



Justifier le combat :

pourquoi lutter contre les paradis fiscaux ?

Si les paradis fiscaux n'ont pas causé à eux seuls la crise financière de 2008, ils y ont largement contribué, pour au moins trois raisons. Et malgré les grands effets d'annonce des pays du G20, le problème est loin d'être résolu.

1 VÉRITABLES TROUS NOIRS DE LA FINANCE, CES TERRITOIRES NE FONT PAS APPLIQUER LES RÈGLES INTERNATIONALES DE PRUDENCE FINANCIÈRE. Ils ont permis aux banques de développer des activités de crédit et de spéculation risquées, hors de tout contrôle. Sur ce problème, le G20 peine à proposer des réponses concrètes, alors que la moitié des flux financiers internationaux transitaient, en 2000, par les paradis fiscaux¹.

2 L'ÉVASION FISCALE PRIVE LES ÉTATS DU NORD ET DU SUD DE RECETTES FISCALES INDISPENSABLES POUR

FINANCER LES SERVICES ET LES INVESTISSEMENTS PUBLICS. Alors que la crise de la dette s'aggrave jour après jour, la lutte contre l'évasion fiscale dans les paradis fiscaux peut redonner des ressources aux États. En France, la fraude fiscale internationale représente plus de 20 milliards d'euros par an. Dans les pays du « Sud », la seule évasion fiscale des entreprises multinationales génère un manque à gagner de 125 milliards d'euros chaque année. D'après les chiffres du think tank américain « Global Financial Integrity », pour chaque euro d'aide des pays riches, 10 euros fuient les pays en développement en flux financiers illicites. Et plus de la moitié des ces flux sont liés aux pratiques d'évasion fiscale des entreprises multinationales². Celles-ci utilisent des techniques de plus en plus difficiles à contrôler, notamment sur les opérations de commerce intra



groupe (qui représente plus de la moitié des échanges internationaux). D'où une concentration exagérée d'entreprises dans les territoires à fiscalité faible ou nulle. Dans un rapport de 2010, le CCFD-Terre Solidaire montre que les 50 premières entreprises européennes ont plus de 21 % de leurs filiales dans les paradis fiscaux³ et même 26 % pour les banques.

3 L'OPACITÉ FINANCIÈRE DES PARADIS FISCAUX FAVORISE LA CORRUPTION ET LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE puisqu'elle permet de blanchir l'argent et ainsi d'échapper à la justice. Selon R. Baker, la fuite des capitaux illicites se justifie à hauteur de 40 % par la corruption et par l'argent du crime organisé.

EXEMPLE

GLENCORE, SOCIÉTÉ MINIÈRE SUISSE, IMPLANTÉE EN ZAMBIE :

À la demande de l'État zambien, un cabinet d'audit privé a effectué un contrôle fiscal de la mine de cuivre de Mopani, détenue majoritairement par Glencore AG. Le rapport a révélé que les bénéfices imposables avaient été diminués au moyen de plusieurs techniques, dont le gonflement des coûts locaux, la manipulation des prix de transfert et la vente de l'ensemble de la production à une autre entreprise du groupe située en Suisse. Le manque à gagner en recettes fiscales et en dividendes pour l'État zambien (propriétaire de 10 % des parts de la mine) a été estimé à 174 millions de dollars (132,3 millions d'euros) pour une seule année.

- 1 Selon une étude du FMI, *Offshore Financial centers*, 23 juin 2000.
- 2 GFI, janvier 2011 ; voir aussi Eurodad *Exposing the lost billions*, novembre 2011, p 11.
- 3 *L'économie déboussolée. Multinationales, Paradis Fiscaux et Captation des richesses*, CCFD-Terre Solidaire, décembre 2010.



S'inspirer de l'initiative des Régions

Est-il possible de lutter, à l'échelle d'une collectivité, contre les paradis fiscaux? Depuis 2010, les Régions répondent par l'affirmative à cette question. Les élu/es locaux, à l'échelle de leur collectivité, peuvent prendre leur part dans la lutte contre les paradis fiscaux

DÈS 2009, la campagne Stop Paradis fiscaux avait interpellé partis politiques et collectivités locales. En 2010, à l'issue des élections et du nouveau mandat, les Régions se sont engagées dans la promotion de la transparence financière, en exigeant une responsabilité financière accrue à leurs partenaires financiers. À l'origine de centaines de millions d'euros d'emprunts annuels, **les Régions ont le pouvoir de choisir les établissements prêteurs** en fonction de critères éthiques, tels que la transparence sur la non utilisation des paradis fiscaux

à des fins d'évasion fiscale ou la conduite d'actions contre la fraude et le blanchiment.

SUITE À L'ADOPTION À L'UNANIMITÉ par la Région Ile-de-France de la première délibération en la matière, en juin 2010, 17 autres régions se sont engagées politiquement (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Limousin, Auvergne, Alsace, Rhône-Alpes, Aquitaine, Pays-de-la-Loire, Basse-Normandie, Bretagne, Poitou-Charentes, Centre, Picardie, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, France Comté) Pour 15 d'entre elles, cet engagement s'est traduit par une délibération contraignante. Pour d'autres, comme le Nord-Pas-de-Calais, sans pour autant passer par une délibération, la nature de l'action effectuée équivaut à celles des régions les plus avancées.



LES RÉGIONS N'ONT HEUREUSEMENT PAS LE MONOPOLE DE LA DÉMARCHE :

une dizaine de Villes et Communautés d'agglomération ont suivi, qu'il s'agisse d'adopter des vœux (Paris, Lille Métropole, CA Bordeaux) ou des délibérations (Caen, Besançon, Pontarlier...), avec parfois l'inclusion de mesures ambitieuses en matière de transparence pays par pays (la Chapelle sur Erdre, Kingersheim, Wattwiller et Ribeauvillé). Les Conseils généraux s'engagent également progressivement, à l'image du vote récent d'une délibération par le département de l'Essonne. À l'étranger, des nouvelles encourageantes arrivent de plusieurs villes de Suède (Malmö et Kalmar) et de Finlande (Helsinki) qui étudient de près les mesures adoptées par les collectivités françaises pour éventuellement rejoindre la démarche. Enfin, les groupes socialiste et écologiste, au **Sénat**, avaient proposé que l'Etat s'engage dans le sillon creusé par les Régions : à l'époque, la proposition avait été rejetée par la majorité UMP au Sénat.

UNE CONTINUITÉ POSSIBLE ENTRE LE LOCAL ET LE GLOBAL

Extraits de l'amendement proposé par les Groupes Socialistes et EELV déposé le 9 décembre 2011 (Projet de Loi de finances rectificative pour 2011 - 1^{re} lecture)

« Dans le cadre des procédures de sélection des établissements bancaires et financiers, auprès desquels l'État pourrait contracter une ligne de trésorerie ou un emprunt bancaire, ou à qui il confierait un rôle d'arrangeur dans le cadre d'une émission obligatoire, ou un rôle d'établissement contrepartie dans le cadre d'une opération de gestion de dette, l'État demande aux établissements de préciser leur situation ou celle des entités qui appartiennent au périmètre de consolidation comptable de leurs comptes pour le groupe international au regard de la liste des États et territoires non coopératifs, telle que définie par arrêté ministériel, chaque année au 1^{er} janvier, en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts, ainsi que les procédures et outils dont ils se sont dotés pour lutter contre le blanchiment, la corruption et la fraude fiscale.

Ces éléments sont pris en compte dans le choix de l'établissement à retenir. Dès que la réglementation applicable à l'achat de prestations de services financiers en ouvre la possibilité, l'État refuse de prendre en considération les offres ou propositions de services présentées par des organismes bancaires ou financiers qui, pour l'application du premier alinéa, ont déclaré exercer eux-mêmes ou par un organisme dont ils détiennent une participation, une activité dans les États ou territoires figurant sur la liste prévue à l'article 238-0 A du code général des impôts. »

1 Lancée par le CCFD-Terre Solidaire, Oxfam, ATTAC, SNUI Solidaires, la CGT et la CFDT et soutenue par la plateforme paradis fiscaux et judiciaires, cette campagne déclina des actions concrètes pour s'engager contre les paradis fiscaux que l'on soit citoyen, élu local, militant syndical, chef d'entreprise ou étudiant (www.stopparadisfiscaux.org)



Proposer une délibération ambitieuse

Les collectivités engagées demandent, à des degrés divers, un certain nombre d'informations clés. L'expérience récente montre tout l'intérêt d'une approche globale, accordant une place importante au reporting (ou à la transparence comptable) pays par pays.

1 LA LISTE DES PARADIS FISCAUX: UN ÉLÉMENT NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANT.

L'exigence de communication de l'existence de filiales localisées dans les Etats et Territoires Non Coopératifs (ETNC) est au cœur du combat contre les paradis fiscaux. Elle permet, en effet, de prendre en compte négativement ces implantations dans le choix des partenaires financiers.

Mais qu'est-ce qu'un ETNC ? Les délibérations prennent appui sur la liste, fixée chaque année par arrêté, en application du deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 238-0 A du Code général des impôts.

Au fil des conventions d'échanges de renseignement conclues, la liste s'est

cependant réduite à peu de chagrin. En 2012, y figurent uniquement le Brunei, le Guatemala, les Îles Marshall, Montserrat, Nauru, Niue, les Philippines et le Botswana. Cette liste constitue aujourd'hui une base hélas insuffisante pour lutter contre les pratiques nocives des grands établissements financiers.

D'autres listes, bien que moins solidement assises juridiquement, placent un nombre plus important d'Etats dans la catégorie des ETNC. Ainsi, le G20 ajoute aux Etats précédemment cités la Suisse, le Costa Rica, les Emirats Arabes Unis, le Liban, le Libéria, le Liechtenstein, Panama, Trinidad et Tobago, l'Uruguay et Vanuatu. Surtout, le Tax Justice Network dresse une liste de 60 Etats, incluant des pays de l'Union Européenne (Luxembourg, Autriche, Belgique, Chypre, Irlande, Hongrie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, le Royaume Uni – City...), un Etat américain (Delaware) et divers pays relativement significatifs (Iles Caïmans, Jersey, Monaco, Israël, Soudan, Singapour, Hong-Kong...).



2 EXIGER LE REPORTING PAYS PAR PAYS.

Pour contourner les inévitables obstacles constitués par les listes, il est nécessaire d'exiger des établissements financiers de communiquer l'état de leurs activités pays par pays pour l'ensemble des territoires dans lesquels ils sont présents. Il s'agit notamment de connaître le nom des filiales, leurs activités, leur chiffre d'affaires, leurs effectifs, les impôts versés sur le plan local. Cette transparence par pays doit permettre de repérer les territoires dans lesquels l'entreprise a une activité opérationnelle et ceux dans lesquels elle déplace artificiellement les profits.

Ces chiffres sont aujourd'hui inconnus. En effet, les rapports financiers des entreprises multinationales, y compris cotées, ne publient que des comptes consolidés et ne donnent même pas le nom de l'ensemble de leurs filiales. Il serait ainsi possible de détecter les disproportions entre les bénéfices réalisés et l'activité réelle sur certains territoires. Par exemple, un bâtiment aux Iles Caïman héberge plus de 18 000 entités juridiques ; de même, les Iles vierges britanniques comptabiliseraient environ 34 sociétés par habitant !

Ce format de publication pays par pays des comptes des entreprises permettrait en effet :

- **d'exercer un effet dissuasif pour les entreprises qui se livrent à des abus** en matière de délocalisation artificielle de leurs profits.

→ **De donner des outils aux administrations fiscales**, en France comme dans les pays en développement, pour identifier les entreprises qui présentent un risque d'évasion fiscale élevé et pour les contrôler efficacement (pour savoir notamment à quels autres territoires adresser des demandes d'échanges d'information) ;

→ A la société civile d'exercer un suivi plus étroit de l'efficacité des autorités et de la politique fiscale ainsi que du comportement des entreprises

Dans le cas du reporting pays par pays, devant la difficulté à procéder à une analyse qualitative des éléments donnés, c'est la transparence des établissements financiers qui doit être récompensée plus que le contenu même des informations fournies.

3 ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES À INCLURE.

Dans de nombreux cas, les collectivités ont choisi de demander aux établissements financiers deux types d'informations, utiles et complémentaires :

- **Les outils et procédures mis en œuvre** contre la corruption, le blanchiment et la fraude fiscale.
- **Les outils de promotion de l'investissement socialement responsable**, en distinguant les formes prises par ces outils et le type de labellisation.





Répondre aux inquiétudes

Innovante, l'initiative de lutte contre les paradis fiscaux se heurte souvent à des faux problèmes, qu'il convient de désamorcer en amont.

1 EST-CE LÉGAL ?

Oui, il est parfaitement légal d'établir des critères liés à la transparence financière pour le choix des partenaires financiers, car il s'agit de contrats de droit privé. En effet, « les accords-cadres et marchés qui ont pour objet l'achat, le développement, la production ou la coproduction de programmes destinés à la diffusion par des organismes de radiodiffusion et aux marchés concernant les temps de diffusion » ne relèvent pas du Code des marchés publics (1, titre I, chapitre II, article 3 du code des marchés publics).

Ces contrats relevant du droit privé, en vertu du principe du libre choix du

co-contractant, rien ne s'oppose à ce que des collectivités territoriales utilisent, au sein d'une pluralité de critères, la liste des ETNC pour sélectionner leurs partenaires financiers. Des critères qualitatifs tels que la réputation des établissements financiers entrent déjà souvent en compte. Il est ainsi possible d'élargir le champ de ces critères qualitatifs.

2 ET SI LES BANQUES NOUS LÂCHENT ?

Nous traversons, il est vrai, une période de crise de financement des collectivités. Le retrait de plusieurs banques et la relative faiblesse des fonds publics mis à disposition des collectivités incitent de nombreuses collectivités à repousser leurs investissements.

Toutefois, le faible nombre de potentiels financeurs ne doit pas pousser à



l'inaction. D'une part, parce que les éléments sur la transparence financière seront seulement « pris en compte dans le choix ». Ainsi, plus les prêteurs se font rares, moins ils pourront être pris en compte. De ce fait, ces dispositions ne risqueront pas de placer une collectivité en panne de financements.

D'autre part, l'inclusion d'éléments de responsabilité financière permet d'encourager, à plus long terme, les banques à s'engager dans des démarches soutenables. Plus indépendantes des paradis fiscaux, les banques deviendront plus résilientes, plus équilibrées, et participeront à lutter contre ces trous noirs de l'économie.

Enfin, les collectivités engagées ne sont pas seules. Et plus elles sont nombreuses à exiger de telles règles de transparence, elles seront plus à même à faire évoluer les pratiques.

3 COMMENT VÉRIFIER LES INFORMATIONS ?

- Le premier pas est de faire de la transparence (fourniture des informations) un des critères d'évaluation des établissements bancaires.
- Si toutes les informations ne pourront pas, pour des raisons tant techniques que de disponibilité de l'information, être vérifiées, des faisceaux d'indices pourront aider les administrations à évaluer la qualité des réponses. En ce qui concerne la présence dans les ETNC, l'utilisation des travaux menés par différentes instances politiques et associatives (Tax Justice Network, CCFD-Terre Solidaire...) permettra de corroborer les informations fournies.
- En matière de lutte contre le blanchiment, la corruption et la fraude, pourront être utilisées les informations de l'organisation BankTrack ainsi que celles issues du groupe « Worlfsberg ».
- Les éléments de reporting pays par pays pourront également être vérifiés selon divers indices ; précisons, toutefois, que le fait de communiquer est valorisable en tant que tel, au-delà des vérifications ponctuelles qui pourront être menées.





Adopter une délibération ou un vœu

**MODÈLE TYPE
À UTILISER**

La période de négociation, avec l'exécutif et les autres groupes politiques, peut prendre plusieurs mois, malgré les arguments donnés par les fiches précédentes. Il convient, ensuite, de proposer un texte opérationnel. Dans certains contextes politiques, il peut être nécessaire de procéder à l'adoption d'un vœu, plus souple juridiquement, pour avancer vers le vote d'une délibération.

Voici ci-dessous une délibération type, adaptable à chaque contexte politique :

1 EXIGENCE DE TRANSPARENCE A L'EGARD DES PARTENAIRES BANCAIRES ET FINANCIERS. La collectivité X instaure désormais des règles de transparence et d'éthique dans ses relations avec ses partenaires bancaires et financiers dans le cadre d'une démarche visant à inscrire l'action régionale/ou autre dans une perspective de développement durable et de transparence.

2 PROCEDURES DE SELECTION DES ETABLISSEMENTS BANCAIRES ET FINANCIERS. Dans le cadre des procédures de sélection des établissements bancaires et financiers, auprès desquels la collectivité X pourrait contracter une ligne de trésorerie ou un emprunt bancaire, ou à qui elle confierait le rôle d'arrangeur dans le cadre d'une émission obligataire ou un rôle d'établissement contrepartie dans le cadre d'une opération de gestion de la dette, la collectivité X demandera aux établissements :

- de préciser leur situation et celle des entités dans lesquelles ils possèdent une participation au regard de la liste des Etats et territoires non coopératifs, telle que définie annuellement par arrêté ministériel au 1er janvier, en application du deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts.
- de présenter les procédures et outils dont ils se sont dotés pour lutter contre le blanchiment, la corruption et la fraude fiscale



- de présenter les outils pour favoriser l'investissement socialement et écologiquement responsable, en distinguant les formes prises par ces outils et en précisant si les produits sont labellisés et par qui.

Ces éléments seront pris en compte dans le choix de l'établissement à retenir.

3 OBLIGATIONS D'INFORMATION DE LA REGION PAR SES PARTENAIRES BANCAIRES ET FINANCIERS.

De même que la collectivité X fournit chaque année à ses partenaires bancaires et financiers un descriptif transparent de sa situation financière, il sera demandé aux établissements avec lesquels elle contractera des opérations financières de fournir annuellement des détails sur leur activité.

La collectivité X demandera aux établissements avec lesquels elle aura contracté en application du présent règlement de présenter annuellement, au plus tard dans les six mois suivant la reddition des comptes annuels, un état, pays par pays, pour l'ensemble des territoires dans lesquelles ils sont présents portant information :

- de la raison sociale sous laquelle eux-mêmes, ou les établissements dans lesquels ils possèdent une participation, opèrent ;
- de leurs activités et de celles des établissements inclus dans le périmètre de consolidation des comptes du groupe ;
- du chiffre d'affaires et du résultat d'exercice enregistrés ;
- des effectifs employés ;
- des impôts et taxes versés aux autorités publiques locales, dans le cadre des lois fiscales en vigueur.

NB : La réglementation existante applicable à l'achat de prestations de services financiers n'ouvre pas de manière certaine la possibilité aux collectivités locales - ou à l'Etat - de refuser de prendre en considération les offres ou propositions de services présentées par des organismes bancaires ou financiers qui, pour l'application du précédent alinéa, ont déclaré exercer eux-mêmes ou par un organisme qui figure dans les comptes consolidés du groupe, une activité dans les états ou territoires figurant sur la liste prévue à l'article 238-0 A du code général des impôts.

Des évolutions de cette réglementation sont à attendre pour assurer toute la sécurité juridique nécessaire en ce domaine.

4 MODALITES D'INFORMATION. L'ensemble de ces éléments fera l'objet d'une discussion en commission des finances et d'une présentation annuelle en Assemblée plénière avec le compte administratif. Au vu de ces éléments, la collectivité X pourra décider de modifier et d'étendre le présent règlement.