarrent à la fin du 19ème siècle et entrent sur l'agenda des politiques publiques internationales (Société des Nations) dès les années 1920.

Trois étapes importantes sont à l'origine de ces pratiques. Le principe d'une très faible taxation pour attirer les sièges sociaux des entreprises naît aux Etats-Unis à la fin du 19ème siècle au New Jersey et au Delaware. Le principe de la résidence fictive (contrôler une activité dans un pays mais payer ses impôts dans un autre) voit le jour en Angleterre en 1929 par la décision de juges britanniques. La possibilité d'une protection renforcée de l'identité des clients naît ensuite dans la loi bancaire suisse de 1934 : l'employé d'une banque suisse livrant des informations concernant l'identité de ses clients, nationaux ou étrangers, y compris à son propre gouvernement, commet désormais un acte criminel. **Personne n'a planifié l'existence des paradis fiscaux, ils sont le résultat d'évolutions historiques nationales différentes.**

Moindre imposition, résidence fictive et secret sont les trois piliers sur lesquels se développent les paradis fiscaux, lentement jusqu'à la fin des années 1960, puis plus rapidement, avec une accélération au cours des années 1990.

Aujourd'hui, les différentes estimations disponibles, toutes très fragiles, semblent indiquer que **les grands Etats perdent chaque année en recettes fiscales au minimum l'équivalent de 2 à 4 % de PIB**, les paradis fiscaux étant l'un des instruments de ces fuites. Le rapport du parlement européen sur la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et les paradis fiscaux de mai 2013 souligne que « selon les estimations, la fraude fiscale et l'évitement fiscal engendrent,

chaque année dans l'Union, un manque à gagner de 1000 milliards d'euros. Ce manque à gagner fiscal alarmant représente, chaque année, un coût d'environ 2 000 euros pour chaque citoyen européen. En moyenne, les pertes fiscales dépassent aujourd'hui, en Europe, le montant total dépensé par les États membres en soins de santé, et elles se chiffrent à plus de quatre fois le montant dépensé dans le domaine de l'éducation dans l'Union ».

Les paradis fiscaux exercent également une forte pression en faveur du moins disant fiscal.

Les recettes fiscales totales des pays de l'Ocde, mesurées en pourcentage de la richesse produite, n'ont cessé de croître du milieu des années 1960 au milieu des années 1990, avant de se stabiliser ces dix dernières années autour de 35 %. Au sein de l'Union européenne à 28, le taux d'imposition des entreprises a perdu 12 points de pourcentage entre 1995 et 2014, passant de 35% à 22,9%. Les Etats ont intégré l'existence des paradis fiscaux et internalisé la nécessité de ne pas trop demander à l'impôt en dépit des immenses besoins sociaux et économiques que réclame une insertion réussie et équitable dans la mondialisation.

Le problème est encore plus criant pour les pays en développement qui se voient privés, par l'évasion fiscale des multinationales et les détournements de fonds des élites publiques corrompues, de recettes fiscales essentielles à leur développement.

En servant prioritairement les intérêts des plus aisés - individus, entreprises, banquiers, investisseurs, etc. - les paradis fiscaux nourrissent les écarts de fortune au sein des pays. Ils **sont l'un des instruments qui permettent aux inégalités de s'accroître.**

2. LES CENTRES FINANCIERS OFFSHORE NOURRISSENT L'INSTABILITÉ FINANCIÈRE

Les premiers marchés financiers offshore contemporains, où les transactions s'exercent sous un faible contrôle public, se sont développés à partir des années 1950 sous l'impulsion de la Banque d'Angleterre, avec la création du marché des eurodollars. A partir de la fin des années 1960, banquiers et multinationales s'en servent de manière croissante pour répondre à la crise du modèle des Trente glorieuses, recherchant des localisations alternatives pour réduire leurs coûts salariaux, échapper aux conflits sociaux et réduire leur participation au financement de l'Etat Providence. Offrant des conditions fiscales avantageuses, une résidence fictive, la protection du secret des transactions et un marché financier développé aux activités difficilement traçables, les paradis fiscaux répondaient alors exactement aux besoins des entreprises.

On peut, à l'instar de Y.S Park, répartir les centres financiers offshore en quatre grands groupes :

- **les marchés primaires :** des grands centres financiers, présents sur tous les segments de marché et destinés à accueillir tous types d'acteurs financiers (Londres)
- **les booking centres :** des espaces spécifiquement dédiés à l'enregistrement fictifs des transactions (Caïmans, Bermudes, etc.) et qui peuvent être également des centres bancaires internationaux (Suisse...). Ainsi, les îles Caïmans se classent régulièrement autour de la 5ème place comme centre financier international (BRI)
- **les Funding centres :** ceux qui organisent des transferts de capitaux de l'extérieur vers l'intérieur (Singapour, Hong Kong...)

- **les Collection centres :** ceux qui organisent des transferts de capitaux de l'intérieur vers l'extérieur (Bahreïn...)

Ces centres financiers offshore représentent un outil efficace de dissimulation des risques financiers. **S'ils n'ont pas causé la crise des subprimes, ils en ont été l'un des facilitateurs**, un rôle jusque-là complètement sous-estimé (cf. infra).

3. DES LIEUX DE BLANCHIMENT

Il n'existe aucun endroit dans les statistiques financières internationales où l'on puisse lire le montant d'argent sale qui passe par les paradis fiscaux. Fondées sur des anecdotes, des extrapolations ou sur des « confidences » des appareils répressifs, **les estimations disponible sont très fragiles**. Les travaux du chercheur américain Tom Naylor souligne qu'une estimation digne de ce nom réclame de connaître le montant du chiffre d'affaires du crime, le taux de profit, le taux d'épargne (ce qui n'est pas flambé dans de la consommation ostentatoire), la part de l'épargne financière, etc., autant d'estimations impossibles. La vérité est que personne ne sait rien ni des montants, ni de leur évolution. C'est pourtant, paradoxalement, cet aspect qui a d'abord mobilisé les politiques publiques en matière de lutte contre les paradis fiscaux avec la création du Gafi dès 1989.

Après un premier échec au début des années 2000 lié au refus américain de s'engager plus avant, la crise financière majeure entamée à l'été 2007 sera le catalyseur d'une véritable contre-offensive des Etats contre les paradis fiscaux et ceux qui les utilisent. Car, loin de l'image de petites îles ensoleillées au service de quelques privilégiés, **les paradis fiscaux s'inscrivent depuis plusieurs décennies au cœur du fonctionnement de la mondialisation** dont ils sont devenus des infrastructures essentielles.



II – LES PREMIERS PAS DE LA CONTRE-OFFENSIVE : 2008 – 2013



1. L'UNION EUROPÉENNE ET LE G20 PRENNENT ENFIN LES PARADIS FISCAUX AUX SÉRIEUX

Lorsque la crise des subprimes démarre en août 2007, les paradis fiscaux ne sont pas dans le débat. Ils commencent à y entrer début 2008 avec l'affaire LGT, une banque du Liechtenstein dont l'un des anciens employés, Heinrich Kieber, vend aux services secrets allemands pour 4-5 millions d'euros un long listing de noms de clients. Des Français, des Britanniques, des Américains s'y trouvent avec beaucoup d'Allemands, incitant la France et l'Allemagne à pousser le sujet de la lutte contre la fraude fiscale au cours de deux réunions fortement médiatisées en juin et octobre 2008.

Mais c'est lors de la **réunion du G20 d'avril 2009** consacrée à la régulation financière que le sujet va entrer sur l'agenda diplomatico-économique international. De nouvelles listes de paradis fiscaux sont publiées, les classant selon leur degré de coopération avec les fiscs étrangers pour traquer les individus fraudeurs. On trouve ainsi des pays « blancs » au comportement adéquat, « gris », pas encore au point (dont l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, Singapour, la Suisse...) et « noirs », les mauvais élèves.

Il est important de souligner que **le G20 affirme alors un double objectif** lorsqu'il décide de s'attaquer à ces territoires : **éviter les fuites de recettes fiscales mais aussi protéger le système financier**, ce qui reconnaît leur rôle de facilitateur de l'instabilité financière, un effet nocif largement sous-estimé. Le FMI et le Conseil de stabilité financière sont chargés d'établir un suivi du respect des règles prudentielles internationales dans ces territoires et de pointer les dérives. Une liste de sanctions possibles à l'encontre des récalcitrants est prévue, pouvant aller jusqu'à la suspension des relations financières. Obligation est faite pour les fonds spéculatifs de s'enregistrer dans les pays où ils opèrent, ce qui va rendre l'opération moins intéressante. Enfin, on trouve l'affirmation d'une volonté politique forte du G20 : *« l'ère du secret bancaire est révolue ».*



Dès leur publication, les listes ont fait l'objet de plusieurs critiques. D'abord sur l'insuffisance du critère retenu pour en sortir, à savoir la signature d'au moins douze traités bilatéraux d'échanges d'informations fiscales respectant le standard de l'Ocde en la matière, c'est-à-dire un échange d'information à la demande des fiscs étrangers lorsque ceux-ci disposent déjà de fortes présomptions. Suite à la pression de la Chine, Hong Kong n'est pas intégré à la liste des pays douteux, ce à quoi les Britanniques ont répondu en faisant enlever Jersey, Guernesey et l'île de Man, l'Irlande étant également considérée comme un pays vertueux. Des choix qui entament la légitimité du processus. Enfin, rapports de force politique oblige, certaines pratiques de la City de Londres ou bien du Delaware aux Etats-Unis ne sont pas non plus pointés du doigt.

La crainte était également importante que les grands pays ne rejouent au même jeu qu'en 2000, pointant certains territoires du doigt avant de les blanchir rapidement. De fait, un regard sur les listes à peine deux ans plus tard montre que la noire est vide et la grise ne regroupe plus qu'une ridicule poignée de pays aussi essentiels que Nauru ou Nioué.

Pour autant, le G20 d'avril 2009 a représenté une étape importante. Avant cette réunion, les paradis fiscaux acceptaient, en principe, de lever leur secret pour donner des informations aux fiscs et aux juges étrangers uniquement en cas de preuve évidente de fraude fiscale (faux documents, etc.), de mouvements d'argent mafieux ou de délits d'initiés. Mais pas en cas d'évasion fiscale, quand les contribuables minimisent leurs impôts en tournant autour de la loi. Ils sont censés désormais collaborer en cas d'évasion fiscale.

Quelles garanties a-t-on qu'ils le feront ? **Lors de sa réunion de septembre 2009 au Mexique, le**

LES LISTES DU G20 EN 2009

Source : OCDE

LISTE GRISE			
AUTRICHE	ANDORRE	ANGUILLA	ANTIGUA ET BARBUDA
ARUBA	BAHAMAS	BAHREIN	BELGIQUE
BELIZE	BERMUDES	BRUNEI	ILES CAÏMAN
CHILI	ILES COOK	DOMINIQUE	GIBRALTAR
GRENADE	GUATEMALA	LIBERIA	LIECHTENSTEIN
ILES MARSHALL	LUXEMBOURG	MONACO	MONTSERRAT
NAURU	ANTILLES NÉERLANDAISES	NIUE	PANAMA
SAINT KITTS ET NEVIS	SAINTE LUCIE	SAINT VINCENT ET LES GRENADINE	SAMOA
SAINT MARIN	SINGAPOUR	SUISSE	ILES TURK ET CAÏQUES
VANUATU	ILES VIERGES BRITANNIQUES		
LISTE NOIRE			
COSTA RICA	MALAISIE	PHILIPPINES	URUGUAY

Forum mondial décide la création d'un « groupe de revue par les pairs » (Peer Review Group ou PRG) chargé de surveiller, d'une part, que les promesses faites au niveau international étaient traduites dans le droit interne des pays concernés (phase 1) et, d'autre part, que ceux-ci fournissent effectivement les informations demandées (phase 2), le tout en suivant des critères bien précis (voir tableau).

Ainsi, le PRG publie-t-il régulièrement les résultats de ses missions chez les pays membres du Forum, indiquant qui avance sur le bon chemin, qui avance tout en pouvant faire mieux et qui n'avance pas. Le PRG n'a pas hésité à montrer du doigt certaines pratiques du Delaware et à mettre

en fureur les officiels britanniques en pointant des manques dans la collecte d'informations fiscales (on peut suivre l'ensemble des rapports et des informations pour chaque pays sur le site www.eoi-tax.org).

LES 10 CRITÈRES D'ÉVALUATION DU FORUM MONDIAL

Source : Forum mondial

A. DISPONIBILITÉ DES RENSEIGNEMENTS

- A.1. identifier les propriétaires de toutes formes de sociétés
- A.2 disponibilité de registres comptables fiables pour l'ensemble des entreprises
- A.3 renseignements bancaires disponibles pour tous les titulaires de comptes

B. ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS

- B.1. Capacité d'obtention et de communication des informations pouvant être demandées par les fiscaux étrangers dans le cadre des accords d'échange de renseignements fiscaux
- B.2. Les droits et protections locales des personnes doivent être compatibles avec un échange d'informations efficace

C. ECHANGE DE RENSEIGNEMENTS

- C.1. Efficacité des mécanismes d'échange d'information
- C.2. Le réseau des accords d'échange d'information doit couvrir tous les partenaires économiques importants.
- C.3. Les informations transmises doivent rester confidentielles
- C.4. Le droit et la protection des contribuables et des tiers doit être respecté
- C.5. Les informations doivent être fournies dans un délai raisonnable



Les procédures d'évaluation de l'ensemble des 100 et quelques membres du Forum mondial se poursuivent en 2015. L'ensemble des pays sont classés en quatre catégories : pays conformes, conformes pour l'essentiel, partiellement conformes et non conformes. **Selon le dernier état des lieux disponible en novembre 2014, quatre pays étaient considérés non conformes : Chypre, le Luxembourg, les îles Vierges britanniques et les Seychelles** (voir annexe I).

Jusqu'en 2012, il ne faisait aucun doute qu'une fois tous les pays jugés conformes, toute forme de secret à des fins fiscales aurait disparu. Mais les premiers bilans des échanges d'information à la demande ont montré que cet instrument était loin d'être efficace - la France, par exemple, indiquait fin 2011 un taux de retour de seulement 30 % à ses demandes d'information. Une nouvelle étape était nécessaire.

2. VERS L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS FISCALES

A partir de l'été 2012 et de la réunion du G20 de Los Cabos au Mexique, l'OCDE change son fusil d'épaule et commence à promouvoir **un nouveau standard international, celui de l'échange automatique d'informations fiscales**. Selon ce principe, dès que le ressortissant d'un pays réalise une transaction financière à l'étranger, le fisc de son pays d'origine en est automatiquement informé. Une évolution validée politiquement au niveau des ministres des Finances du G20 en avril 2013 puis par les chefs d'État et de gouvernement lors de leur réunion de septembre 2013 à Saint-Petersbourg.

De son côté, l'Union européenne s'est inscrite dans ce mouvement général dès le **Conseil européen du 22 mai 2013**. Le communiqué final demandait l'adoption, avant la fin de l'année 2013, de la nouvelle mouture de la **Directive épargne**. En place depuis 2005, elle instaure un échange automatique d'informations fiscales sur les paiements d'intérêts reçus par les individus. Ce qui laisse la porte ouverte aux fraudeurs passant par

des personnes morales ou utilisant des produits financiers pour transformer leurs revenus d'intérêt en autres types de revenus. Une nouvelle version de la directive, établie en 2009 et élargissant l'échange d'informations aux personnes morales et sur un spectre plus large d'actifs financiers attendait dans les cartons, le **Conseil indique alors son souhait qu'elle entre en vigueur et œuvre en ce sens en mars 2014**.

Dans la même perspective, une autre **Directive, sur la coopération administrative dans le domaine fiscal**, en place depuis le 1er janvier 2013, prévoyait aussi de mettre en œuvre l'échange automatique d'informations dans l'Union en 2015. **Le Conseil a décidé en octobre 2014 d'étendre également cette directive** ce qui l'amènerait à couvrir un spectre plus large d'échange automatique d'informations, au-delà de la Directive épargne et incluant les dimensions du standard mondial établi par l'OCDE.

Tout cela va dans le sens de la mise en œuvre d'un échange automatique d'informations fiscales à périmètre large au niveau de l'Union. En matière de calendrier, l'Europe a finalement décidé de se caler sur celui du G20. Plutôt que de demander à chaque pays de réviser bilatéralement ses conventions fiscales avec tous ses pays partenaires, l'OCDE développe un standard mondial techniquement opérationnel. Les pays pauvres devront pouvoir bénéficier de l'échange automatique et le G20 s'est engagé à leur apporter des moyens financiers pour les aider à mettre en œuvre ce nouvel outil.

3. LA REMISE EN CAUSE DES PRATIQUES DOUTEUSES DES MULTINATIONALES

L'année 2013 aura également été marquée par le lancement politique, entre l'été et septembre, du **plan d'action proposé par l'OCDE à l'encontre des pratiques fiscales douteuses des multinationales**. **Baptisé BEPS** (Base Erosion and Profit Shifting ; Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices), ce plan vise, comme son nom l'indique, à

s'attaquer aux pratiques qui permettent aux grosses entreprises mondialisées de réduire leur base imposable en faisant voyager les profits qu'elles réalisent dans les territoires où ils seront les moins taxés. Les pays du G20 se sont mis d'accord pour lister quinze points précis qui méritent de leur part une action politique s'ils veulent retrouver de la souveraineté fiscale face aux multinationales. Et ils se sont donné jusqu'à la fin 2015 pour définir concrètement les mesures du plan d'action de manière coordonnée.

La quinzaine de points soulevés, assez techniques, sont autant de cibles pertinentes pour tenter de remédier aux failles actuelles qui aboutissent à la faible taxation des grands groupes.

Les pays du G20 ont ainsi opté pour quatre grandes missions :

VISER LES TECHNIQUES D'OPTIMISATION AGRESSIVE.

Le G20 s'attaque aux comportements les plus rémunérateurs pour les entreprises en termes d'évitement de l'impôt. Pas moins de huit mesures sur les quinze y sont consacrées. Il s'agit, par exemple, de s'en prendre aux pratiques douteuses de prix de transferts – les prix auxquels les filiales d'une même multinationale s'échangent des biens et services – concernant les transactions portant sur les actifs immatériels (brevets, licences, logiciels, etc.), sur la gestion des risques, sur le niveau de capital des différentes filiales, etc. On y trouve aussi la remise en cause de la déduction fiscale pour intérêts d'emprunts, largement détournée par les entreprises (la filiale située dans un paradis fiscal prête beaucoup à celle située sur un territoire à plus forte taxation, ce qui réduit de sa base imposable les intérêts qu'elle doit payer), et des manipulations des traités bilatéraux d'investissements afin de bénéficier de déductions fiscales, ainsi que d'autres interventions techniques importantes ;

FACILITER LE TRAVAIL DES ADMINISTRATIONS FISCALES.

En obligeant les entreprises à déclarer leurs techniques d'optimisation aux fiscaux, à leur fournir des documents précis explicitant leurs choix en matière de prix de transferts et à établir une comptabilité pays par pays de leurs activités, de leurs profits et des impôts qu'elles paient, des informations réservées aux administrations fiscales ;

TAXER LES ENTREPRISES DU NUMÉRIQUE.

Ce secteur au développement récent n'est pas encore imposé à hauteur de l'explosion de son activité. Les pays du G20 ont un intérêt commun à mieux l'imposer ;

CHANGER LES PRATIQUES DES ÉTATS.

En supprimant les comportements instaurant une concurrence fiscale « dommageable », dans le jargon OCDE, c'est-à-dire l'offre par les États de réductions d'impôt excessives ; en offrant aux administrations de nouvelles possibilités de régler leurs différends et ceux avec les entreprises ; en signant un traité multilatéral entre tous les pays parties prenantes afin d'éviter à chacun d'eux de devoir renégocier tous ses traités bilatéraux ; enfin, en développant les outils statistiques permettant de mieux estimer les conséquences fiscales des pratiques douteuses des multinationales, de mieux mesurer l'ampleur du problème et de savoir si les mesures mises en œuvre ont effectivement tendance à le réduire.

Le plan d'action est donc assez large et pertinent sur les problèmes actuels que posent les systèmes d'imposition des grandes entreprises (pour une description précise des 15 actions du plan BEPS voir annexe III). Avec le principe de l'échange automatique d'informations à des fins fiscales, le G20 a engagé deux pas importants dans la remise en cause des paradis fiscaux. Pour autant, **la lutte contre ces territoires ne fait que commencer.**



III – LA MISE EN ŒUVRE D’UN NOUVEAU CADRE: 2014 – 2015

1. LE SECRET FISCAL N'EST PAS ENCORE MORT

LES AVANCÉES : LA REMISE EN CAUSE DU SECRET BANCAIRE

L'année 2015 va voir la progression de la mise en œuvre concrète de l'échange automatique d'informations fiscales aussi bien du côté des acteurs privés - qui vont devoir intégrer les normes de transmission de données établies par l'OCDE - que des acteurs publics. Néanmoins, les Etats se sont donnés du temps pour finaliser le processus.

Une centaine de pays se sont engagés à passer à l'échange automatique (voir annexe II) : environ la moitié ont promis de démarrer en septembre 2017 pour les nouveaux comptes et pour les comptes passés concernant les plus fortes transactions. Les autres pays sont censés les rejoindre en 2018.

Dans le premier groupe, on trouve la grande majorité des grands pays industrialisés – sauf le Canada et le Japon – mais aussi des paradis fiscaux importants comme les îles Caïmans, le Luxembourg, les îles Vierges britanniques, les îles anglo-normandes ou l'Irlande. Dans le second groupe, ceux qui ont demandé un délai jusqu'en 2018, on retrouve la Suisse, Andorre, Monaco, l'Autriche, les Bahamas, Hong Kong ou Singapour, de même que la Chine.

Une fois concrétisée, la norme internationale prévoit l'échange automatique régulier entre les gouvernements de toutes les informations financières pertinentes à partir de comptes détenus par les personnes physiques et morales (y compris les trusts et autres entités) dans les institutions étrangères. **Le périmètre couvert est a priori assez large** : du point de vue de l'information financière, incluant tous les types de revenus de placement (y compris les intérêts, les dividendes, les revenus de certains contrats d'assurance et d'autres types de revenus similaires) ainsi que les produits de la vente d'actifs financiers; du point de vue des institutions concernées, qui ne sont pas limités aux banques mais com-



prennent également d'autres institutions financières comme les courtiers, et certains véhicules de placement collectif et les sociétés d'assurance ; et les comptes faisant l'objet de l'échange incluent ceux détenus par les personnes et les entités (qui comprennent les trusts et fondations), avec l'obligation de rechercher l'information sur les véritables bénéficiaires, même s'il faut remarquer que l'information, à priori transmise une fois par an, ne concerne que les soldes des comptes, laissant la porte ouverte à des manipulations durant le reste de l'année.

L'OCDE souligne que le mouvement vers l'échange automatique produit déjà des effets positifs avant sa mise en œuvre. Plus de 500 000 contribuables ont approché leurs autorités fiscales dans neuf pays dans le cadre de procédures de dénonciations volontaires. Au total, 37 milliards d'euros auraient déjà été récupérés par un ensemble de 25 pays.

Point important : dès 2016, le Forum global engagera une revue par les pairs afin de vérifier que le cadre juridique permettant l'échange automatique se met bien en place dans les différents pays. Ces revues doivent être l'occasion de repérer les problèmes liés à l'échange automatique afin d'en accroître l'efficacité.

LES AVANCÉES : FORCER LA TRANSPARENCE DES TRUSTS ET AUTRES ENTITÉS

Mettre fin à l'opacité fiscale réclamait de s'attaquer au secret bancaire : le principe de l'échange automatique en remet en cause les fondements – quel intérêt d'ouvrir un compte dans un paradis fiscal lorsque mon nom reviendra automatiquement au fisc de mon pays ! Mais il fallait également s'attaquer à l'autre grand instrument d'opacité que sont les trusts et autres entités juridiques du même genre qui permettent de gérer des fortunes sans que l'identité de ceux qui apportent l'argent comme de ceux qui en bénéficient soit connue.

Le G20 a ainsi adopté en novembre 2014 des « Principes de haut niveau » destinés à établir une réelle transparence en matière de détention de n'importe quel type de sociétés. Fin janvier 2015, les commissions des affaires économiques et des libertés civiles du Parlement européen ont validé un accord sur la **quatrième version de la Directive Anti blanchiment** – qui couvre au-delà du seul blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, la corruption et la fraude fiscale - **réclamant aux États membres de l'UE de tenir des registres centraux des propriétaires effectifs des sociétés et autres entités légales, ainsi que des trusts**. Les registres centraux seront accessibles aux autorités publiques, aux « entités soumises à des obligations » (banques, auditeurs, juristes...) et même au public (pour les entreprises uniquement). Néanmoins, toute personne souhaitant y accéder devra démontrer un « intérêt légitime » à le faire et les informations sur les trusts seront uniquement accessibles aux autorités et aux entités soumises à des obligations. Le Parlement dans son ensemble et le Conseil devront valider la démarche dans les mois qui viennent et les États devront les transcrire dans leur droit national dans les deux ans qui suivent. Mais la route est tracée.

LES AVANCÉES : L'AMÉLIORATION DU STANDARD DE L'ÉCHANGE À LA DEMANDE

En plus de l'échange automatique, le Forum mondial va continuer à surveiller la mise en œuvre des standards d'échange d'informations fiscales à la demande. Pourquoi s'embêter avec un standard inférieur – il faut constituer un dossier solide pour pouvoir demander l'information – au moment où un standard plus élevé – l'information arrive automatiquement – se met en place ?

Pour deux raisons. D'une part, pour pouvoir vérifier des informations qui arriveront par l'échange automatique sur des points précis. D'autre part, pour circonscrire le risque que des pays qui ont signé en faveur de l'échange automatique cherchent à ne

pas donner toute l'information possible. Ils finiront par se faire montrer du doigt par le Forum mais il peut être intéressant de disposer d'un outil fiable pour pouvoir faire des demandes, permettant en cas de réponse inadéquate ou inexistante de fournir des éléments permettant d'engager des pressions diplomatiques publiques sur les territoires concernés.

LES POINTS À SURVEILLER : QUI VA RECEVOIR QUELLE INFORMATION SUR QUI ?

Les experts du Tax Justice Network Andres Knobel et Markus Meinzer pointent de nombreuses possibles failles techniques au standard développé par l'OCDE qui ouvriraient des possibilités de le contourner. En particulier, des individus pourraient acheter des certificats de résidence dans des paradis fiscaux et donner cette information aux établissements financiers qui la leur réclameront. Résultat : dans le cadre de l'échange automatique, un résident allemand ou français se dissimulant par exemple derrière un certificat de résidence à l'île de Saint Kitts – qui offre la citoyenneté locale contre un investissement de 250 000 dollars dans l'industrie de la canne à sucre... - verra l'information le concernant partir automatiquement à Saint Kitt... qui n'en fera rien !

Pire : les pays qui choisissent d'être inscrits sur la liste A de l'accord multilatéral d'échange d'information, s'engagent à fournir toutes les informations demandées mais à ne rien demander en retour – une possibilité ouverte à l'origine par l'OCDE pour les pays sans impôt sur le revenu. **Devenir des résidents fictifs de ces territoires deviendra alors particulièrement intéressant puisque l'information les concernant ne sera envoyée à aucun pays !** Pour autant, un Européen devenant soudainement un non-résident ne manquerait pas d'attirer l'œil des autorités fiscales.

LES POINTS À SURVEILLER : LA TRANSCRIPTION DANS LES DROITS NATIONAUX

Le monde et l'Europe n'en ont pas encore fini avec le secret fiscal. Si le secret bancaire et l'opacité des trusts sont sur la sellette, le chemin à parcourir est encore long entre la construction des instruments, leur utilisation et la démonstration de leur efficacité.

Si de nombreux paradis fiscaux se sont ralliés au standard mondial de l'échange automatique, une étape importante sera la transcription concrète de l'outil dans leur droit national. **En ce qui concerne la Suisse, par exemple, la procédure du référendum populaire pèse toujours sur l'engagement définitif du gouvernement. Et la question se posera de savoir avec quels pays elle acceptera d'échanger des informations.** Le Conseil fédéral parle « d'Etats de droit », des précisions seront nécessaires.

Sur un plan plus général, la convention multilatérale à laquelle participe chacun des Etats est en fait une somme d'engagements réciproques bilatéraux dépendant des choix effectués par chaque pays. Le résultat final de ces choix devra être surveillé de près.

LES POINTS À SURVEILLER : L'ABSENCE DE RÉCIPROCITÉ DE LA PART DES ETATS-UNIS

Mais les problèmes ne viendront pas forcément que des paradis fiscaux. Si plusieurs d'entre eux ont décidé pour l'instant de résister à la pression – comme le Panama, Bahreïn, les îles Cook, Nauru et le Vanuatu – il manque un pays important sur la liste des bons élèves : les Etats-Unis. L'échange automatique est censé se mettre en place sur une base de confidentialité – l'information ne peut aller à tout le monde. Mais aussi de réciprocité : je reçois des informations des autres pays dans la mesure où je leur en fournis.

Or, à l'heure actuelle, **les Etats-Unis n'acceptent pas la réciprocité.** Ils ont promis d'y venir un jour



mais sans calendrier précis. On voit mal le Congrès américain, dont les deux chambres sont contrôlées par les républicains, avancer sur le sujet. Bel appel d'air pour le Delaware et autres Etats américains parasites qui n'auront pas, à ce stade, à donner d'informations.

Il est essentiel que l'Europe, parlant d'une seule voie, exerce une pression politique sur les Etats-Unis en la matière afin de les amener le plus rapidement possible à accepter la réciprocité.

LES POINTS À SURVEILLER : LE POSITIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS ET LE RÔLE DES JUGES

On peut par ailleurs penser que les grandes banques internationales ne joueront pas forcément le jeu. Elles pourraient être tentées de se considérer « too big to jail » et décider de poursuivre leurs activités fiscales opaques pour elles-mêmes et pour leurs clients. De ce point de vue, les Etats-Unis jouent un rôle important : après avoir proposé des arrangements financiers aux grandes institutions bancaires prises la main dans le sac de comportements financiers douteux – y compris de fraude fiscale comme UBS – la justice américaine semble vouloir franchir une nouvelle étape.

Le discours prononcé en septembre 2014 par Marshall L. Miller, un haut responsable du ministère de la Justice des Etats-Unis, semble indiquer une volonté d'aller plus loin. « Les entreprises n'agissent de façon criminelle que parce que des individus le font » assène Miller. « Lorsque la poursuite d'individus coupables est empêchée, les intérêts du gouvernement ne peuvent être reconnus qu'en poursuivant la société. C'est l'un des leçons qui doivent être tirées des cas de BNP Paribas et de Crédit Suisse ». Les deux banques ont payé de fortes amendes car elles ont volontairement omis de remettre à la justice américaine les preuves permettant d'inculper leurs dirigeants. A l'inverse, Morgan Stanley est citée en exemple pour avoir coopéré en la matière

Le deal proposé aux entreprises est donc clair : vous nous donnez les preuves de la culpabilité individuelle de vos patrons ou bien vous payez beaucoup. Et on sent que Marshall Miller préfère désormais la première solution. Il décrit dans le détail les moyens techniques utilisés, digne des enquêtes policières contre la pègre, pour coincer les délinquants en cols blancs. Et pour ceux qui n'aurait pas compris : « je vais être direct. Si vous voulez être crédité d'une coopération totale, faite tous les efforts possibles pour apporter les preuves de culpabilité individuelle la première chose dont vous parlez quand vous passez la porte pour venir faire votre présentation. Et soyez sûrs que c'est la dernière chose dont vous parlez avant de ressortir!»

Le message est limpide : après avoir fait payer les entreprises, la justice américaine veut voir des têtes tomber. En quelque matière délictueuse que ce soit – y compris dans les cas de fraude et d'évasion fiscale – les dirigeants des grandes entreprises ne seraient plus too big to jail. **Face à cette offensive, la justice des pays européens est restée jusqu'à présent en retrait.** Mais elle peut avoir un rôle à jouer dans l'efficacité des mécanismes de levée de l'opacité fiscale qui sont en train de se mettre en place.

Si les grandes banques sont amenées à jouer le jeu, on peut alors se demander si des établissements européens plus marginaux ne vont pas tenter de récupérer le marché rentable du secret fiscal, mettant à mal les projets du G20. Néanmoins, dans la mesure où de véritables progrès seraient réalisés en ce domaine, les petites boutiques financières devraient offrir des produits risqués, et donc très onéreux, qui plus est forçant des individus fortunés souhaitant échapper aux autorités fiscales à se mêler plus étroitement à des opérations de blanchiment d'argent sale ou de financement du terrorisme.

De la même façon, le Panama et quelques autres petits paradis fiscaux n'auront pas les compétences et les infrastructures nécessaires pour se substituer complètement aux centres financiers offshore qui

joueraient le jeu de la transparence fiscale. Qui plus est, ils seraient sous le regard de l'ensemble du reste du monde pour qui il ne serait pas difficile de les sanctionner de même que les acteurs privés les utilisant car leur remise en cause ne provoquerait pas de risque systémique. Dans la mesure où l'action coordonnée du G20 force les grands centres financiers à jouer le jeu de la transparence, un résidu de territoires non coopératifs ne semble pas représenter une menace importante et durable.

LES POINTS À SURVEILLER : LE DEGRÉ DE TRANSPARENCE DES TRUSTS

Dans le cadre de l'amélioration du standard d'échange d'informations à la demande, le Forum global a indiqué en novembre dernier au G20 de Brisbane qu'il intégrait dans les termes de référence de sa revue par les pairs la surveillance du fait que les pays disposent des informations permettant de connaître les propriétaires effectifs des entreprises et autres entités présentes sur leur territoire. Même si cette avancée tend à internationaliser les normes de transparence en la matière, chaque pays reste libre d'en déterminer les conditions concrètes de réalisation.

En Europe, la 4ème Directive anti blanchiment permet des avancées en la matière **mais le public au sens large reste exclu des informations concernant les trusts**. La définition précise de qui dispose d'un « intérêt légitime » à réclamer les informations disponibles devra être surveillée. La liberté donnée à chaque Etat d'établir sa propre feuille de route en la matière doit être utilisée pour faire évoluer le processus de mise à disposition des informations vers les cas les mieux disant : le Danemark et le Royaume-Uni ont ainsi indiqué leur intention d'établir des registres centraux nationaux ouverts au public en ce qui concerne les entreprises et le gouvernement britannique a demandé aux Etats de son ancien empire de le suivre sur le sujet mais la partie est loin d'être gagnée en la matière (les îles Vierges britanniques ont par exemple caté-

goriquement refusé l'établissement de registres publics). Depuis la loi de décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale, la France est censée disposer d'un registre central des fiducies et trusts étrangers établis par le ministère des Finances mais on l'attend toujours.

LES POINTS À SURVEILLER : QUELLES INFORMATIONS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT?

Le Forum mondial prend bien soin dans chacune de ses communications de mettre en avant son souci d'associer les pays en développement aux progrès réalisés en matière d'accès à l'information fiscale. Néanmoins, **une réticence demeure du côté des vieux pays industrialisés à s'engager à fournir des informations à certains pays** dont les dirigeants n'ont pas toujours un comportement irréprochable et qui pourraient être tentés d'utiliser les informations fournies à leur administration à des fins personnelles ou politiques.

A l'inverse, les pays en développement sont des victimes de l'évasion et de la fraude fiscale au même titre que les pays du Nord et, dans la mesure où ils disposent des capacités de traitement de l'information, celle-ci leur serait grandement utile.

L'année 2015 sera celle de la 3ème Conférence sur le financement du développement des Nations Unies à Addis-Abeba du 13 au 16 juillet. Une occasion d'aborder le sujet de la meilleure coordination possible avec les pays du Sud en matière d'échange d'informations, même si la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ne représente qu'un aspect de la capacité de mobilisation nationale des recettes budgétaires. Pour les pays en développement, réussir à construire une administration fiscale, c'est stimuler de manière générale les capacités institutionnelles nécessaires au développement à long terme. C'est aussi trouver les compromis d'un contrat social partagé entre l'Etat et l'ensemble de la population et des acteurs du développement. Autant de dimensions politiques et structurelles qui



incluent mais dépassent la lutte contre la fraude fiscale.

LES POINTS À SURVEILLER : L'AMÉLIORATION DU STANDARD

La définition précise du standard mondial d'échange automatique représente un travail complexe et technique qui peut laisser la porte ouverte à des interprétations ou à des comportements visant à le contourner. Surtout pour les utilisateurs les plus fortunés et les plus opaques, prêts à mettre le prix pour continuer à échapper le plus possible aux autorités fiscales. On peut ainsi pointer de manière précise, à l'instar d'Andres Knobel et Markus Meinzer, dans les détails techniques du standard ceux qui sont les plus à risques en matière d'échappatoires possibles, on en a donné des exemples ici.

L'important réside donc dans le fait que le standard fasse l'objet de revues régulières qui permettent de l'améliorer de manière dynamique au cours des années qui viennent (il en est de même pour les Directives européennes en la matière). Les limites de l'échange automatique de la première Directive épargne avait été rapidement mises en avant mais il a fallu attendre des années avant de pouvoir y remédier. L'existence d'un processus de revue régulier du standard en vue d'une réaction rapide aux défauts qui ne manqueront pas d'apparaître revêt une importance capitale pour les années à venir.

2. SAVEZ-VOUS BEPSER ? PETIT VADÉMÉCUM

Les 15 points du plan BEPS font l'objet de premières analyses et pistes de réflexion de la part de l'OCDE. Les documents sont ensuite ouverts aux commentaires publics. L'institution synthétise les propositions et tentent de trouver des positions de compromis. Les débats ainsi engagés sur chacun des points du plan d'action sont très techniques. Sans entrer dans les détails du

débat d'expert, on peut souligner les points importants qui sont actuellement négociés (pour une présentation détaillée de chacun des points voir l'annexe 3).

ACTION 1

L'ÉCONOMIE DIGITALE

Taxer les entreprises digitales ne pose pas un problème différent de la taxation des autres entreprises, affirme l'OCDE. Les problèmes d'érosion des bases fiscales et de transferts de profits sont pourtant exacerbés lorsque l'activité économique devient numérique car les entreprises de ce secteur sont plus agressives.

Les mesures proposées par l'OCDE visent d'abord à empêcher que les entreprises de ce secteur puisse par exemple localiser des éléments de propriété intellectuelle dans des paradis fiscaux avant de faire payer des droits d'utilisation aux autres filiales et ainsi siphonner leurs profits. L'OCDE veut proposer les modalités d'une taxation de la valeur ajoutée de ce type d'activité tout en réfléchissant à ce que pourrait être l'expression juridique d'un « établissement numérique permanent » (on taxe là où est établi l'établissement permanent).

ACTION 2

NEUTRALISER LES PRODUITS HYBRIDES

Les hybrides sont des produits financiers qui changent de tête en fonction de l'endroit où ils se font voir. Par exemple, actions dans le pays qui ne taxe pas les dividendes, ils deviennent obligations dans celui qui ne taxe pas les intérêts. Deux filiales placées dans les pays adéquats qui s'échangent ce type de produits échappent ainsi à toute imposition.

L'OCDE met sur la table les instruments juridiques qui permettent selon ses experts de neutraliser les effets des produits hybrides qui devraient donc être amenés à disparaître.

**ACTION
3****RENFORCER LES RÈGLES SUR
LES TRANSFERTS PROVENANT
DE FILIALES**

Chaque pays met en œuvre des régimes fiscaux spécifiques encadrant les modalités de taxation des revenus provenant des filiales situées à l'étranger. L'OCDE souhaite que ces différents régimes se rapprochent et puissent limiter l'incitation à conserver des profits dans les paradis fiscaux. Au sein de l'Union européenne, depuis l'arrêt Cadbury de mai 2006, les pays européens peuvent intervenir sur les transferts entre filiales en matière fiscale dans la mesure où les filiales sont considérées comme « purement artificielles ».

Les pays de l'Union ont par ailleurs jusqu'au 31 décembre 2015 pour transcrire l'amendement de janvier 2015 de la Directive mère-fille qui intègre désormais une clause anti-abus permettant aux autorités nationales de ne pas accorder l'avantage de non double taxation aux montages « non authentiques », c'est à dire mis en place pour obtenir un avantage fiscal et ne reposant sur aucune réalité économique.

**ACTION
4****LIMITER L'UTILISATION DES
DÉDUCTIONS D'INTÉRÊTS
D'EMPRUNTS**

L'un des outils utilisés par les entreprises pour réduire leur base fiscale consiste à ce qu'une filiale située dans un paradis fiscal octroie un prêt à une autre localisée dans un pays de plus forte taxation. **Le remboursement des intérêts d'emprunts étant déductible des bénéfices, les entreprises ont trouvé là un moyen de siphonner leurs bénéfices vers les paradis fiscaux.** L'OCDE réfléchit à plusieurs méthodes pour limiter le recours à ce type de pratiques.

L'institution ne souhaite pas fixer de normes en matière de financement des multinationales, en particulier quant à leurs choix de recourir plus

à l'emprunt ou au capital. Néanmoins, même si l'utilisation de cet outil d'optimisation fiscale agressive semble moins répandue que celui de la manipulation des prix de transfert, l'orientation suivie consiste bien à limiter l'utilisation abusive du recours à l'endettement.

**ACTION
5****LUTTER CONTRE LA
CONCURRENCE FISCALE
DOMMAGEABLE (RULINGS...)**

A l'image des traités européens, l'OCDE considère que la concurrence est bonne en soi, y compris dans le domaine fiscal. Mais elle devient « dommageable » lorsque les Etats vont trop loin dans l'offre de procédés visant délibérément à soustraire des recettes fiscales à leurs voisins. L'OCDE a ainsi commencé à bâtir un consensus sur deux points.

D'une part sur la remise en cause des « patent box », ces législations qui cherchent à attirer fiscalement les activités de recherche et de localisation de brevets des multinationales. La Belgique, l'Espagne, la France, la Hongrie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni ainsi que la Suisse offre ce type de législations et l'Irlande a annoncé vouloir les rejoindre. La Commission européenne a demandé fin 2014 à la Belgique, à Chypre, à l'Espagne, à la France, à la Hongrie, au Luxembourg, à Malte, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni de lui fournir des informations sur leurs « patent boxes ».

D'autre part, sur la surveillance des pratiques de rescrits fiscaux, les fameux rulings – un accord préalable hors la loi commune entre le fisc d'un pays et des entreprises sur les procédures de taxation de leurs profits. L'OCDE condamne la pratique des « rulings ».

Sur la base de documents couvrant la période 2002-2010, le consortium international de journalistes d'investigation a montré en novembre 2014 que le Luxembourg a signé par l'intermédiaire du cabinet d'audit PricewaterhouseCoopers 548 ac-



cords de ce type avec plus de 340 entreprises multinationales aussi bien que de taille moyenne. Bien plus au total car nul doute que les autres grands cabinets d'audit ont leurs propres clients.

Concrètement, cela consiste pour le fisc luxembourgeois à valider des pratiques de minimisation des profits afin d'aboutir à une taxation faible, de l'ordre de 0,5 - 3 %. Des recettes faibles qui, multipliées par le nombre important d'entreprises concernées, quelques commissions et tout le business d'optimisation agressive qui va autour, permettent au final au Luxembourg de bâtir sa richesse et des rentrées fiscales non négligeables sur la base d'un détournement des recettes des autres pays.

L'OCDE réclame l'obligation pour les autorités fiscales de procéder entre elles à des « échanges spontanés » d'information sur ces pratiques tandis que le **Commissaire européen Pierre Moscovici** parle « d'échange automatique » - sur un périmètre qui pourrait être plus large que celui de BEPS, on attend les propositions du Commissaire - mais le principe est le même : le Luxembourg, par exemple, sera censé informer le fisc des autres pays européens qu'il a accordé des rulings d'optimisation agressive à des entreprises de leur pays. On peut, à juste titre, douter de la volonté de mise en œuvre de la part du Luxembourg et des autres pays adeptes de ce genre de pratiques. Du côté de l'OCDE on répond que l'action 12 du plan BEPS oblige les entreprises de déclarer aux fiscs leurs montages fiscaux agressifs et que grâce à l'action 13 les administrations fiscales vont bénéficier d'une comptabilité pays par pays qui devrait leur permettre de voir dans quelle mesure de la base fiscale est artificiellement déplacée.

La Commission européenne paraît plus en pointe. Elle a lancé plusieurs enquêtes sur ces pratiques en 2014, notamment sur les accords passés par le Luxembourg avec Amazon et Fiat, par l'Irlande avec Apple, les Pays-Bas avec Starbucks. Dans le cas de l'accord mis en œuvre depuis 2003 entre Amazon et le Luxembourg, constatant que « la plu-

part des bénéfices européens d'Amazon sont enregistrés au Luxembourg mais n'y sont pas imposés », la Commission estime que le pays « accorde de ce fait un avantage économique à Amazon en permettant au groupe de payer moins d'impôts que les autres sociétés », ce qui équivaut pour la Commission à une aide d'Etat déguisée.

En d'autres termes, le principe de la concurrence non faussée permet de lutter contre les pratiques de concurrence fiscale sauvage de certains pays européens. Une évolution importante puisqu'elle permettrait de considérer ces procédures comme illégales au regard du droit européen. Les accords passés, en 1991 puis en 2007, entre le fisc irlandais et Apple sont également dans le viseur. La Commission a d'abord lancé des enquêtes sur des cas liés au à la Belgique, à Chypre, à l'Irlande, au Luxembourg, à Malte aux Pays-Bas et au Royaume-Uni avant de demander fin 2014 à l'ensemble des Etats de l'Union de lui signifier tous les rulings offerts entre 2010 et 2013.

ACTION 6

LA FIN DU TREATY SHOPPING

Les entreprises sont habiles à utiliser les réductions d'impôts offertes par tel pays aux investisseurs de tel autre pour réduire leur fiscalité afin de les attirer. Ainsi, de nombreuses multinationales sont artificiellement logées à Maurice pour bénéficier des accords de ce pays avec l'Inde. BEPS prévoit qu'il y aura désormais des normes minimales d'utilisation de ces traités qui rendront le Treaty shopping impossible. Tous les pays ont donné leur accord pour avancer sur ce point pour lequel **l'OCDE a listé fin 2014 pas moins de 20 points à régler !**

ACTION 7

EVITER LES PRATIQUES ARTIFICIELLES LIÉES AU STATUT D'ÉTABLISSEMENT PERMANENT

Toute l'action de BEPS vise à assurer que les acti-

vités puissent être taxées sur les territoires où est créée la valeur ajoutée et non pas là où elle est artificiellement transférée. Cela passe juridiquement par une réflexion sur le statut d'établissement permanent qui traverse plusieurs points de BEPS. Celui contenu dans cette action vise plus particulièrement à **régler le problème d'entreprises agissant au nom d'autres entreprises, de propositions spécifiques au secteur de l'assurance, etc.**

ACTION 8-9-10

EVITER LES MANIPULATIONS DE PRIX DE TRANSFERT

Au cœur de l'action de BEPS on trouve la nécessité de lutter contre la technique la plus utilisée par les multinationales pour échapper à l'impôt, la manipulation des prix de transfert. Il s'agit notamment ici de s'assurer de l'absence de manipulation dans le cas de prix de transfert sur les actifs immatériels (marques, software...) pour lesquels il n'existe pas de marché international. Dire à Google que le prix de transfert qu'elle impose à ses filiales pour avoir le droit d'utiliser la marque est abusif est une chose, mesurer l'ampleur de cet abus en est une autre : il n'y a pas de marché international comparable en la matière.

L'OCDE souhaite définir de nouvelles règles de prix de transfert corrigeant les défauts de celles actuellement en vigueur et fondées sur le principe que les filiales d'une même multinationale représentent des entités séparées et supposées s'échanger des biens et des services à des prix « comparables » à ceux pratiqués sur les marchés internationaux entre entreprises sans aucun lien. L'OCDE préserve le même principe de raisonnement mais cherche à limiter le plus possible la façon dont les multinationales manipulent ces prix de transferts, manipulations qui donnent lieu ces dernières années à de plus en plus d'affrontements entre autorités fiscales et multinationales. Les détails techniques des règles, anciennes et en cours de négociation, en font le privilège d'un nombre d'experts qui pourront continuer à vivre de leurs

capacités d'interprétation, pour les gouvernements ou les entreprises privées et souvent les deux au cours de leur carrière professionnelle. Car, comme reconnu par les experts de l'OCDE, **la définition des prix de transfert n'est pas une science** et leur objectif est d'arriver à un compromis sur des interprétations permettant de limiter au maximum la non double taxation des firmes.

ACTION 11

BÂTIR DES DONNÉES SUR BEPS

L'OCDE lance ici un appel à tous les experts qui souhaiteraient contribuer à réduire l'optimisation fiscale agressive des multinationales en proposant des outils pour bien la mesurer, à la fois sur une base macroéconomique et microéconomique sur données d'entreprises. Instruments de connaissances et de communications, ces données représentent un outil intéressant qui permettrait de suivre les progrès – ou pas – engagés dans la remise en cause des pratiques fiscales douteuses des entreprises.

ACTION 12

DÉCLARER LES SCHÉMAS D'OPTIMISATION AGRESSIVE

L'action de l'OCDE passe par des obligations de transparence qui concernent les entreprises comme les Etats. **Rendre obligatoire la déclaration aux autorités fiscales d'achats de produits financiers d'optimisation fiscale** peut ainsi donner aux Etats qui les surveillent des informations importantes. Néanmoins, l'existence de ce type de contraintes au Royaume-Uni ne fait pas ce pays un territoire aux entreprises fiscalement vertueuses. Ces déclarations peuvent être un outil d'appoint mais utile.

ACTION 13

AMÉLIORER LA DOCUMENTATION SUR LES PRIX DE TRANSFERT

Une action qui doit tout à l'opiniâtreté de la société civile, en particulier de l'ONG



britannique Tax Justice Network dont l'un des experts, Richard Murphy, a proposé il y a plusieurs années le principe, à savoir la demande faite aux entreprises multinationales de **fournir une comptabilité pays par pays**. L'OCDE va donc établir un cadre de transmissions de données concernant le chiffre d'affaires réalisés, le nombre d'employés, le montant des actifs matériels, les profits réalisés et les impôts payés ainsi que les dettes fiscales. Seules les entreprises au-delà de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires sont concernées. Ce qui, d'après les informations de l'OCDE laissent 85 % des entreprises en dehors du processus. Elles devront fournir leurs données aux autorités fiscales dans chaque pays de résidence en 2016 et celles-ci pourront échanger les informations sur le sujet à partir de 2017.

Seules les autorités fiscales disposeront de ces informations. Elles ne seront donc pas publiques, ce qui est dommage car elles permettraient de mettre en évidence les pratiques d'entreprises qui réalisent du chiffre d'affaires d'un côté mais paient – peu – d'impôts de l'autre grâce aux techniques d'optimisation agressive. L'OCDE prévoit de revoir en 2020 les conditions de fonctionnement de cette comptabilité pays par pays, ce qui permettra peut-être de considérer que l'information pourrait être rendue publique, une évolution qui ne bénéficie pas d'un consensus politique entre les Etats pour l'instant mais qu'il faudra remettre sur la table à ce moment-là.

ACTION 14

RENDRE LA RÉOLUTION DES CONFLITS PLUS EFFICACE

Avec des autorités fiscales qui deviennent plus agressives dans leurs contrôles, **les cas de conflits d'interprétation entre autorités et avec les entreprises contribuables sont à la hausse**. Vu l'ampleur des changements susceptibles d'être mis en œuvre dans le cadre de BEPS, la tendance ne

devrait pas fléchir. D'où l'idée d'être certain que les instruments de résolution des conflits et d'arbitrage sont bien au point. Tous les pays ne sont pas d'accord pour rendre les procédures d'arbitrage obligatoire. Et c'est là encore donner beaucoup de poids à la petite communauté d'experts à même de s'y retrouver dans des règles à la complexité croissante.

ACTION 15

UNE CONVENTION MULTILATÉRALE POUR CHANGER TOUT D'UN COUP

Enfin, les nombreuses évolutions mises sur la table par l'OCDE ne pourront être actives que lorsqu'elles seront incluses dans tous les traités fiscaux internationaux existants. Car, au moment d'établir les règles concernant le problème de la double imposition des multinationales – une fois dans le pays de la filiale, une fois dans le pays de la maison-mère - dans les années 1920, la Société des Nations a choisi de privilégier les conventions fiscales bilatérales plutôt qu'une grande convention multilatérale.

Régler aujourd'hui la question de la non-imposition des entreprises réclame d'importants changements. Pour aller plus vite, les pays ont jugé faisable et souhaitable que l'OCDE propose **une convention internationale permettant de faire valider en une seule fois les nouvelles règles** de taxation des multinationales.

Les 15 actions qui viennent d'être décrites vont assurément dans le bon sens pour la remise en cause des pratiques d'optimisation fiscale agressive des entreprises. Jamais depuis les années 1920 la communauté internationale des Etats n'avaient été aussi loin dans une tentative de définition du cadre fiscal des multinationales. Y compris en faisant l'effort d'y associer par diverses mesures les pays en développement qui souffrent dans des proportions importantes des fuites de recettes fis-

cales, l'OCDE soulignant que pour certains pays la taxation des multinationales correspond à 90 % de leurs recettes. Plusieurs pays du Sud sont associés à BEPS, des réunions se tiennent avec des associations fiscales régionales, certains pays demandeurs bénéficient d'une aide plus directe (Colombie, Ghana, Kenya, Vietnam) et le programme pilote Tax Inspectors Without Borders qui permet d'envoyer des experts du Nord en renfort des administrations fiscales du Sud sur les cas les plus complexes devrait être pérennisé.

Mais si les principes sont posés, leur réalisation reste à concrétiser. Il faut désormais attendre la fin 2015 pour que l'OCDE livre les mesures précises qui vont ressortir de ses réflexions et de ses consultations. On pourra alors porter un jugement plus précis, en attendant de pouvoir observer les résultats.

3. L'OUBLI : PARADIS FISCAUX ET INSTABILITÉ FINANCIÈRE

Lors de sa réunion d'avril 2009 à Londres, le G20 avait pointé l'importance de réguler les centres financiers offshore considérés comme une source potentielle de contournement des politiques prudentielles internationales visant à maîtriser les risques pris par les établissements financiers. Malheureusement, si des progrès sont en cours pour limiter les fuites de recettes fiscales dues aux paradis fiscaux, le G20 n'a rien fait pour remettre en cause des territoires qui nourrissent l'instabilité financière internationale.

Des facilitateurs de prise de risque

Un rapport du GAO, l'équivalent de la Cour des comptes aux Etats-Unis, montre dès 2008 qu'une partie du système bancaire fantôme établi par les institutions financières américaines pour développer les actifs toxiques l'a été aux îles Caïmans. Les déboires de la banque britannique Northern Rock sont dus à un excès d'endettement à court terme dissimulé dans sa filiale Granite, enregistrée à Jersey. La banque d'affaires américaine Bear Stearns

a été touchée par les déboires de ses fonds spéculatifs installés pour partie à Dublin, pour partie aux Caïmans de même que l'allemande Hypo Real Estate a été emportée par les paris perdus de ses filiales irlandaises.

L'Islande a dû se battre sur le front diplomatique sur le sujet du dédommagement des clients britanniques et hollandais des filiales de ses banques installées à Guernesey (Landsbanki) et l'île de Man (Kaupthing). Le rôle de la Suisse, du Luxembourg, des Iles Vierges britanniques ou des Bermudes dans le scandale Madoff et celui d'Antigua dans le scandale Allen Stanford ont été mis en évidence. Le Luxembourg, les îles Caïmans et le Royaume-Uni sont les trois pays où sont situés les investisseurs qui achètent en priorité la dette publique française, une réalité mal mesurée mais qui doit toucher d'autres pays de l'Union. Les titres de dettes publiques sont ensuite vendus à d'autres investisseurs et il est difficile de savoir qui détient in fine les titres d'endettement des Etats. Mais nul doute que les centres offshore y ont leur part et jouent un rôle dans les crises de dettes publiques.

Les paradis fiscaux ont ainsi été des acteurs de tous les épisodes clés de la crise financière.

On peut tenter de mesurer leur rôle dans la finance à leur place dans les mouvements de capitaux internationaux. De nombreuses études et travaux montrent que la City de Londres offre des services d'opacité tels que l'on peut la classer comme paradis fiscal. A cette aune, on retrouve les estimations traditionnelles qui estiment le poids des paradis fiscaux à environ la moitié des flux bancaires internationaux. Ainsi, les prêts bancaires à destination des paradis fiscaux ne cessent de croître à partir du milieu des années 1990 pour atteindre une part de 48,5 % en décembre 2007. Depuis, celle-ci n'a cessé de diminuer pour revenir vers les 42 % à la fin 2014. De la même façon, la part des dépôts bancaires internationaux en provenance des paradis fiscaux a connu une forte montée de 1995 à 2007 pour atteindre 52,1 % du total, avant de retomber à 47 % à la fin 2014.



Si l'on met de côté le poids du premier centre financier mondial qu'est la place de Londres, on trouve une dynamique légèrement différente. La part des prêts internationaux à destination des paradis fiscaux continue à progresser jusqu'à la mi 2009, avant de décliner jusqu'à la fin 2013 puis de rebondir au cours de l'année suivante. Du côté des dépôts internationaux à destination des paradis fiscaux, la baisse débute dès 2004 avant de nettement s'accroître à partir de 2009 puis, là aussi, de remonter à partir de 2013.

En Europe, le parlement a imposé aux banques de fournir dès 2014 la liste de leurs implantations à l'étranger, le chiffre d'affaires et le nombre d'employés par pays. Seules les banques françaises ont fait l'objet d'une analyse un peu pointue. D'abord, aucune d'entre elles ne fournit d'informations précises sur leur présence aux îles Caïmans, arguant du fait que les dossiers sont traités à partir des Etats-Unis. Un manque de transparence inquiétant (voir ci-dessous). Ensuite, le détail de la présence à l'étranger des champions français révèle que, à l'exception de la Société générale, **l'Irlande joue un rôle important pour le système bancaire du pays**. Le pays se situe dans le trio de tête des territoires où le chiffre d'affaires par employé est le plus élevé. Pour BPCE, il est même 11 fois plus important que pour la moyenne des implantations de la banque, et huit fois plus pour sa filiale financière Natixis ! Une banque de moindre surface comme le Crédit mutuel n'échappe pas aux implantations bizarres: derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni, le Luxembourg, les Antilles néerlandaises et les Bahamas arrivent en tête de liste des implantations les plus « productives ».

Une analyse proposée par l'ONG Weed **sur les données de la Deutsche Bank souligne le rôle important joué par la filiale du Luxembourg** dont la productivité est de près de quatre fois plus élevée que pour la moyenne des autres filiales.

Pour autant, les paradis fiscaux ne représentent qu'environ 10 % du chiffre d'affaires total de BNPP, de la Société générale, du Crédit agricole et de

Deutsche Bank, de l'ordre de 2 % seulement pour BPCE. Une information insuffisante pour juger du poids effectif des paradis fiscaux : il faudra attendre 2015, lorsque les banques européennes vont devoir fournir en plus, à priori publiquement, le montant des profits réalisés et des impôts payés dans chaque pays d'implantation, pour obtenir une image plus précise de la façon dont les profits circulent.

L'analyse précise du rôle des paradis fiscaux, en tant que zones d'opacité financière, reste à faire. Mais ces évolutions montrent que l'on en n'a pas fini avec le rôle des paradis fiscaux dans la finance internationale. Malheureusement, alors que la mission en avait été confiée au FMI et au Conseil de stabilité financière par le G20 d'avril 2009, aucun progrès n'a été fait en la matière. Le Conseil a fini par accoucher à la fin 2011 d'une ridicule liste de deux pays – la Lybie et le Venezuela - censés être les seuls à poser problème ! Et pourtant, l'épisode de la crise de confiance dans les banques européennes durant l'été 2011 laisse penser que les paradis fiscaux pourraient jouer un rôle bien plus crucial dans le fonctionnement du système bancaire, en particulier celui de la zone euro.

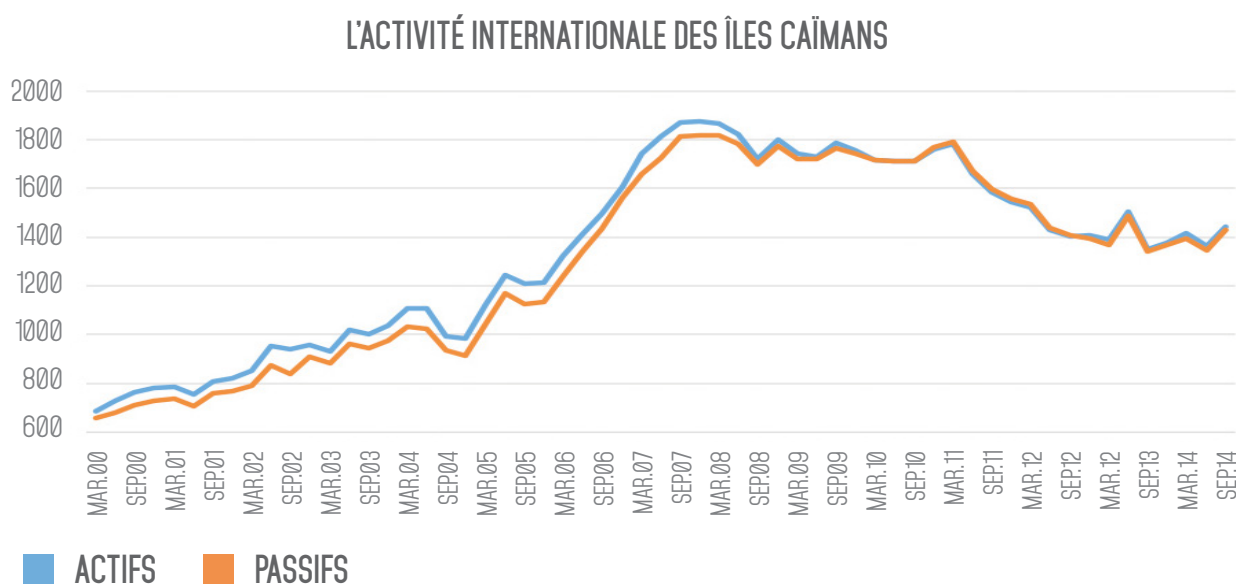
Les paradis fiscaux au cœur du réacteur bancaire européen

Selon les données de la Banque des règlements internationaux (BRI), les îles Caïmans étaient en septembre 2014 le 6^{ème} centre financier mondial. Les Caïmans se classent ainsi régulièrement depuis de longues années dans les tous premiers acteurs de la finance internationale. Comment cela s'explique-t-il ? Pour une part, on y trouve une bonne expertise en matière de financements de long terme visant à l'acquisition d'avions et de bateaux. Mais ses qualités ne s'arrêtent pas là. On a déjà mentionné l'étude de l'équivalent de la Cour des comptes américaine soulignant que les îles représentaient un lieu stratégique dans la circulation des actifs toxiques présents dans le système bancaire des Etats-Unis.

Un regard sur les actifs et passifs internationaux des Caïmans permet de souligner des dynamiques intéressantes. Comme le montre le graphique ci-dessous, les flux d'entrées et de sorties de capitaux sont très proches, à tel point que sur les cinq dernières années, il est particulièrement difficile de les distinguer. Un signe que l'argent ne fait que passer : enregistrer aux Caïmans, les capitaux repartent pour fructifier ailleurs.

CAÏMANS : L'ARGENT SORT AUSSI VITE QU'IL ENTRE

Actifs et passifs internationaux des banques, en milliards de dollars - Source : BRI



L'évolution des courbes démontrent combien le territoire a participé aux mouvements de capitaux alimentant la bulle des subprimes. Du début 2000 à début 2008, les flux ne cessent de grimper et plus encore à partir de début 2005, en plein boom spéculatif. Néanmoins, si l'éclatement de la bulle financière américaine a amené un recul des transactions aux Caïmans, on note tout de même que l'activité se maintient encore pendant un moment avant de ne véritablement décrocher qu'à partir de l'été 2011. Or le seul événement financier d'importance de cette période correspond à la

forte crise de confiance qui a marqué les banques européennes au moment où la crise de la zone euro a atteint l'un de ses paroxysmes qui ont pu faire douter un moment de sa pérennité.

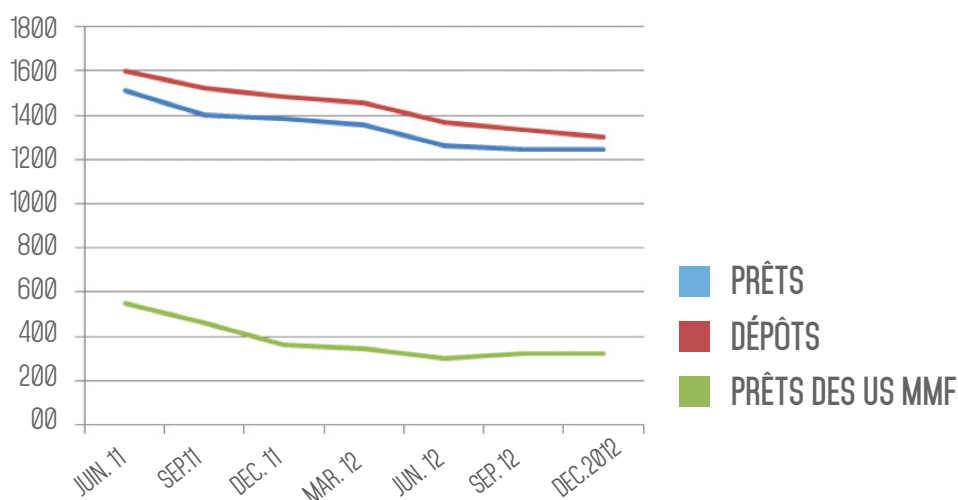
Si l'on recentre l'attention sur les mois cruciaux qui vont de l'été 2011 à la fin 2012 et qu'on les rapproche des mouvements de capitaux en provenance des investisseurs de court terme américains, les money market funds jusque-là gros acheteurs des titres de dette à court terme des banques européennes, on note une dynamique parallèle assez frappante.



LES BANQUES EUROPÉENNES FINANCÉES PAR LE SHADOW BANKING AMÉRICAIN PASSANT PAR LES ÎLES CAÏMANS ?

Prêts internationaux à partir et dépôts internationaux à destination des îles Caïmans et prêts des money market funds aux banques européennes, en milliards de dollars

Source : BRI – AlphaValue



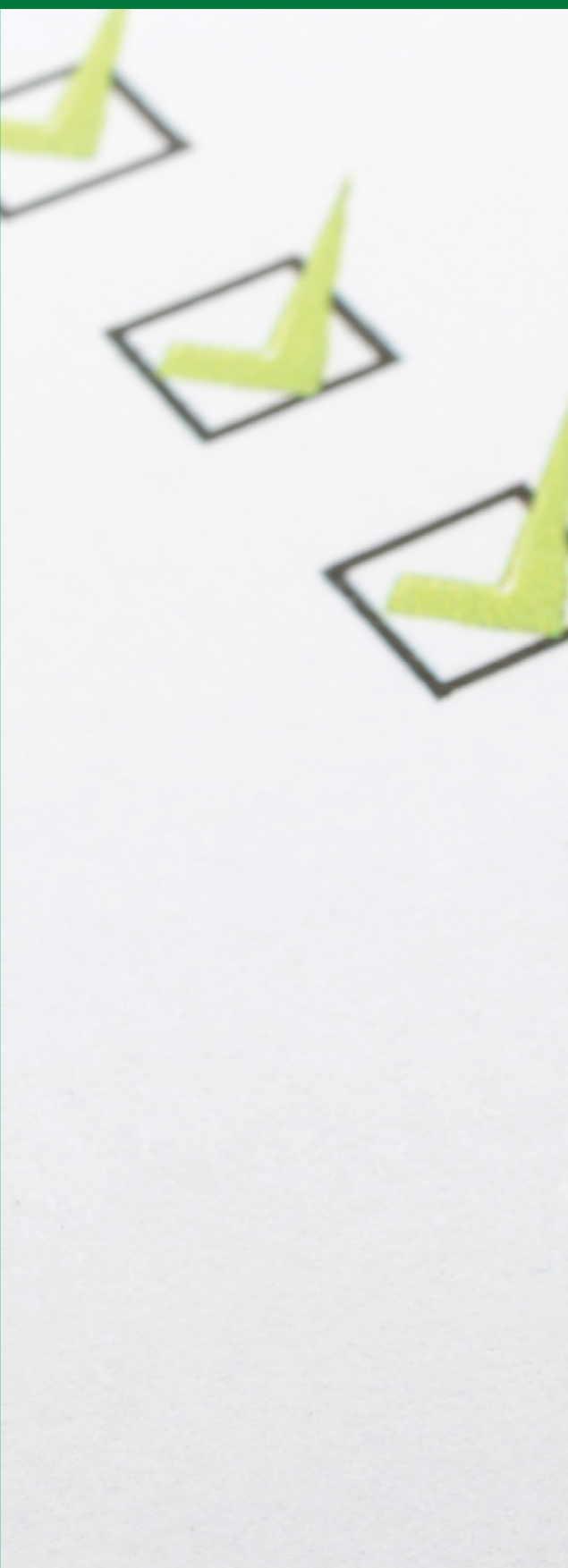
L'intuition demande à être vérifiée mais on a bien envie d'en conclure qu'au-delà des aspects fiscaux, **les Caïmans représentent un intermédiaire important du financement des banques européennes. Autant dire qu'elles sont au cœur du réacteur du système bancaire européen.**

Une donnée résume les activités douteuses des Caïmans : alors que la City de Londres ne gère qu'environ trois fois plus de capitaux (4900 milliards d'actifs contre 1500 milliards), elle emploie dix fois plus de personnes dans son secteur financier (environ 360 000 personnes contre 3600) ! Soit l'habitant des Caïmans est d'une productivité exceptionnelle, soit son « secteur financier » comporte peu d'activités réelles et sert plutôt à enregistrer des transactions fictives à des fins fiscales ou de prise de risques douteuses. L'Union européenne devrait se préoccuper de mieux comprendre les modes de financements de ses établissements bancaires si elle veut éviter

d'être de nouveau plongée au cœur des activités spéculatives les plus débridées et de modes de financements de ses banques dont les liens avec le *shadow banking* américain paraissent pour le moins troublants. Le G20 n'étant pas à la hauteur en la matière, l'Europe doit être pionnière.



IV – 10 PROPOSITIONS POUR ALLER PLUS LOIN : 2015 ET AU-DELÀ



Il y a à peine trois à quatre années, évoquer la possibilité d'un échange automatique d'informations fiscales ou l'obligation d'une comptabilité pays par pays pour les entreprises était considéré comme des propositions irréalistes par les décideurs gouvernementaux et leurs techniciens. « Il n'y a pas de consensus politique pour avancer sur ces sujets » entendait-on, de la part des mêmes qui aujourd'hui s'en font les ardents défenseurs.

Les utopies du présent étant donc susceptibles de devenir les politiques publiques internationales de demain, ce rapport souhaite mettre au débat un ensemble de dix propositions susceptibles d'accroître la boîte à outils des instruments susceptibles **d'assurer que les trois piliers fiscaux d'un Etat de droit puissent être respectés :**

- **le consentement des citoyens :** cela réclame que les modalités d'imposition fasse régulièrement l'objet d'un débat parlementaire ;
- **l'égalité sociale devant l'impôt :** chacun paie en fonction de sa capacité contributive et les plus riches paient plus en proportion de leurs revenus, c'est la progressivité de l'impôt ;
- **l'universalité :** tout citoyen doit payer l'impôt, même modique, c'est l'un de ses critères d'appartenance à la même communauté.



PROPOSITION 1

RENFORCER LES ADMINISTRATIONS FISCALES

La lutte contre les paradis fiscaux ne s'arrête pas aux informations obtenues auprès de ces territoires par l'échange automatique et la comptabilité pays par pays. Au contraire, c'est là qu'elle commence. Les administrations fiscales doivent disposer d'une capacité élevée d'investigation et de traitement des informations pour que les efforts diplomatiques internationaux se traduisent en recettes fiscales effectivement récupérées.

Les administrations fiscales doivent pouvoir bénéficier des effectifs et des compétences nécessaires à la lutte contre les utilisateurs des paradis fiscaux adeptes des montages complexes. Or, les évolutions des dernières années vont dans le mauvais sens. A quelques rares exceptions près, les effectifs des administrations fiscales sont en baisse et, pour certains pays, en très forte baisse. Une politique efficace de lutte contre les paradis fiscaux demande de renverser cette tendance.

Les gouvernements européens peuvent s'engager fortement, en paroles, dans la lutte contre les paradis fiscaux, mais ne semblent pas prêts à l'effort budgétaire nécessaire pour être à la hauteur de leurs ambitions.

La capacité technique des contrôleurs doit également être accrue à la fois par une formation continue adaptée à la complexité et à l'internationalisation croissante des fraudes, ainsi éventuellement que par le recrutement de professionnels issus du secteur privé en matière bancaire, comptable, financière et juridique. Leurs conditions statutaires et de recrutement pourraient faire l'objet de procédures spécifiques.

Un état des lieux régulier des efforts effectués en matière de moyens humains devrait être rendu public, tant l'efficacité de la lutte contre les paradis fiscaux passe également par la surveillance de l'expression de la volonté, dans la durée, des pays

A QUOI VONT SERVIR LES INFORMATIONS S'IL N'Y A PERSONNE POUR LES TRAITER ?

Source : European Federation of Public Services Unions

	VARIATION DU NOMBRE D'EMPLOYÉS DANS LES ADMINISTRATIONS FISCALES (2008-2012), EN %
ALLEMAGNE	-2,6
AUTRICHE	-6,9
BELGIQUE	-11,9
CHYPRE	-16,3
CROATIE	-0,8
DANEMARK	-17,6
ESPAGNE	-3,5
ESTONIE	-14,8
FINLANDE	-10,9
FRANCE	-8,8
GRÈCE	-21,9
HONGRIE	+43,8
IRLANDE	-13
ITALIE	-9,2
LETTONIE	-19,8
LITUANIE	-17,3
LUXEMBOURG	+2,9
MALTE	-6,2
PAYS-BAS	-9
POLOGNE	-
PORTUGAL	-10,4
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	-17,6
ROUMANIE	-14,7
ROYAUME-UNI	-20,7
SLOVAQUIE	+53,2
SLOVÉNIE	-6,4
SUÈDE	+3,5

victimes d'entreprendre les actions politiques nécessaires.

PROPOSITION 2

FIXER UN OBJECTIF DE RÉDUCTION DES PERTES FISCALES

Les pays de l'Union sont parties prenantes des évolutions menées au niveau du G20 pour réduire au

maximum les pertes de recettes fiscales. Il faut pouvoir mesurer l'efficacité de cette nouvelle politique au niveau de la zone et pour cela fixer des objectifs à la fois ambitieux, transparents et réalistes.

La proposition souvent présentée ces dernières années dans diverses études de réduire de moitié les pertes de recettes fiscales d'ici 2020 semble aujourd'hui difficilement tenable. Le retour concret des informations provenant de l'échange automatique et du reporting pays par pays devrait trouver son application concrète à partir de 2018. On peut penser qu'une politique efficace devrait avoir réduit le problème dans sa quasi-totalité à l'horizon 2025.

Afin de s'assurer d'une progression régulière en ce domaine, le parlement européen et les parlements nationaux devraient pouvoir être informés chaque année des résultats des politiques suivies (cf. infra). Cela permettrait notamment de faire évoluer les cadres juridiques européens et nationaux assez rapidement en cas de besoin.

Cette orientation paraît plus efficace que de tenter de constituer une liste européenne de paradis fiscaux. Le « naming and shaming » des politiques de liste peut avoir son efficacité et on peut s'appuyer à cet égard sur les travaux de tous ceux qui établissent ce genre de listes. Mais l'expérience montre qu'elles sont politiquement difficiles à gérer : elles se vident plus vite qu'elles ne se remplissent ; trop de parasitage politique entre en ligne de compte dans la confection des listes, un sujet particulièrement préoccupant pour l'Europe qui compte plusieurs paradis fiscaux en son sein ; les choix finalement établis sont toujours l'objet de contestation et réclame une énergie qui pourrait être mieux utilisée ailleurs.

La question se pose néanmoins de savoir si l'Europe devrait se doter d'une expertise indépendante sur les paradis fiscaux. Au-delà des estimations générales, les connaissances sur la fraude fiscale et l'utilisation des paradis fiscaux par les acteurs individuels et économiques du continent restent très faibles. Sans même évoquer le rôle de ces territoires dans l'instabilité financière du continent, un thème sous analysé.

Il pourrait être utile de créer un Centre européen d'expertise permanent dont l'objectif serait double. D'une part, assurer une meilleure connaissance du rôle joué par les paradis fiscaux dans l'économie du continent. D'autre part, fournir à l'Union un niveau d'expertise de haut niveau lui permettant d'être en pointe dans les débats sur le sujet qui ne devraient pas manquer d'occuper la diplomatie économique internationale durant de longues années.

PROPOSITION 3

AGIR CONTRE LES PRATIQUES DES PROFESSIONNELS DU DROIT ET DU CHIFFRE

Une politique efficace de lutte contre les paradis fiscaux doit s'attaquer directement aux pratiques de la partie des intermédiaires du droit et du chiffre – cabinet d'audits, fiscalistes, juristes, etc. – qui favorisent leur utilisation.

Les représentants des plus gros cabinets d'audit ont été auditionnés par le parlement britannique. Le premier intérêt de ces séances a été de clarifier le poids de ce marché du conseil fiscal : 25 milliards de dollars pour ces quatre grands groupes au niveau mondial, une somme. Un vaste marché qui opère dans les zones grises du droit fiscal. Car comme l'a fait remarquer Margaret Hodge, la députée travailliste qui menait les débats, la difficulté à estimer le rôle nocif de ces cabinets tient au fait que la question n'est pas simplement de savoir s'ils respectent ou non la loi mais plutôt de déterminer s'ils en font une bonne ou une mauvaise interprétation. Poursuivant sa démonstration, la députée indique qu'un contact à PricewaterhouseCoopers l'a informée que l'entreprise propose ses produits d'optimisation fiscale dès qu'ils ont 25 % de chance d'être acceptés par le fisc. Dis dans l'autre sens, alors qu'il reste 75 % de chances qu'ils soient déclarés non respectueux de la loi.



Lorsque ce genre de situation se produit, et cela se produit régulièrement un peu partout dans le monde, cela montre-t-il, comme l'affirme un député que le produit d'optimisation fiscale offert ne respectait pas les règles ? Pour le représentant de Deloitte, la réponse est non : cela prouve seulement... que l'interprétation de la loi qu'ils ont proposée était erronée ! Et il est certain qu'en matière d'interprétation, ces cabinets disposent de gros moyens avec environ 9000 conseillers fiscaux quand le fisc britannique a en gros une centaine, une situation qui ne se rencontre malheureusement pas que de l'autre côté de la Manche.

Obligation légale pourrait être faite aux cabinets de conseils et fiscalistes de déclarer à l'administration les produits d'optimisation fiscale qu'ils créent, et aussi d'identifier leurs clients. De quoi réduire le marketing d'optimisation agressive. L'administration fiscale doit se doter des moyens de pouvoir exercer une veille sur les techniques agressives d'optimisation.

On peut évoquer la piste d'une labellisation des conseillers fiscaux sur le modèle des notes que reçoivent les Etats, les entreprises, etc. (AAA, AA, A, etc.). Les intermédiaires aux pratiques douteuses verraient leur note dégrader à chaque fois qu'ils sont pris la main dans le sac d'une affaire douteuse. En dessous d'une certaine note, les pouvoirs publics de l'Union ne pourraient plus leur ouvrir de marchés locaux et nationaux et, sous certaines conditions, il pourrait leur être interdit de traiter avec des entreprises cotées.

De manière générale, avec ou sans labels, les professionnels pris la main dans le sac de montages agressifs devraient être touchés par de fortes amendes dont la publicité devrait être faite. S'attaquer à ceux de ces professionnels qui encouragent la fraude fiscale pour s'enrichir est une étape essentielle pour mener un véritable combat politique contre les paradis fiscaux.

Peut-être aurait-il été plus efficace de demander une commission d'enquête du parlement européen sur KPMG dans le cadre du scandale LuxLeaks plutôt que de vouloir cibler un pays de l'Union, une opération

qui se heurte, comme dans le cas d'établissement des listes de paradis fiscaux, à trop de contraintes politiques.

PROPOSITION 4

SORTIR LES BANQUES DES PARADIS FISCAUX

La présence des banques du continent dans les paradis fiscaux fait peser un risque d'instabilité financière à la zone. Les établissements financiers utilisent ces territoires non seulement pour réduire leur fiscalité mais également pour prendre des risques de manière opaque.

L'offensive juridique américaine actuelle passe par de lourdes sanctions financières accompagnées désormais d'une demande de faire tomber les têtes des responsables des pratiques financières douteuses. Au Royaume-Uni, le gouverneur de la Banque d'Angleterre suit la même voie : les banquiers à la tête des établissements du pays voient leur **responsabilité juridique personnelle accrue** en même temps que de nouvelles règles autorisent une reprise des bonus en cas de preuves de manipulation des marchés.

Une autre voie possible est de considérer que puisque certaines banques font peser un risque supplémentaire à la stabilité financière de l'Europe du fait de leur présence dans les paradis fiscaux, **elles devraient subir une surcharge en capital à l'image de ce qui est imposée aux banques jugées systémiques**. Le montant de capital ramené à l'ensemble des actifs devrait être supérieur de 3 à 5 points de pourcentage de manière progressive en fonction de la présence des établissements dans les paradis fiscaux.

PROPOSITION 5

UN RAPPORT RÉGULIER DEVANT LES PARLEMENTS

La lutte contre les paradis fiscaux est une entreprise

de long terme. Les politiques publiques qui vont actuellement dans ce sens vont mettre plusieurs années à être mises en œuvre et vont faire l'objet de renégociations. Afin, de maintenir la dynamique politique de ces dernières années, il est nécessaire que soient fixés des rendez-vous réguliers permettant de mesurer les progrès accomplis et de maintenir la pression sur les gouvernements et les acteurs privés pour qu'ils poursuivent leurs efforts.

Par exemple, **au niveau de chaque pays de l'Union européenne, de leur parlement et du parlement européen, il pourrait être demandé aux administrations fiscales et au Commissaire en charge de la fiscalité de produire un document annuel** qui présenterait : les taux effectifs d'imposition des personnes les plus aisées (en tant que groupe), des multinationales (individuellement), le nombre de redressement fiscaux opérés, le nombre d'informations reçues par l'échange automatique, de quels pays, les montants d'impôt récupérés, etc., la liste est à définir. **Une discussion parlementaire pourrait suivre la publication du rapport, par exemple au moment des débats budgétaires. La procédure du semestre européen pourrait inclure cette dimension** dans les avis rendus par la Commission sur la dynamique des finances publiques des pays.

Une fenêtre politique est aujourd'hui ouverte en faveur de politiques publiques conséquentes destinées à remettre en cause les paradis fiscaux dans toutes leurs dimensions. Il est essentiel de la maintenir ainsi tout le temps nécessaire à la construction de compromis nationaux, européens et mondiaux efficaces.

PROPOSITION 6

PROTÉGER LES LANCEURS D'ALERTE

L'éclatement de la bulle financière et la crise économique et sociale qui s'en est suivi ont été l'occasion d'une mobilisation de salariés dénonçant les activités de leurs entreprises, publiques ou privées, aux finalités morales – voire juridiques – douteuses. Si

Edward Snowden est le cas le plus médiatisé, dans le domaine des libertés publiques, la dénonciation de pratiques fiscales jugées scandaleuses a connu une forte progression. La révélation par Antoine Deltour – et un autre Français dont l'identité n'est pas connue – du comportement du cabinet PriceWaterHouseCoopers au Luxembourg qui a donné lieu à l'affaire Luxleaks n'est que le dernier épisode d'une série qui a vu la mobilisation de salariés des banques UBS, en France et aux Etats-Unis, HSBC, Julius Baer, etc. Tous ont été poursuivis en justice par leur ancien employeur.

Ces lanceurs d'alerte ne disposent pas jusqu'à présent d'une protection juridique adéquate au niveau européen et des différents pays de l'Union. Il est donc nécessaire de progresser en ce domaine. Quelles sont les pistes possibles ?

En avril 2014, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a proposé une recommandation visant à poser les bases des protections dont devraient bénéficier les lanceurs d'alerte. Un texte qui peut servir de base à une réflexion sur le sujet. Au niveau le plus général, le Conseil « recommande aux Etats membres de disposer d'un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger les personnes qui, dans le cadre de leurs relations de travail, font des signalements ou révèlent des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général ».

La définition de ce que recouvre les activités de lanceurs d'alerte dans la perspective de la protection de l'intérêt général des Etats européens et de l'Union devrait alors inclure la protection contre les violations des lois fiscales des pays victimes et les risques pour leurs recettes publiques, voire pour leur stabilité financière. Ceci dans **l'acception la plus large possible** car, comme le souligne le juriste australien A.J. Brown, « le caractère complet d'une législation protectrice des lanceurs d'alerte, quel que soit le secteur couvert, dépend de trois critères: l'étendue des faits susceptibles d'être signalés; l'étendue et la diversité des secteurs d'activité couverts par la législation; et, enfin, l'étendue des personnes pouvant bénéficier du processus et des protections prévues par la loi. » (cité



par Billard et alii, 2014).

Un point doit être souligné. La recommandation du conseil de l'Europe précise que les protections octroyées ne doivent pas porter atteinte « *aux règles bien établies et reconnues garantissant la protection du secret professionnel* ». Il faudrait alors demeurer vigilant au fait que les conditions de la protection du secret professionnel restent compatibles avec celle des lanceurs d'alerte.

PROPOSITION 7

AVANCER VERS LE PRINCIPE DE TAXATION UNITAIRE

Comme l'explique très clairement les experts de la société civile réunis dans le BEPS Monitoring Group, la cause sous-jacente de l'érosion des bases fiscales est le principe d'entité séparée appliqué aux différentes filiales d'une multinationale. Ce principe « insiste sur le traitement des opérations nationales d'entreprises multinationales comme si elles étaient indépendantes les unes des autres, alors qu'en réalité elles fonctionnent comme un tout intégré sous une direction centrale. Ce principe crée une incitation perverse pour les multinationales à s'organiser en ensemble de sociétés complexes avec souvent des centaines de filiales dont plusieurs sont enregistrées dans les juridictions utiles pour faciliter l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices ».

Dans un document de travail publié en novembre 2014, Alex Cobham et Simon Loretz présente une proposition alternative de taxation unitaire mise en avant par le professeur et expert fiscal Sol Picciotto : cela consiste à « traiter chaque groupe multinational d'entreprises comme une unité, indépendamment de l'emplacement géographique et juridique des filiales ; le calcul du bénéfice et des pertes s'effectue à l'échelle du groupe puis le résultat est attribué aux différents territoires en fonction de l'activité économique réelle qui y est réalisée ». Les auteurs nous rappellent que ce genre de systèmes d'imposition unitaire avec formule de répartition n'existe actuellement qu'au niveau national aux États-Unis, au Cana-

da, en Suisse et - pour une taxe locale - en Allemagne.

Cobham et Loretz ont utilisé une base de données couvrant 211 360 entreprises individuelles appartenant à 26 795 sociétés pour tenter d'évaluer quelles seraient les conséquences de l'adoption d'un système de taxation unitaire. Leur travail conduit à cinq conclusions importantes pour les partisans de cette alternative: 1) il n'existe pas de formule évidente, qu'elle soit fondée sur les actifs, le chiffre d'affaires ou le nombre d'employés, qui rende compte objectivement de l'emplacement de l'activité économique ; 2) la conception exacte du mécanisme de répartition est cruciale pour la redistribution de la base d'imposition des sociétés entre les pays ; mais 3) le système produit ce pourquoi il est fait, la base d'imposition des sociétés se déplace de pays comme le Luxembourg, les Pays-Bas ou l'Irlande vers les pays d'imposition plus élevés ; 4) mais l'introduction de la consolidation des comptes amène à réduire la base globale d'imposition des sociétés de manière significative, de plus de 10 pour cent ; 5) le résultat le plus clair de cette étude, concluent les auteurs, est qu'il n'y a pas suffisamment de données pour effectuer une analyse complète des répercussions sur la redistribution des recettes d'un passage à la taxation unitaire.

La taxation unitaire est la réponse la plus satisfaisante intellectuellement à l'érosion des bases fiscales due aux multinationales. Elles sont gérées comme une seule unité et doivent être traitées fiscalement comme telles. Pourtant, **la proposition nécessite plus de travail technique pour établir une formule de répartition appropriée ; et du travail politique compte tenu de l'importance de la redistribution induite.** Pour le professeur Reuven Avi-Yonah, si l'adoption du reporting pays-par-pays peut être une base pour la mise en œuvre de la taxation unitaire, la transition « est susceptible d'être un long processus ».

PROPOSITION 8

L'UNION EUROPÉENNE DOIT ÉVOLUER VERS UNE BASE COMMUNE CONSOLIDÉE

Depuis 2001, la Commission européenne pousse à

l'harmonisation des assiettes fiscales de l'impôt sur les sociétés avec le projet de Directive ACCIS (assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés). Les multinationales établies dans plusieurs pays de l'Union établissent leurs comptes et payent leurs impôts dans chaque pays d'implantation. Elles ont alors tendance à faire apparaître leurs profits dans les pays les moins taxés. Une base fiscale consolidée, établie au niveau européen, rendrait ce genre de comportement impossible. Les profits du groupe seraient taxés en une seule fois et le produit de la taxe redistribué entre les différents pays d'implantation selon des critères à déterminer comme dans le cas de la taxation unitaire au niveau mondial (quantité de capital investi, chiffre d'affaires, nombre de personnes employées...).

Si le principe est intéressant, **le projet européen souffre de deux grosses faiblesses : aucun taux minimal n'est prévu une fois l'assiette commune établie et le régime est optionnel.** Cela signifie que les seules entreprises qui passeront au régime consolidée seront uniquement celles qui pourront en profiter pour payer moins d'impôt sur les sociétés. Une véritable avancée en la matière réclame de fixer un taux plancher et une forme de serpent fiscal européen qui fixerait des bornes aux écarts possibles de taux comme le serpent monétaire européen limitait les variations possibles des taux de change entre devises européennes.

L'Europe demeure aujourd'hui une zone de concurrence fiscale très élevée entre les pays. Une situation de refus d'harmonisation qui résulte de la volonté des Etats membres de protéger leur souveraineté fiscale... alors même que le projet BEPS souligne à quel point « plus aucun d'entre eux n'est capable d'imposer ses entreprises de la façon qu'il le souhaite sans que celles-ci trouvent d'autres manières de se structurer pour y échapper. Le premier obstacle à lever est de faire comprendre aux Etats membres qu'ils auraient davantage de souveraineté collective s'ils acceptaient d'aller vers l'harmonisation » explique l'ancien Directeur des analyses et politiques fiscales à la Commission européenne, Michel Aujean.

L'expert plaide pour que l'Allemagne et la France fasse le premier pas en la matière. A ses yeux, l'Espagne et l'Italie rejoindraient assez vite le projet, ainsi que plusieurs pays nordiques et du Benelux. Peut-être de quoi établir une coopération renforcée qui permettrait de tester cette évolution vers une fiscalisation des sociétés plus adaptée.

PROPOSITION 9

UN PRINCIPE EUROPÉEN D'ANTI ABUS

En 2012, la Commission européenne a recommandé aux Etats membres d'adopter dans leur législation nationale une clause générale anti-abus dont le principe est simple : elle donne le droit à une autorité fiscale nationale d'ignorer dans le calcul de l'impôt d'une entreprise toute opération qui lui paraît avoir été menée de manière artificielle, c'est-à-dire uniquement pour des raisons d'optimisation fiscale agressive. Dans les mots de la Commission: « An artificial arrangement or an artificial series of arrangements which has been put into place for the essential purpose of avoiding taxation and leads to a tax benefit shall be ignored. National authorities shall treat these arrangements for tax purposes by reference to their economic substance».

Plusieurs pays disposent déjà de ce genre de clause générale dans leur arsenal juridique national (voir tableau ci-dessous). Mais elles ne recouvrent pas toutes le même périmètre et ne donnent pas les mêmes pouvoirs aux autorités fiscales. Selon l'expert Richard Murphy, **une clause européenne harmonisée** devrait comporter au minimum trois caractéristiques importantes : la charge de la preuve de l'innocuité de l'opération en doute doit reposer sur le contribuable ; celui-ci doit pouvoir présenter sa transaction à l'administration fiscale s'il a un doute réel sur son acceptation et la faire valider de manière transparente ; des pénalités claires doivent être prévues à l'encontre des contribuables qui tomberaient sous le coup de la clause.

Ce genre de clause générale peut permettre aux



autorités fiscales d'exercer un contrôle efficace sur les pratiques de planification fiscale agressive. Elle couvre toutes les pratiques douteuses des entreprises en la matière, y compris celles qui utilisent des pays étrangers. Mais elle comporte une contrainte forte en termes juridiques, son application pouvant faire l'objet de contestation devant les tribunaux. Certains

UN HISTORIQUE DES CLAUSES GÉNÉRALES ANTI ABUS

Source : Ernst & Young

PAYS	DATE	LA CHARGE DE LA PREUVE REPOSE SUR
AUSTRALIE	1911	CONTRIBUABLE
PAYS-BAS	1924	ADMINISTRATION
FRANCE	1941	ADMINISTRATION
ALLEMAGNE	1977	PARTAGÉE
SUÈDE	1981	CONTRIBUABLE
SINGAPOUR	1988	CONTRIBUABLE
CANADA	1988	PARTAGÉE
BRÉSIL	1988	CONTRIBUABLE
IRLANDE	1989	CONTRIBUABLE
CORÉE DU SUD	1990	CONTRIBUABLE
ITALIE	1997	ADMINISTRATION
AFRIQUE DU SUD	2006	PARTAGÉE
CHINE	2008	CONTRIBUABLE
INDONÉSIE	2008	PARTAGÉE
BELGIQUE	2012	ADMINISTRATION
ROYAUME-UNI	2014	ADMINISTRATION
INDE	2016 (PROPOSÉ)	ADMINISTRATION (PROPOSÉ)

pays, comme l'Australie, la France ou le Royaume-Uni, ont constitué des « review panels » des clauses mais l'exemple britannique montre que cela peut amener à des recommandations qui peuvent en affaiblir la portée.

PROPOSITION 10

VERS UN CADASTRE FINANCIER MONDIAL

La proposition émane du chercheur de la London School of Economics, Gabriel Zucman. Elle prolonge les évolutions actuelles vers l'établissement de registres centraux permettant d'identifier les propriétaires de sociétés. L'idée est de disposer d'un **cadastre financier mondial qui permette d'identifier les propriétaires, résidence et nationalité, de tous types de produits financiers** : comptes en banques, trusts, actions, obligations, produits dérivés, etc.

Comme le cadastre immobilier permet d'établir les taxes d'habitation, le cadastre financier permettrait d'établir l'imposition des produits financiers sans avoir à attendre des paradis fiscaux et de leurs acteurs financiers privés qu'ils fournissent l'information et la transmettent. Des registres mondiaux que l'auteur propose de centraliser par exemple au Fonds monétaire international (FMI) permettraient aux autorités fiscales de vérifier que les titres financiers déclarés et leurs revenus sont bien conformes à la réalité.

Gabriel Zucman reconnaît que de tels registres auraient un coût mais qu'il ne faut pas surestimer. Il pointe surtout la difficulté à pouvoir identifier les véritables propriétaires des différents produits financiers car cela demanderait d'aller au-delà de la connaissance des intermédiaires (fonds d'investissement, fonds de pension, etc.) pour connaître les investisseurs ultimes. Qui plus est, certains actifs financiers peuvent vite changer de propriétaires, ce qui ajoute de la difficulté au problème. La piste et ses modalités opérationnelles méritent encore d'être précisées.

CONCLUSION : UNE BATAILLE POLITIQUE LOIN D'ÊTRE TERMINÉE

La définition d'une nouvelle gouvernance mondiale des paradis fiscaux est loin d'être aboutie. Au-delà des points forts et des points faibles intrinsèques aux instruments actuellement déployés présentés dans la deuxième partie, les compromis politiques entre les différents acteurs publics et privés sont encore loin d'être stabilisés. On peut mettre en avant trois stratégies des multinationales et deux stratégies des Etats dont les résultats auront des conséquences importantes sur l'efficacité des politiques en cours.



LES TROIS STRATÉGIES DES FIRMES

Influencer le contenu de BEPS

Le processus de consultation entourant les mesures BEPS permet à tous ceux qui le souhaitent de contribuer au débat sur la définition précise des mesures à prendre. En mai 2014, lors d'un webcast, l'OCDE a fourni des informations intéressantes sur qui cherche à influencer le plus le contenu du programme sur cinq points clés : les politiques de prix de transfert sur les biens et services et sur les produits immatériels, sur l'économie digitale, sur les produits financiers hybrides et sur les abus des traités fiscaux. On peut les résumer dans le tableau suivant.

En additionnant **les interventions des lobbys du business, des entreprises elles-mêmes et des professionnels du droit et du chiffre - avocats, comptables, fiscalistes - on obtient 90 % des contributions**. Certes, la quantité ne fait pas la qualité ni l'originalité des contributions qui sont souvent redondantes. Les ONG et les représentants de la société civile font de leur mieux pour être pré-

sents mais la disparité des moyens les mets à 5 % seulement des contributions, à un point devant les universitaires qui ne semblent guère passionnés par le sujet, ce genre d'exercice démocratique ne comptant pour rien dans leur carrière.

Si l'on regarde maintenant les dossiers prioritaires, on note que **le premier sujet et de loin, avec près de 40 % des interventions, concerne les prix de transfert**. Les ONG ont eu raison de se mobiliser depuis des années sur le sujet de leur utilisation comme instrument d'optimisation fiscale agressive: c'est là que les entreprises se battent le plus pour préserver leurs intérêts. Le business est également présent sur la question des abus de traités fiscaux et sur les prix de transfert des actifs immatériels, où les professionnels du droit et du chiffre sont de loin les plus présents.

Il apparaît clairement que l'une des stratégies actuelles des multinationales et de leurs intermédiaires consiste à mobiliser leur expertise afin d'influencer le plus possible la contenu précis des normes BEPS qui ressortiront à la fin 2015.

LES MULTINATIONALES À L'ASSAUT DE BEPS

Source : OCDE – *Calculs Alternatives Economiques*

EN % DU TOTAL	PRIX DE TRANSFERT	PRIX DE TRANSFERT SUR LES IMMATÉRIELS	ECONOMIE DIGITALE	PRODUITS HYBRIDES	ABUS DES TRAITÉS	TOTAL
LOBBY DES ENTREPRISES	14,5	3,5	6,7	7,4	8,9	40,9
MULTINATIONALES	4,5	1,3	1,5	0,6	1,3	9,3
PROFESSIONNELS DU DROIT ET DU CHIFFRE	14,3	8,4	4,5	6,5	5,8	39,6
ONG	3,9	0,2	0,2	0,4	0,4	5,2
UNIVERSITAIRES	1,9	1,1	0,4	0,2	0,6	4,3
PAYS NON MEMBRE	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
TOTAL	39,4	14,5	13,4	15,2	17,1	100,0

Porter le fer politique

Le contenu final du plan BEPS n'étant pas certain de leur convenir, les multinationales s'assurent également de trouver des alliés politiques en particulier aux Etats-Unis.

Mi janvier, le journaliste de *The Guardian* Simon Bowers montrait par exemple comment *plusieurs groupes de pression professionnels au service des industries de haute technologie* dont les membres inclus Apple, Microsoft, Google, Amazon, Intel, Yahoo!, Facebook, Uber, Netflix, Hewlett-Packard, eBay, IBM et Twitter **se mobilisent très fortement pour attaquer le contenu de BEPS** et tenter une remise en cause politique.

De fait, une partie des élus Républicains américains, qui contrôlent les deux chambres, se mobilisent pour faire capoter BEPS. Mais une partie seulement, d'autres étant sensibles au fait d'équilibrer le budget grâce aux recettes récupérées. Le gouvernement Obama ne semble pas vouloir reculer en la matière et les nouvelles normes devraient être validées d'ici fin 2015. Un nouveau gouvernement républicain n'arriverait, éventuellement, au pouvoir au plus tôt qu'en 2017.

Il est clair que les efforts actuels en matière de lutte contre les paradis fiscaux n'auraient pas pu être entamés sans le soutien des Etats-Unis. Le précédent de 2000 lorsque l'arrivée au pouvoir de George W. Bush avait fait capoter les initiatives en cours souligne combien le rôle de l'hégémonie américaine est toujours présent sur ce dossier : les conclusions des débats politiques qui s'y déroulent ont des influences sur la situation du reste du monde. Aussi faut-il sûrement s'attendre à des combats importants en la matière sur la scène politique des Etats-Unis dans les mois qui viennent.

Rebâtir de l'opacité

Enfin, si les efforts d'influence et de mobilisation politique s'avèrent inopérant, il reste toujours aux entreprises la possibilité de tenter de rebâtir de l'opacité autrement. On peut en avoir une idée lorsque l'on cherche à mesurer la place de quelques grandes entreprises dans les paradis fiscaux.

Ainsi, *The Economist* a demandé en décembre 2014 à deux spécialistes d'étudier les rapports annuels des entreprises américaines entre 2004 et 2012 afin de mesurer leur présence dans les paradis fiscaux, l'objectif étant de voir dans quelle mesure celle-ci est reconnue par les firmes. Leurs résultats sont étonnants : en 2012, près de 300 entreprises ont déclaré une baisse significative – une diminution du nombre de plus de 50 % - de leur présence dans les paradis fiscaux.

Les optimistes y verront une réorganisation vers des cieux plus sains. Les autres, une volonté d'opacifier les informations disponibles à ce sujet. L'hebdomadaire britannique se range dans la seconde catégorie en faisant remarquer que **là où Google déclarait encore la présence de plus de 100 filiales dans les paradis fiscaux en 2009, le nombre affiché est aujourd'hui de... deux.** Une caractéristique assez répandue dans ce secteur, Apple déclarant 3 filiales dans ces territoires et Microsoft cinq selon le dernier baromètre de l'ONG américaine Citizens for Tax Justice.

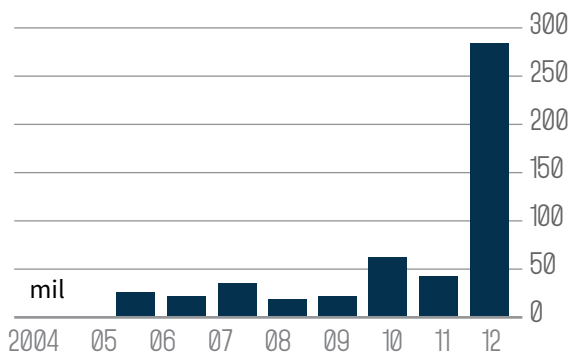


OÙ SONT PASSÉES LES FILIALES DANS LES PARADIS FISCAUX ?

Source : *The Economist*

Fading into insignificance

US companies reporting a sharp decrease*
in subsidiaries, number



Source : J.Gramlich and J.Whiteaker-Poe

* Companies with 10 or more subsidiaries in tax havens that disclosed at least 50% fewer than the year before

LE TIRAILLEMENT DES ETATS

De leur côté, les Etats sont amenés en ce moment à recourir à un mélange de coopération et de concurrence.

Un besoin de coopération

Côté coopération, **les Etats doivent s'entendre sur la définition concrète des modalités de l'échange automatique et du contenu de BEPS.** Quand le G20 de Saint Pétersbourg valide politiquement les 15 points du projet, il établit la possibilité d'un accord entre les Etats sur ce qu'il sera possible de faire par chacun d'eux pour récupérer de la base fiscale sans que cela soit considéré comme une agression par les autres ou une remise en cause unilatérale des intérêts de ses multinationales. L'OCDE travaille dans ce cadre.

La transmission des informations liées à l'échange automatique va également nécessiter

une bonne coopération et une confiance réciproque entre administrations fiscales pour être efficace.

Une fois les solutions issues du plan BEPS mises sur la table, tous les pays qui se sentent lésés par des pratiques dommageables pourront s'en saisir. Si le Luxembourg veut continuer à offrir tel produit opaque, tous les Etats qui le souhaitent pourront piocher dans la boîte à outils des actions possibles mises en avant par l'OCDE et en neutraliser les effets. Si un seul pays s'y attèle, il rencontrera des difficultés mais tous les pays ont aujourd'hui besoin de récupérer les recettes fiscales qui leur échappent.

La tentation de la concurrence

Mais, à l'inverse, en cas de réels progrès des projets en cours, deux éléments poussent vers un accroissement de la concurrence entre les Etats.

D'une part, **s'il devient de plus en plus difficile pour certains d'entre eux d'offrir des produits d'opacité fiscale et financière, le risque existe d'un accroissement de la concurrence fiscale.**

A l'image de l'Irlande annonçant dans le même temps la fermeture de l'un de ses produits phares – le fameux double irlandais – et l'ouverture d'une niche fiscale – une patent box – pour attirer les sociétés déposant des brevets.

D'autre part, une question politique importante se pose : **si les mesures annoncées permettent effectivement de récupérer de la base fiscale, qui va en profiter ?** Si Google ne peut plus siphonner ses profits aux Bermudes qui va pouvoir taxer son activité ? « Nous » disent les Français, les Allemands, etc., puisque l'activité est chez nous. « Non, nous », disent les Américains car cette société travaille grâce à un algorithme qui sort des cerveaux d'ingénieurs américains, la valeur ajoutée est chez nous. Des batailles importantes se profilent en la matière, essentielles quant aux effets de redistribution des nouvelles règles.

Quel que soit l'issue des différentes stratégies suivies par les uns ou les autres, les résultats concrets seront suivis de près. Comme le souligne à juste titre *The Economist*, **le débat mondial sur les paradis fiscaux se poursuit désormais sous le regard de médias mobilisés, en particulier de journalistes d'investigation qui traqueront les failles du système, d'organisations non gouvernementales dont le niveau technique a considérablement progressé au cours des dernières années et de salariés de moins en moins à l'aise avec les comportements fiscaux douteux et de plus en plus enclins à les dénoncer.**

Un dernier point. Si les mesures BEPS sont mises en œuvre à grande échelle et si on y ajoute la mise en place d'un échange automatique d'informations fiscales, beaucoup de transactions internationales artificielles liées à des pratiques d'optimisation fiscale agressive des individus et des particuliers vont disparaître ou seront fortement réduites. Ces flux, actuellement enregistrés dans les mouvements internationaux de capitaux, seraient amenés à **sortir des mesures actuelles estimant l'intensité de la mondialisation. Mécaniquement et statistiquement, la lutte contre les paradis fiscaux conduit à une forme de démondialisation financière.**



BIBLIOGRAPHIE

Aujean M. (2014), « L'Europe est aujourd'hui la zone de concurrence fiscale la plus élevée », *L'Economie politique* n°64, octobre.

Avi-Yonah R and Z. Pougá Tnhaga (2014), "Unitary Taxation and International Tax Rules", *ICTD Working Paper* n°26, November
<http://www.ictd.ac/en/publications/unitary-taxation-and-international-tax-rules>

Billard A., M. Duranton, J-P Foegle et T. Martin-Teodorczyk (2014), « Le 'milieu du gué' de la protection des lanceurs d'alerte », *La Revue des droits de l'homme* (en ligne), 20 mai.
<http://revdh.revues.org/752>

BEPS Monitoring Group (2014), *OECD BEPS Scorecard*
<https://bepsmonitoringgroup.files.wordpress.com/2014/10/oecd-beps-scorecard.pdf>

Bowers S (2015), "US tech giants launch fierce fightback against global tax avoidance crackdown", *The Guardian*, January 21th.
<http://www.theguardian.com/business/2015/jan/21/us-tech-tax-avoidance-google-amazon-apple>

B Team (the) (2015), Ending anonymous companies : tackling corruption and promoting stability through beneficial ownership transparency. *The business case*, January
<http://bteam.org/original-content/business-case-ending-anonymous-companies/>

Chavagneux C. et R. Palan (2012), *Les paradis fiscaux*, La Découverte.

Citizens for Tax Justice (2014), *Offshore Shell Games 2014*, June.
http://ctj.org/ctjreports/2014/06/offshore-shell_games_2014.php

Cobham A. (2014), *Four futures for international tax rules*, December 16th.
<http://www.cgdev.org/blog/four-futures-international-tax-rules>

Cobham A. and Simon Loretz (2014), "International Distribution of the Corporate Tax Base: Implications of Different Apportionment Factors under Unitary Taxation", *ICTD Working Paper* n°27, November, November.
<http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP27.pdf>

Ernst & Young (2013), GAAR Rising. *Mapping tax enforcement evolution*, February.

[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/GAA_rising/\\$FILE/GAAR_rising_1%20Feb_2013.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/GAA_rising/$FILE/GAAR_rising_1%20Feb_2013.pdf)

European Commission (2014), *Luxembourg – Amazon case*, October 7th 2014,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254685/254685_1614265_70_2.pdf

European Federation of Public Service Unions (2014), *The impact of austerity on tax collections one year later and still going backwards*, October.

http://www.epsu.org/IMG/pdf/EPSU_Tax_report.pdf

Financial Transparency Coalition (2015), *Banking Transparency. Managing Risks, Maximizing Opportunities*, January.

http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/01/Banking_Transparency_Event_CbCReporting.pdf

Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament (2014), *S&D Group key demands in tackling tax fraud, tax avoidance, tax evasion, aggressive tax planning and tax havens*, December

http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/Annex%20II%20S%26D%20Group%20taxation%20demands%20update%2010%2012%2014_1.pdf

Hebous, S., and Johannesen, N. (2014), *At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services*, Mimeo.

Hebous S. and Alfons J. Weichenrieder (2014), “What Do We Know about the Tax Planning of German-Based Multinational Firms?”, *Safe policy center White Paper n°22*, October
<http://safe-frankfurt.de/policy-center/publications/details/article/what-do-we-know-about-the-tax-planning-of-german-based-multinational-firms.html>

Heckemeyer, J., and Overesch, M. (2013), “Multinationals’ Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels”, *ZEW Discussion Paper No. 13–045*.

http://safe-frankfurt.de/uploads/media/Hebous_Weichenrieder_Tax_Planning.pdf

Kleva Kekus Mojca (2013), *Report on fight against tax fraud, tax evasion and tax havens*, European parliament, mai.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0162+0+DOC+XML+V0//EN>



BIBLIOGRAPHIE

Knobel A. et M. Meinzer (2014), “ “The end of bank secrecy”? Bridging the gap to effective automatic information exchange. An Evaluation of OECD’s Common Reporting Standard (CRS) and its alternatives », *Tax Justice Network*, novembre.
http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/TJN2014_AIE-Technical-Report.pdf

Miller M.M (2014),”Remarks by Principal Deputy Assistant Attorney General for the Criminal Division Marshall L. Miller at the Global Investigation Review Program, New York ~ Wednesday, September 17, 2014
<http://www.justice.gov/criminal/pr/speeches/2014/crm-speech-1409171.html>

OECD Secretary-General (2014), *Report to G20 Leaders*, Brisbane, Australia, 2014
https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/OECD_secretary-generals_report_tax_matters.pdf

Palan R., R. Murphy and C. Chavagneux (2010), *Tax havens: how globalization really works*, Cornell University Press

The Economist, *The openness revolution*, December 13th 2014
<http://www.economist.com/news/business/21636070-multinationals-are-forced-reveal-more-about-themselves-where-should-limits>

Zucman Gabriel (2014) “Taxing Across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n°4, Fall 2014.
<http://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2014JEP.pdf>

Zucman Gabriel (2013), *La richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux*, Seuil.

ANNEXES

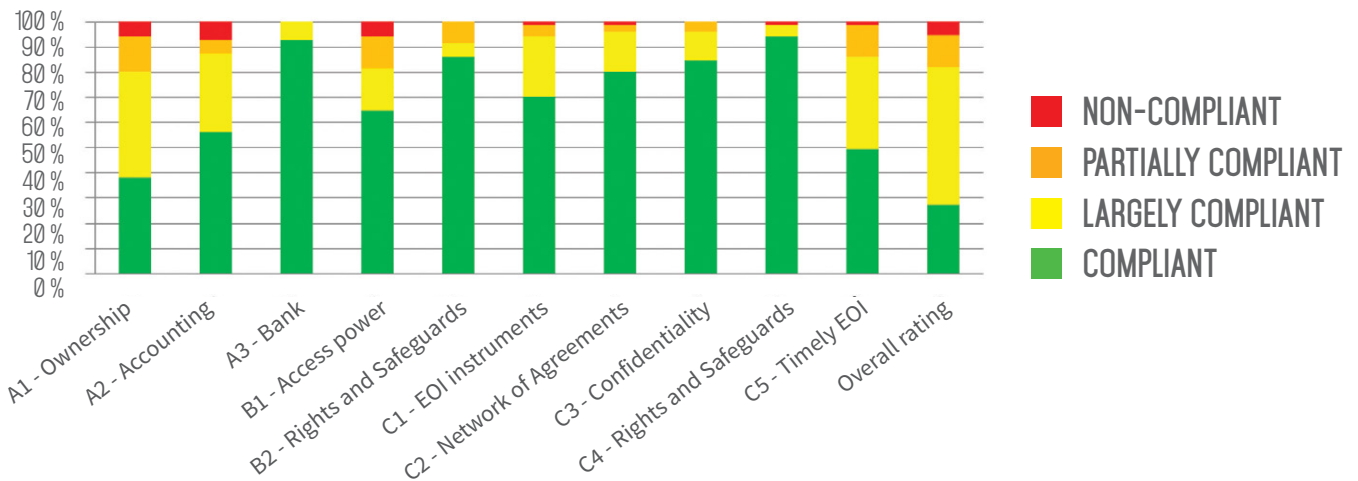


ANNEXE 1

ECHANGE D'INFORMATIONS À LA DEMANDE : LE RATING DES PAYS

Source : OCDE

En octobre 2014, 71 pays avaient reçu un rating pour chaque critère de qualité concernant l'échange d'information à la demande. Le graphe ci-dessous résume le respect ou non de chacun des critères pour l'ensemble des pays. Le tableau suivant fournit le rating de chaque pays.





JURISDICTION	OVERALL RATING
Australia, Belgium, Canada, China, Denmark, Finland, France, Iceland, India, Ireland, Isle of Man, Japan, Korea, Mexico, New Zealand, Norway, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden	COMPLIANT
Argentina, The Bahamas, Bahrain, Belize, Bermuda, Brazil, Cayman Islands, Chile, Estonia, Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), Germany, Ghana, Gibraltar, Greece, Grenada, Guernsey, Hong Kong (China), Italy, Jamaica, Jersey, Macao (China), Malaysia, Malta, Mauritius, Monaco, Montserrat, Netherlands, Philippines, Qatar, Russia, San Marino, Singapore, Slovak Republic, Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and the Grenadines, Turks and Caicos Islands, United Kingdom, United States	LARGELY COMPLIANT
Andorra, Anguilla, Antigua and Barbuda, Austria*, Barbados, Indonesia, Israel, Saint Lucia, Turkey	PARTIALLY COMPLIANT
British Virgin Islands,* Cyprus, Luxembourg, Seychelles	NON COMPLIANT
JURISDICTIONS THAT CANNOT BE RATED BECAUSE THEY CANNOT MOVE TO PHASE 2	
Brunei Darussalam, Marshall Islands, Dominica, Federated States of Micronesia, Guatemala, Lebanon, Liberia, Nauru, Switzerland,** Trinidad and Tobago, Vanuatu	

* The jurisdiction is undergoing a Supplementary Phase 2 Review to improve its ratings.

** The launch of the Phase 2 of Switzerland is subject to conditions. Switzerland is undergoing a Supplementary Phase 1 Review.

ANNEXE 2

ECHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS : LA LISTE DES PAYS

Source : OCDE

JURISDICTIONS UNDERTAKING FIRST EXCHANGES BY 2017

Anguilla, Argentina, Barbados, Belgium, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Chile, Colombia, Croatia, Curaçao, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Dominica, Estonia, Finland, France, Germany, Gibraltar, Greece, Guernsey, Hungary, Iceland, India, Ireland, Isle of Man, Italy, Jersey, Korea, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Mauritius, Mexico, Montserrat, Netherlands, Niue, Norway, Poland, Portugal Romania, San Marino, Seychelles, Slovak Republic, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden, Trinidad and Tobago, Turks and Caicos Islands, United Kingdom, Uruguay

JURISDICTIONS UNDERTAKING FIRST EXCHANGES BY 2018

Andorra, Antigua and Barbuda, Aruba, Australia, Austria, The Bahamas, Belize, Brazil, Brunei Darussalam, Canada, China, Costa Rica, Grenad, Hong Kong (China), Indonesia, Israel, Japan, Marshall Islands, Macao (China), Malaysia, Monaco, New Zealand, Qatar, Russia, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Samoa, Saudi Arabia, Singapore, Sint Maarten, Switzerland, Turkey, United Arab Emirates

JURISDICTIONS THAT HAVE NOT INDICATED A TIMELINE OR THAT HAVE NOT YET COMMITTED

Bahrain, Cook Islands, Nauru, Panama, Vanuatu

Les pays en gras sont ceux qui se sont engagés à débiter les échanges en septembre 2017.



ANNEXE 3

ACTION 1

ADDRESS THE TAX CHALLENGES OF THE DIGITAL ECONOMY.

Identify the main difficulties that the digital economy poses for the application of existing international tax rules and develop detailed options to address these difficulties, taking a holistic approach and considering both direct and indirect taxation. Issues to be examined include, but are not limited to, the ability of a company to have a significant digital presence in the economy of another country without being liable to taxation due to the lack of nexus under current international rules, the attribution of value created from the generation of marketable location-relevant data through the use of digital products and services, the characterisation of income derived from new business models, the application of related source rules, and how to ensure the effective collection of VAT/GST with respect to the cross-border supply of digital goods and services. Such work will require a thorough analysis of the various business models in this sector.

ACTION 2

NEUTRALISE THE EFFECTS OF HYBRID MISMATCH ARRANGEMENTS.

Develop model treaty provisions and recommendations regarding the design of domestic rules to

neutralise the effect (e.g., double non-taxation, double deduction, long-term deferral) of hybrid instruments and entities. This may include: (i) changes to the OECD Model Tax Convention to ensure that hybrid instruments and entities (as well as dual resident entities) are not used to obtain the benefits of treaties unduly; (ii) domestic law provisions that prevent exemption or non-recognition for payments that are deductible by the payor; (iii) domestic law provisions that deny a deduction for a payment that is not includible in income by the recipient (and is not subject to taxation under controlled foreign company (CFC) or similar rules); (iv) domestic law provisions that deny a deduction for a payment that is also deductible in another jurisdiction; and (v) where necessary, guidance on co-ordination or tie-breaker rules if more than one country seeks to apply such rules to a transaction or structure. Special attention should be given to the interaction between possible changes to domestic law and the provisions of the OECD Model Tax Convention. This work will be co-ordinated with the work on interest expense deduction limitations, the work on CFC rules, and the work on treaty shopping.

ACTION 3

STRENGTHEN CFC RULES.

Develop recommendations regarding the design of controlled foreign corporation rules. This work will be co-ordinated with other work as necessary.

ACTION 4

LIMIT BASE EROSION VIA INTEREST DEDUCTIONS AND OTHER FINANCIAL PAYMENTS.

Develop recommendations regarding best practices in the design of rules to prevent base erosion through the use of interest expense, for example through the use of related-party and third-party debt to achieve excessive interest deductions or to finance the production of exempt or deferred income, and other financial payments that are economically equivalent to interest payments. The work will evaluate the effectiveness of different types of limitations. In connection with and in support of the foregoing work, transfer pricing guidance will also be developed regarding the pricing of related party financial transactions, including financial and performance guarantees, derivatives (including internal derivatives used in intra-bank dealings), and captive and other insurance arrangements. The work will be co-ordinated with the work on hybrids and CFC rules.

ACTION 5

COUNTER HARMFUL TAX PRACTICES MORE EFFECTIVELY, TAKING INTO ACCOUNT TRANSPARENCY AND SUBSTANCE.

Revamp the work on harmful tax practices with a priority on improving transparency, including compulsory spontaneous exchange on rulings related to preferential regimes, and on requiring substantial activity for any preferential regime. It will take a holistic approach to evaluate preferential tax regimes in the BEPS context. It will engage with non-OECD members on the basis of the existing framework and consider revisions or additions to the existing framework.

ACTION 6

PREVENT TREATY ABUSE.

Develop model treaty provisions and recommendations regarding the design of domestic rules to prevent the granting of treaty benefits in inappropriate circumstances. Work will also be done to clarify that tax treaties are not intended to be used to generate double non-taxation and to identify the tax policy considerations that, in general, countries should consider before deciding to enter into a tax treaty with another country. The work will be co-ordinated with the work on hybrids.

ACTION 7

PREVENT THE ARTIFICIAL AVOIDANCE OF PE STATUS.

Develop changes to the definition of PE to prevent the artificial avoidance of PE status in relation to BEPS, including through the use of commissionaire arrangements and the specific activity exemptions. Work on these issues will also address related profit attribution issues.

ACTION 8 - 9 - 10

ASSURE THAT TRANSFER PRICING OUTCOMES ARE IN LINE WITH VALUE CREATION

ACTION 8 – INTANGIBLES.

Develop rules to prevent BEPS by moving intangibles among group members. This will involve: (i) adopting a broad and clearly delineated definition of intangibles; (ii) ensuring that profits associated with the transfer and use of intangibles are appropriately allocated in accordance with (rather than divorced from) value creation; (iii) developing



transfer pricing rules or special measures for transfers of hard-to-value intangibles; and (iv) updating the guidance on cost contribution arrangements.

ACTION 9 – RISKS AND CAPITAL.

Develop rules to prevent BEPS by transferring risks among, or allocating excessive capital to, group members. This will involve adopting transfer pricing rules or special measures to ensure that inappropriate returns will not accrue to an entity solely because it has contractually assumed risks or has provided capital. The rules to be developed will also require alignment of returns with value creation. This work will be co-ordinated with the work on interest expense deductions and other financial payments.

ACTION 10 – OTHER HIGH-RISK TRANSACTIONS.

Develop rules to prevent BEPS by engaging in transactions which would not, or would only very rarely, occur between third parties. This will involve adopting transfer pricing rules or special measures to: (i) clarify the circumstances in which transactions can be recharacterised; (ii) clarify the application of transfer pricing methods, in particular profit splits, in the context of global value chains; and (iii) provide protection against common types of base eroding payments, such as management fees and head office expenses.

ACTION 11

ESTABLISH METHODOLOGIES TO COLLECT AND ANALYSE DATA ON BEPS AND THE ACTIONS TO ADDRESS IT.

Develop model treaty provisions and recommen-

dations regarding the design of domestic rules to neutralise the effect (e.g., double non-taxation, double deduction, long-term deferral) of hybrid instruments and entities. This may include: (i) changes to the OECD Model Tax Convention to ensure that hybrid instruments and entities (as well as dual resident entities) are not used to obtain the benefits of treaties unduly; (ii) domestic law provisions that prevent exemption or non-recognition for payments that are deductible by the payor; (iii) domestic law provisions that deny a deduction for a payment that is not includible in income by the recipient (and is not subject to taxation under controlled foreign company (CFC) or similar rules); (iv) domestic law provisions that deny a deduction for a payment that is also deductible in another jurisdiction; and (v) where necessary, guidance on co-ordination or tie-breaker rules if more than one country seeks to apply such rules to a transaction or structure. Special attention should be given to the interaction between possible changes to domestic law and the provisions of the OECD Model Tax Convention. This work will be co-ordinated with the work on interest expense deduction limitations, the work on CFC rules, and the work on treaty shopping.

ACTION 12

REQUIRE TAXPAYERS TO DISCLOSE THEIR AGGRESSIVE TAX PLANNING ARRANGEMENTS.

Develop recommendations regarding the design of mandatory disclosure rules for aggressive or abusive transactions, arrangements, or structures, taking into consideration the administrative costs for tax administrations and businesses and drawing on experiences of the increasing number of countries that have such rules. The work will use a modular design allowing for maximum consistency but allowing for country specific needs and risks.

One focus will be international tax schemes, where the work will explore using a wide definition of “tax benefit” in order to capture such transactions. The work will be co-ordinated with the work on co-operative compliance. It will also involve designing and putting in place enhanced models of information sharing for international tax schemes between tax administrations.

ACTION 13

RE-EXAMINE TRANSFER PRICING DOCUMENTATION.

Develop rules regarding transfer pricing documentation to enhance transparency for tax administration, taking into consideration the compliance costs for business. The rules to be developed will include a requirement that MNE’s provide all relevant governments with needed information on their global allocation of the income, economic activity and taxes paid among countries according to a common template on a country by country basis.

ACTION 14

MAKE DISPUTE RESOLUTION MECHANISMS MORE EFFECTIVE.

Develop solutions to address obstacles that prevent countries from solving treaty-related disputes under MAP, including the absence of arbitration provisions in most treaties and the fact that access to MAP and arbitration may be denied in certain cases.

ACTION 15

DEVELOP A MULTILATERAL INSTRUMENT.

Analyse the tax and public international law issues related to the development of a multilateral instrument to enable jurisdictions that wish to do so to implement measures developed in the course of the work on BEPS and amend bilateral tax treaties. On the basis of this analysis, interested Parties will develop a multilateral instrument designed to provide an innovative approach to international tax matters, reflecting the rapidly evolving nature of the global economy and the need to adapt quickly to this evolution.



NOTRE EXPERT

CHRISTIAN CHAVAGNEUX

Docteur en économie et titulaire d'un master en économie politique internationale de la London School of Economics, Christian Chavagneux a été chargé d'études à l'Agence française de développement, puis économiste- analyste de risques à la Société Générale et chargé de mission au Commissariat général du plan. Il a enseigné plusieurs années à Sciences Po et à l'université Paris IX Dauphine.

Il est actuellement éditorialiste au mensuel Alternatives Économiques, et au quotidien numérique Alter Eco Plus. Il débat tous les samedis matin sur France Inter dans l'émission "On n'arrête pas l'éco", et dans La librairie de l'éco sur BFMBusiness

Le Prix du Meilleur Article Financier 2012 lui a été décerné pour son article "Des bulles de crédit aux crises financières" - Alternatives Économiques Hors-série n° 091 - décembre 2011

Il est également l'auteur de:

La capture : où l'on verra comment les intérêts financiers ont pris le pas sur l'intérêt général et comment mettre fin à cette situation coécrit avec Thierry Philipponnat (La Découverte - 2014)

Une brève histoire des crises financières : des tulipes aux subprimes (La Découverte - 2013)

Les paradis fiscaux co-écrit avec Ronen Palan (La Découverte - 2012)

Économie politique internationale (La Découverte - 2010)

Les dernières heures du libéralisme (Perrin - 2009)

Mars 2015
Les Verts/ALE au Parlement Européen
60 rue Wiertzstraat - 1047 Bruxelles
www.greens-efa.eu



Les Verts | ALE
au Parlement européen