



LES PRATIQUES DOMMAGEABLES DES PARADIS FISCAUX

UNE INTERVIEW DE JEFFREY OWENS*

L'OCDE est-elle opposée à la concurrence fiscale ?

L'OCDE n'est pas opposée à toute concurrence fiscale. Nos pays membres sont disposés à livrer une concurrence loyale dans des activités de services financiers ouvertes et transparentes. La concurrence fiscale peut avoir des effets positifs. Par exemple, la mise en œuvre par un pays d'une réforme fiscale depuis longtemps nécessaire peut encourager d'autres pays à entreprendre des réformes analogues afin de ne pas perdre leur compétitivité internationale relative.

Notre travail vise non pas à limiter la concurrence, mais plutôt à faire reculer les pratiques fiscales dommageables qui portent préjudice à l'assiette fiscale des autres pays, poussent les investissements directs les plus mobiles d'un lieu à un autre, faussent les structures d'échange et d'investissement, alourdissent les coûts d'administration et les charges de respect de la réglementation, et portent enfin atteinte à l'équité et à la neutralité des régimes fiscaux.

Qu'est-ce que l'OCDE entend par « concurrence fiscale dommageable » ?

Le projet définit les pratiques fiscales dommageables par l'un des critères opératoires

suivants : l'absence de véritable échange de renseignements, le manque de transparence et le fait d'attirer des entreprises sans activités nationales substantielles (par exemple, mesures de cantonnement) lorsque cela va de pair avec des taux d'imposition faibles ou nuls. En décourageant ces pratiques, le Rapport servira à renforcer et améliorer les dispositifs fiscaux à l'échelle internationale. Ces efforts amélioreront le bien-être économique de tous les contribuables.

Quelle est l'ampleur du problème des paradis fiscaux ?

Ce problème est considérable et il prend de l'ampleur. Il est difficile de l'estimer avec précision puisque nous parlons de revenus non déclarés. Cela étant, nous savons par exemple que plus de 1 000 milliards de dollars des Etats-Unis sont investis dans des fonds *offshore* et que le nombre de ces fonds a augmenté de plus de 1 400 % ces 15 dernières années.

Que signifie la liste des paradis fiscaux ? Est-ce une « liste noire » ?

La liste des paradis fiscaux est une liste de territoires qui répondent aux critères permettant de déterminer l'existence de

* Chef de la Division des affaires fiscales de l'OCDE.

paradis fiscaux. Nous voulons donner aux territoires ainsi recensés la possibilité de bien comprendre qu'ils doivent s'engager à éliminer les pratiques dommageables. Par exemple, cet engagement ne veut pas dire l'abolition d'un régime à taux nul. Cela signifie adopter des pratiques plus transparentes et procéder à un véritable échange de renseignements. Pour donner aux paradis fiscaux le temps dont ils ont besoin, aucune mesure n'est prévue à l'égard des territoires figurant sur la liste du mois de juin. L'OCDE va plutôt dresser une seconde liste - la liste des paradis fiscaux non coopératifs - dans le courant de l'année prochaine. Les territoires figurant sur cette seconde liste donneront lieu à des mesures défensives coordonnées.

Certains autres territoires affirment qu'ils ont coopéré avec l'OCDE et qu'ils figurent tout de même sur la liste. Comment expliquez-vous ce manque de cohérence ?

De nombreux territoires ont coopéré avec l'OCDE, en donnant des informations, en rencontrant le Forum et en cherchant à comprendre notre projet. C'est bien la raison pour laquelle nous avons donné aux territoires désignés une année supplémentaire pour décider s'ils voulaient s'engager à éliminer les pratiques fiscales dommageables, avant que nous n'adoptions des mesures défensives coordonnées.

Quelles sont les normes internationales que vous demandez à ces pays de respecter ?

La norme internationale consiste à permettre que des renseignements soient effectivement échangés sur les revenus présentant une mobilité géographique,

de façon que le pays d'origine puisse vérifier de façon équitable et efficace les activités étrangères de ses résidents. Cette norme internationale veut dire par exemple : que le bénéficiaire effectif d'actions et de trusts doit figurer dans des registres auxquels des autorités gouvernementales peuvent avoir accès ; qu'il existe des états financiers vérifiés ou communiqués aux autorités ; qu'il existe une procédure administrative efficiente permettant à l'ensemble des autorités fiscales d'un autre Etat d'obtenir des renseignements nécessaires à l'application de son propre droit fiscal à des revenus géographiquement mobiles. Il y a quelques exemples de normes internationales de transparence et d'information financière que l'on demande aux paradis fiscaux de respecter. Et permettez-moi de souligner que l'on va appliquer les mêmes normes à l'ensemble des pays membres et non-membres de l'OCDE.

Que va-t-il se passer pour les économies des territoires figurant sur la liste ?

Nous pensons que cela va avoir, dans un premier temps, un impact négatif sur certaines de ces économies, même si ce n'est pas sur toutes, car les sociétés ayant bonne réputation vont redéployer leurs activités. A plus long terme, une partie de ces territoires pourront retrouver ces activités en se conformant aux nouvelles normes internationales. Bien entendu, nous sommes attentifs à l'impact potentiel de cette initiative sur leurs économies et c'est la raison pour laquelle nous avons entamé un dialogue avec le Comité d'aide au développement. Nous participons aussi à d'autres conférences et réunions, comme avec la Banque mondiale et le Commonwealth, afin de prendre en compte les échéances de développement des petits Etats.



Que répondez-vous à l'accusation selon laquelle la campagne de l'OCDE contre les pratiques fiscales dommageables est dirigée par des pays qui refusent de réduire leurs taux d'imposition ?

Les pays sont libres d'avoir le type de structure fiscale qui leur semble bon pour leur propre situation économique, y compris de ne pas avoir d'impôt sur le revenu. Il n'y a pas de taux minimum ou d'autres restrictions à l'encontre de quelconques mesures fiscales d'ordre général. En fait, ce projet vise à encourager l'ouverture et la transparence de l'administration publique. Les gouvernements doivent pouvoir choisir le niveau et la structure des impôts qui conviennent le mieux à leur situation sociale, économique et politique. Une partie de cette liberté découle de la possibilité de choisir les taux et les régimes d'imposition. Ce que nous nous efforçons de faire, c'est d'empêcher des mesures qui facilitent la non-déclaration des revenus et le déplacement de revenus sans lien avec une activité économique, mais tous les pays doivent admettre que leur choix d'aller à l'encontre de la norme internationale sur la transparence et l'échange de renseignements peut produire un impact négatif sur le droit souverain qu'ont les autres pays d'avoir le régime fiscal qu'ils veulent. Et par conséquent, les autres pays peuvent choisir d'adopter des mesures défensives qui pourraient avoir, par ricochet, des effets négatifs sur les paradis fiscaux.

Pendant des décennies, les pays riches et les organisations internationales ont encouragé nombre de paradis fiscaux figurant sur cette liste à se diversifier pour devenir économiquement indépendants. Ces territoires ont souvent réagi à ces encouragements en se dotant de secteurs viables dans le do-

maine des services financiers internationaux. N'est-il pas injuste que l'OCDE projette maintenant de détruire ces économies par des sanctions draconiennes ? Que pensez-vous que les paradis fiscaux vont faire s'ils cessent d'être des centres financiers et s'ils ne peuvent plus vendre de bananes ?

Nous ne demandons pas aux paradis fiscaux de renoncer à être des centres financiers, mais nous leur demandons de respecter les normes internationales de communication financière, de transparence et de non-discrimination. Nous demandons que ces territoires cessent de se présenter comme des lieux dans lesquels les contribuables peuvent échapper à des impôts dont ils sont légalement redevables. Le fait même que certains centres financiers connus aient pris des engagements préalables à la publication de la liste témoigne de la réalité de cet objectif.

L'OCDE n'est-elle pas en train de s'en prendre à de petites îles sans songer à leurs besoins sur le plan du développement et de l'économie ?

Soyons bien clairs. Cela fait des décennies que certains de ces Etats ont porté préjudice à l'assiette fiscale non seulement des pays de l'OCDE, mais aussi à celle de pays en développement (comme le confirme un rapport récent de l'Oxfam). Ils ont aidé des contribuables malhonnêtes à éviter de payer leur juste part de l'impôt dans leur pays de résidence. Et qui a payé le prix de ces opérations ? Les contribuables honnêtes.

Les territoires désignés ont-ils été consultés ?

Nous avons cherché à être totalement transparents vis-à-vis de ces territoires, en

les informant de l'avancement de nos travaux et aussi en obtenant à de nombreuses occasions leur contribution. Chaque territoire examiné s'est vu attribuer un pays de contact de l'OCDE et il y a eu de fréquentes discussions bilatérales. Ces territoires ont eu l'occasion d'étudier et de commenter les rapports qui décrivent ces régimes et la majorité d'entre eux ont approuvé ces textes. Ils ont aussi été invités à assister à des consultations avec le Forum sur les pratiques fiscales dommageables siégeant en réunion plénière. Bref, il y a eu de nombreuses occasions de participer au processus et la majorité des territoires ont saisi ces occasions.

Quelle est la relation entre les travaux entrepris par le Forum de l'OCDE, le GAFI et le Forum de stabilité financière ? Vos travaux sont-ils coordonnés d'une quelconque manière ?

Le travail de l'OCDE porte spécifiquement sur la fiscalité et c'est la seule initiative internationale actuelle centrée sur la fiscalité. Le travail du GAFI a trait à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le Forum sur la stabilité financière se préoccupe des conséquences de l'existence des centres extraterritoriaux sur la stabilité des marchés internationaux de capitaux. Néanmoins, il existe un terrain commun au sens où tous ces projets traitent de la nécessité d'instaurer dans les centres extraterritoriaux des régimes transparents, convenablement réglementés et non-discriminatoires. L'ensemble de ces trois instances tend à distinguer les territoires coopératifs et non-coopératifs. Nous pensons que le processus engagé par l'OCDE va le plus loin dans le souci d'éviter les « mises à l'index » et de rechercher une solution coopérative à ces problèmes, comme le mon-

tre tout spécialement l'existence d'engagements préalables.

Des sanctions sont-elles envisagées ? L'OCDE est-elle habilitée à appliquer des sanctions ?

L'OCDE envisage effectivement des mesures défensives coordonnées, mais ce sont ses pays membres, et non pas l'Organisation, qui vont appliquer ces mesures. L'OCDE se contente de définir le cadre dans lequel la coopération peut se dérouler. Les contre-mesures envisagées ne sont destinées qu'aux territoires non-coopératifs qui choisissent de ne pas respecter les normes internationales. Le rôle de l'OCDE consiste à réfléchir aux mesures les plus efficaces, aux problèmes susceptibles de se poser dans leur application, etc.

Le Rapport aux ministres est indulgent pour les pays membres de l'OCDE, en se contentant d'indiquer que les régimes désignés sont « potentiellement dommageables », alors que parallèlement le Rapport condamne en des termes durs les paradis fiscaux. Comment justifiez-vous cette différence ?

Le Rapport ne condamne ni les paradis fiscaux, ni les pays de l'OCDE. Il désigne 47 régimes des pays de l'OCDE qui sont potentiellement dommageables. Nos pays membres se sont engagés à éliminer les caractéristiques dommageables de tous les régimes jugés effectivement dommageables d'ici avril 2003. Le Rapport est donc équilibré et on peut même dire qu'il soumet les pays de l'OCDE à une norme plus rigoureuse et à des délais plus brefs.