

Université de Montréal

**Le rôle des États-Unis dans le maintien des pratiques
d'opacité financière**

par

Jonathan Jasmin-Benoit

Études internationales

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des arts et des sciences
en vue de l'obtention du grade de maître ès sciences
en études internationales

août, 2011

© Jonathan Jasmin-Benoit, 2011

Université de Montréal
Faculté des arts et des sciences

Ce mémoire intitulé :

Le rôle des États-Unis dans le maintien des pratiques d'opacité financière

Présenté par :

Jonathan Jasmin-Benoit

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Guillermo Aureano, président-rapporteur
Graciela Ducatzeiler, directrice de recherche
Samuel Tanner, membre du jury

Résumé

Notre recherche vise à vérifier s'il existe un lien entre l'intérêt des Américains pour les investissements étrangers et le maintien des structures opaques de la finance internationale. Les pratiques d'opacité financière (utilisation abusive du secret bancaire, faibles mesures d'identification du client, faible réglementation bancaire, absence d'échange d'information fiscale, absence d'obligations d'enregistrements de compagnies et de fiducies, possibilité d'établir la propriété d'une société avec des prête-noms, utilisation de bons au porteur, manque d'encadrement des fiducies, etc.) semblent accommoder les États qui les dénoncent. Utilisant les théories des jeux à deux niveaux de Putnam, de la réglementation et de l'équilibre de Nash, nous faisons le lien entre le niveau national et international. Notre recherche consiste en deux études de cas. La première traite d'un projet de règlement de l'*Internal Revenue Service* visant à assurer la déclaration de revenus d'intérêt sur les dépôts bancaires des non-résidents. La seconde traite d'une série de projets de loi déposés au Sénat et à la Chambre des représentants des États-Unis. Ils cherchent à assurer la transparence du processus d'enregistrement de compagnies de manière à faciliter l'accès des agences d'application de la loi à l'information sur les bénéficiaires effectifs des compagnies formées en sol américain. Notre recherche ne permet pas de confirmer notre hypothèse avec certitude. Cependant, nos données tendent à indiquer que les groupes d'intellectuels et les groupes de pression financiers incitent le gouvernement des États-Unis à freiner la mise en application de certaines mesures prévues par le régime antiblanchiment (particulièrement l'identification du client et le partage d'information avec des pays tiers) pour attirer l'investissement étranger.

Mots-clés : Régime antiblanchiment, opacité financière, évasion fiscale, centres financiers extraterritoriaux, États-Unis.

Abstract

Our Study aims to verify whether the United States' interest in attracting foreign investment is linked to international financial opacity. Financial opacity practices (abusive use of bank secrecy, weak "Know Your Client" procedures, unregulated banking sector, no tax information exchange, absence of corporate and fiduciary registration obligations, possibility to set up corporations with nominee, possibility to issue bearer shares, lack of regulations for trusts, etc.) appear to accommodate even the states openly opposed to them. Using Putnam's theory of two level games, regulation theory and Nash's theory of equilibrium, we establish a link between the national and international levels. Our analysis includes two case studies. The first one deals with a project regulation from the Internal Revenue Service intended to ensure reporting of deposit interest paid to non-resident aliens. The second is a study of a series of project law presented to the United States Senate and House of Representatives. Those bills would allow for incorporation transparency to assist law enforcement in their efforts to identify beneficial owners of companies formed in the United States. Our hypothesis is not fully confirmed. However, our data tends to indicate that think tanks and financial lobby groups influence the United States into stalling enactment of some anti-money laundering measures (particularly client identification and information sharing with tiers countries) in order to attract foreign investment.

Keywords : Anti-money laundering regime, financial opacity, tax evasion, offshore (financial) centers, United States.

Table des matières

Chapitre I Définitions et concepts	4
1.1 L'opacité financière.....	4
1.2 Régime antiblanchiment.....	6
1.3 Connaissance du client et transparence	8
1.4 Centres financiers extraterritoriaux et paradis fiscaux	10
1.5 Concurrence fiscale	12
1.6 Gouvernement des États-Unis	15
1.7 Concepts secondaires	17
1.7.1 Fraude fiscale, évasion fiscale et évitement fiscal	17
1.7.2 Blanchiment	20
1.8 Récapitulatif.....	21
Chapitre II État des travaux.....	22
2.1 Rôle des pays occidentaux dans le développement de l'offre extraterritoriale.	22
2.1.1 Le lien entre le développement des centres financiers extraterritoriaux et les États-Unis	23
2.2 Les États-Unis comparés aux centres financiers extraterritoriaux dans la lutte au blanchiment	25
2.2.1 Niveau de conformité aux recommandations du GAFI : les États-Unis se comparent à certains paradis fiscaux.....	25
2.3 Une politique fiscale qui favorise l'opacité	29
2.4 La concurrence fiscale comme avantage comparatif	31
2.5 Les acteurs impliqués dans le débat sur la réglementation financière et la lutte à l'opacité.....	34
2.6 Récapitulatif.....	36
Chapitre III Cadre théorique.....	37
3.1 Coopération et harmonisation en matière financière : la théorie des régimes.....	37
3.2 Coopération multilatérale difficile : la théorie des jeux non coopératifs	40
3.3 Le niveau national : à la base de notre modèle théorique.....	43
3.4 Notre cadre théorique	47
Chapitre IV Indicateurs.....	50

Chapitre V L'IRS et les projets de règlement 126100-00 et 133254-02	52
5.1 Le projet 126100-00	52
5.2 Opposition au projet	53
5.3 Retrait du projet de règlement 126100-00 et remplacement par 133254-02.....	55
5.3.1 Lettres, consultations publiques et lobbying.....	56
5.3.2 Réponses des autorités américaines aux commentaires des parties prenantes.	60
5.4 Analyse	63
5.4.1 Indicateurs d'opacité et indicateurs de rôle de l'État	63
5.4.2 Indicateurs d'influence des groupes d'intellectuels — Le projet de règlement 133254-02, toujours à l'ordre du jour, mais ignoré depuis 2004.....	65
5.5 Conclusions partielles.....	67
Chapitre VI Projet de loi S.569 Transparence dans le processus d'enregistrement de compagnies.....	70
6.1 Projets de loi S.2956, S.569 et H.R.6098	70
6.2 Pression des États avant le dépôt du projet de loi S.2956	73
6.2.1 Lettres, consultations publiques et lobbying.....	76
6.2.3 Réponses des autorités.....	82
6.3 Analyse	86
6.3.1 Indicateurs d'opacité et indicateurs du rôle de l'État	86
6.3.2 Indicateurs d'influence des groupes d'intellectuels	88
6.4 Conclusions partielles.....	90

Liste des tableaux

- Tableau I Tableau de l'opposition au projet de règlement sur la déclaration d'intérêt sur les dépôts bancaires (Reg 133254-02)
- Tableau II Tableau des membres affiliés à la coalition pour la concurrence fiscale (*Coalition for Tax Competition*)
- Tableau III Tableau des arguments présentés aux autorités américaines en défaveur du projet de règlement Reg 133254-02
- Tableau IV Tableau des arguments présentés aux autorités américaines en défaveur du projet de règlement Reg 133254-02 (divisé par type d'argument)
- Tableau V Tableau de l'opposition aux projets de loi S.2965, S.569, H.R.6098
- Tableau VI Tableau de l'appui aux projets de loi S.2965, S.569, H.R.6098
- Tableau VII Tableau des arguments présentés aux autorités américaines en opposition aux projets de loi S.2956, S.659, H.R.6098
- Tableau VIII Tableau des arguments présentés aux autorités américaines en faveur (y compris les arguments généralement en faveur) des projets de loi S.2956, S.659, H.R.6098
- Tableau IX Tableau des groupes de lobbying et de leur client ayant déclaré avoir fait des activités de lobbying au Sénat et au Congrès pour la période 2009, 2010

Liste des figures

Figure 1 Structure des trois pouvoirs du gouvernement des États-Unis

Liste des sigles et des abréviations

AERF	Accord d'échange de renseignements fiscaux (<i>Tax Information Exchange Agreement</i>)
ABA	Association du barreau américaine (<i>American Bar Association</i>)
BRI	Banque de règlements internationaux
CC	Connaissance du client
CFE	Centre financier extraterritorial (<i>Offshore Financial Center</i>)
CFP	Centre pour la liberté et la prospérité (<i>Center for Freedom and Prosperity</i>)
CULS	École de droit de l'Université Cornell (<i>Cornell University Law School</i>)
FinCEN	Réseau d'application de la loi en matière de criminalité financière (<i>Financial Crime Enforcement Network</i>)
FMI	Fonds monétaire international
FSF	Forum sur la stabilité financière internationale
G7	États-Unis, Japon, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Canada (Groupe des 7).
G20	Allemagne, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie, Union européenne (groupe des 20).
GAFI	Groupe d'action financière internationale
GAO	Bureau de la responsabilité gouvernementale (<i>Government Accountability Office</i>)
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs (<i>International Organization of Securities Commission</i>)
IRS	Service des revenus internes (<i>Internal Revenue Service</i>)
ITIO	Organisation internationale du commerce international et de l'investissement (<i>International Trade and Investment Organisation</i>)
NASS	Association nationale des secrétaires d'État (<i>National Association of Secretaries of State</i>)
NACDL	Association nationale des avocats de la défense criminelle (<i>National Association of Criminal Defense Lawyers</i>)
NCCUSL	Conférence nationale des commissaires de l'uniformité de la loi des États (<i>National Conference of Commissioners on Uniform State Law</i>)
SRL	Société à responsabilité limitée (<i>Limited Liability Company</i>)
OCDE	Organisation de coopération et développement économique
OFAC	Bureau des contrôles d'actifs étrangers (<i>Office of Foreign Asset Control</i>)

ONU DC	Office [sic] des Nations Unies contre la drogue et le crime
IQ	Intermédiaire qualifié (<i>Qualified Intermediate</i>)
TJN	Réseau pour la justice fiscale (<i>Tax Justice Network</i>)
ULC	Commission pour l'uniformité des lois (<i>Uniform Law Commission</i>)

It does not surprise anyone when I tell them that the most important tax haven in the world is an island. They are surprised, however, when I tell them that the name of the island is Manhattan.

Langer (2000)

In the global business environment where there is such easy access to the offshore world, bad guys don't need to rob banks, they can buy them.

Robinson (2003)

Le défi de la communication est moins de partager quelque chose avec ceux dont je suis proche que d'arriver à cohabiter avec ceux, beaucoup plus nombreux, dont je ne partage ni les valeurs ni les intérêts.

Dominique Wolton (2005)

Introduction

Depuis une bonne vingtaine d'années, les paradis fiscaux sont pointés du doigt pour faciliter l'évasion fiscale, la fraude et le blanchiment de capitaux. Un régime antiblanchiment a vu le jour pour encadrer la finance internationale, mais les États développés tolèrent les paradis fiscaux. Ils offrent même des services qui s'apparentent à ceux des paradis fiscaux pour attirer des investissements. Sans compter que les grandes banques occidentales ont parfois été encouragées par leurs gouvernements à s'installer dans les paradis fiscaux pour attirer les capitaux dits spéculatifs¹.

Avec le sommet du G20 de Londres (2009) faisant suite à la crise du crédit, le sujet est revenu à l'avant-scène puisqu'une nouvelle liste de paradis fiscaux non coopératifs a été établie le 2 avril 2009. Après la première série de « listes noires » mises sur pied par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Forum sur la stabilité financière (FSF) et le Groupe d'action financière internationale (GAFI), les paradis fiscaux ont lancé une contre-offensive, accusant les pays occidentaux d'appliquer deux poids, deux mesures pour l'établissement de ces listes noires. De leur côté, Américains et Britanniques rechignent à mettre en application les recommandations antiblanchiment formulées par les agences internationales sous leur guidance.

Nous constatons qu'il existe effectivement une différence entre la rhétorique et l'action des États occidentaux, qui ne mettent pas à exécution l'ensemble des mesures de réglementation financière du régime antiblanchiment. Les pratiques d'opacité financières (secret bancaire, faibles mesures d'identification du client, faible réglementation bancaire, etc.) semblent leur convenir.

Le principal objectif de notre recherche est de déterminer le rôle joué par les États-Unis dans la structuration des circuits opaques de la finance internationale. Nous émettons l'hypothèse que le gouvernement américain, sous l'influence des groupes

¹ Il s'agit de capitaux qui sont fréquemment transférés d'une institution financière à l'autre dans l'objectif de maximiser les intérêts ou les gains en capitaux (Oxford University Press 2011). En anglais on se réfère au concept de *Hot money*.

d'intellectuels², des groupes de pression financiers et au nom de la concurrence fiscale, freine la mise en application de l'identification du client et le partage d'information avec des pays tiers (deux mesures essentielles du régime antiblanchiment) afin d'attirer les investissements étrangers.

Le choix de ce sujet s'explique, au premier chef, par la faiblesse du corpus théorique existant. Les professionnels qui vivent des structures opaques de la finance internationale sont logiquement peu enclins à en dévoiler les méandres. À la suite de la crise financière et économique de 2008, la question nous apparaît particulièrement pertinente. La stabilité du système financier et les pertes fiscales (soit par l'évasion ou l'évitement) sont revenues au centre des priorités étatiques. Ceci s'explique notamment par l'éclatement de plusieurs scandales financiers dans les dernières années (affaire LGT et affaire UBS en 2008³) ainsi que par la demande visant à améliorer l'échange d'information fiscale que le Président mexicain, Felipe Calderon, a adressée au secrétaire du Trésor américain, Timothy Geithner, en juillet 2009 (demande qui met en évidence le rôle des banques américaines dans l'évasion fiscale mexicaine)⁴. C'est ainsi que la réglementation des paradis fiscaux est devenue un sujet d'actualité en avril 2009 après avoir été plus ou moins reléguée aux oubliettes pendant cinq ans (Lawrence 2009).

Deux cas sont retenus pour vérifier notre hypothèse. D'abord, nous nous intéressons aux projets de réglementation REG-126100-00 (2001) et REG-133254-02 (2002) proposés par le Service de revenu interne américain (IRS), responsable d'édicter la réglementation fiscale. Il s'agit d'un projet et de sa version révisée qui obligerait les institutions financières américaines à déclarer les paiements d'intérêts aux non-résidents

2. Nous retenons la définition donnée par Donald Abelson (2006, 11-13) d'un groupe d'intellectuels (*think tank*). Il s'agit d'une organisation indépendante, exemptée d'impôt et à but non lucratif s'adonnant à l'étude des politiques publiques. Un groupe d'intellectuels se distingue d'un groupe d'intérêt puisqu'il ne peut légalement contribuer à une campagne électorale et sert rarement à la défense d'un seul enjeu. Par opposition, un groupe d'intérêt est défini comme un groupe d'individus partageant des points de vue similaires et visant à influencer des politiques publiques spécifiques.

3. Voir le rapport « *Tax Havens Banks and U.S. Tax Compliance* » (États-Unis. Congrès. Sénat. 2008).

4. Cette demande avait été précédée par une lettre envoyée en février 2009 par le secrétaire des finances mexicain, Agustin Carstens au Trésor américain. Voir « *Carstens (Mexico) Letter Requesting Automatic Exchange of Information* » (Tax Analysts, 2009) et « Les États-Unis servent de paradis fiscal aux capitaux mexicains » (Schaer, 2009).

pour faciliter l'échange automatique d'information avec les autorités de réglementation fiscales étrangères (déclaration automatique). L'intérêt de ce projet de règlement réside dans le fait qu'il est proposé par l'IRS, une agence de réglementation américaine qui cherche à mettre en place une mesure d'échange d'information relative au paiement d'intérêt sur les dépôts bancaires. En plus de réduire la propension à l'évasion fiscale, une telle mesure contribue à la transparence et à la coopération internationale. Si des travaux existent sur la première mouture du projet, l'évolution du projet de règlement 133254-02 a été peu étudiée.

Dans un second temps, nous nous intéressons au projet de loi *Incorporation Transparency and Law Enforcement Act* déposé par le sénateur Carl Levin le 11 mars 2009 (une autre version du projet de loi avait été déposée le 1er mai 2008). Levin, siégeant au Sous-comité permanent des enquêtes (faisant partie du Comité sénatorial sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales), a mené plusieurs enquêtes au sujet de la spéculation financière, de l'évasion fiscale et des paradis fiscaux. Ainsi, en analysant l'évolution de ce projet, nous identifions les acteurs qui défendent les pratiques d'opacité financière. Nous sommes conscients que le projet ne s'est pas encore traduit en législation et qu'il s'agit d'un sujet en pleine évolution. Par contre, ce projet nous semble pertinent pour identifier les différents acteurs qui influencent la position américaine sur la question de l'opacité financière. Étant donné les particularités du système politique américain (le législatif étant distinct de l'exécutif), l'étude de ce projet de loi, déposé par un sénateur américain, nous permet d'analyser l'influence des groupes de pression sur le pouvoir législatif.

Chapitre I Définitions et concepts

Il s'agit ici de définir les notions qui demeurent essentielles dans le cadre de notre recherche : opacité, régime antiblanchiment, connaissance du client (CC), centre financier extraterritorial, concurrence, fraude, évasion et évitement fiscal, gouvernement des États-Unis ainsi que blanchiment. Ces notions sont interreliées. Blum *et al.* (1998) ont par exemple mis en évidence les usages de la finance extraterritoriale (faisant aujourd'hui partie intégrante du système financier international) pour le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale. Ils ont identifié un ensemble de facteurs nuisant à la transparence du système bancaire et à la réglementation de la finance extraterritoriale⁵. Le lien entre secret bancaire, blanchiment et évasion fiscale a aussi été établi en 2000 dans un rapport de l'OCDE intitulé « *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes* ». Au cœur de la question relative à ces diverses formes de criminalité économique⁶ se trouve le concept d'opacité.

1.1 L'opacité financière

L'opacité financière réfère à l'ensemble des moyens financiers (ou structures juridiques telles que des fiducies) qui facilitent le maquillage de l'origine de fonds (complicant ainsi la tâche des autorités d'application de la loi en multipliant les obstacles pour les enquêteurs). Le concept d'opacité est souvent utilisé pour décrire une série d'opérations financières passant par l'entremise de paradis fiscaux pour cacher le lien entre un bénéficiaire et les fonds qu'il possède.

Zoromé (2007) fait allusion à ce concept dans un document de travail du FMI : « Bien que les possibilités d'arbitrage réglementaire soient minimisées par plusieurs initiatives multilatérales, l'anonymat, l'opacité des opérations financières et la protection légale dans certains centres financiers extraterritoriaux ont augmenté les possibilités d'abus financiers » (traduction libre, Zoromé 2007, 5). Godefroy et Lascoumes associent

5. Voir Jack A. Blum, Michael Levi, R. Thomas Naylor et Phil Williams (1998).

6. Pour une réflexion sur le concept de criminalité économique, voir Bacher (1997) et Bacher (2005).

aussi opacité financière et paradis fiscaux. En cherchant à expliquer les spécificités des places extraterritoriales, ils en arrivent à la conclusion que l'opacité constitue la ressource principale des places extraterritoriales. Cette situation est entretenue par l'absence de réglementation des activités financières internationales⁷ (Godefroy et Lascoumes 2004, 16). Le secret est un élément essentiel pour faciliter l'opacité. Pour Walter, son offre se fait de deux façons. Elle peut se faire soit par l'entremise des lois nationales qui limitent la capacité des autorités locales à s'enquérir des activités couvertes par le secret bancaire, soit par des mesures qui empêchent la coopération avec les autorités étrangères (Walter 1990, 187). Ainsi présenté, le secret se définit donc comme « le refus de dévoiler de l'information financière » (traduction libre, Walter 1990, 1).

Pour Baro (2005), l'opacité est liée aux structures extraterritoriales et à leurs qualités permettant de créer des structures artificielles⁸ pour rendre floue l'origine des fonds : « opacité, effet société-écran, plusieurs juridictions, complexité, difficulté d'identification de l'ayant-droit économique réel⁹, opérations transnationales, etc. » (Baro 2005, 82). Si l'opacité est reliée aux paradis fiscaux, c'est donc parce que certains États permettent de masquer le lien entre une entité juridique, son propriétaire et l'origine des fonds. Plus spécifiquement, Baro définit l'opacité en donnant trois caractéristiques des paradis fiscaux qui favorisent leur usage criminel :

L'opacité : il s'agit de mettre un écran supplémentaire par le biais d'une structure [extraterritoriale], ce qui a pour effet de réduire la transparence économique.

La confidentialité : l'opacité permet une meilleure confidentialité des ayants droit économiques réels des structures; la confidentialité est encore renforcée par le biais du secret bancaire ou d'autres normes de protection en vigueur dans le pays considéré.

7. Voir Chavagneux et Palan (1999), Palan (1999), Picciotto (1999).

8. Le terme structures artificielles réfère ici à des structures juridiques du type société-écran ou fiducies.

9. Véritable bénéficiaire d'une entreprise ou société. Nous utilisons plus loin le terme de bénéficiaire effectif.

La complexité : la complexité générée par les structures nuit à la transparence et à la bonne compréhension des rapports de propriété réels. (Baro 2005, 82-83).

Ainsi, l'opacité est souvent associée aux paradis fiscaux et au secret bancaire. Malgré tout, l'opacité au sens où nous l'entendons va plus loin. Elle repose sur l'utilisation de stratégies visant à multiplier les entraves juridiques (une fiducie peut par exemple servir d'écran en gérant des fonds au nom d'un bénéficiaire effectif¹⁰ sans que l'identité dudit bénéficiaire puisse être reliée à la fiducie), à masquer les liens de propriété et à complexifier l'identification des bénéficiaires réels d'une société. Le secret bancaire est ainsi un des éléments constituant l'opacité puisqu'il permet de cacher l'origine des fonds. La présente recherche vise à vérifier le rôle des États-Unis dans le maintien de mécanismes permettant de complexifier l'identification des liens de propriété entre des fonds et leurs bénéficiaires effectifs.

1.2 Régime antiblanchiment

L'étude des traités internationaux permet de définir le régime antiblanchiment en l'associant à une série d'obligations ou recommandations, imposées ou suggérées aux États (création d'un système interne de déclaration de transactions supérieures à un montant prédéfini, supervision, pénalisation du crime de blanchiment, mise en place de méthodes de saisies et confiscation des revenus du crime, mise en place de responsabilité des sociétés, mise en place d'unités d'intelligence financière, coopération internationale¹¹). Parmi ces recommandations, certaines visent à encadrer les institutions financières¹² (identification du client, connaissance du client, conservation des pièces,

10. « L'expression bénéficiaire effectif signifie la ou les personnes physiques qui *in fine* possèdent ou contrôlent le client et/ou la personne pour laquelle une transaction est effectuée. Ceci comprend également les personnes qui exercent en dernier ressort un contrôle effectif sur une personne morale ou une construction juridique » (ONU DC 2004). Nous constatons cependant au chapitre VI que cette définition ne fait pas l'unanimité.

11. Le rapport ONU DC (2007) donne une excellente revue des instruments juridiques internationaux à ce sujet.

12. Le GAFI (2003) indique que le terme « Institution financière » signifie toute personne ou entité qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes au nom ou pour le compte d'un client : 1. Acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public, 2. Prêts, 3. Crédit-bail, 4. Transferts d'argent ou de valeurs, 5. Émission et gestion de moyens de paiement (par exemple, cartes de

déclaration, précautions supplémentaires pour les transactions impliquant des entités détenues sous la forme d'actions aux porteurs ou par prête-nom, interdiction de faire affaire avec des banques fictives). L'ensemble de ces mesures forme le régime antiblanchiment dont l'objectif est d'empêcher l'utilisation des circuits financiers légitimes à des fins illicites.

Pour Reuter et Lévi (2006, 298), le régime antiblanchiment est divisé en deux volets : un volet préventif (sanctions administratives et réglementaires, supervision et réglementation, déclaration, et devoir de diligence morale [connaissance du client]) et un volet d'application de la loi (confiscations civiles et pénales, pénalités et mises en accusations, enquêtes et attention portée aux crimes déclencheurs d'infraction de blanchiment). Outre la prévention et l'application de la loi, Tsingou (2010) remarque qu'un enjeu fondamental du régime antiblanchiment consiste à améliorer les pratiques et la transparence dans les centres extraterritoriaux. Notons finalement que si les normes antiblanchiment tendent à se généraliser, il n'en demeure pas moins que leur effet est contesté¹³.

Notons que les États-Unis sont reconnus comme le principal promoteur du régime antiblanchiment ayant fortement milité pour la criminalisation de l'acte de

crédit et de débit, chèques, chèques de voyage, virements et lettres de change, monnaie électronique), 6. Octroi de garanties et souscriptions d'engagements, 7. Négociation sur : (a) les instruments du marché monétaire (chèques, billets, certificats de dépôt, produits dérivés, etc.); (b) le marché des changes; (c) les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices; (d) les valeurs mobilières; (e) les marchés à terme de marchandises. 8. Participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes. 9. Gestion individuelle et collective de patrimoine. 10. Conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou liquides, pour le compte d'autrui. 11. Autres opérations d'investissement, d'administration ou de gestion de fonds ou d'argent pour le compte d'autrui. 12. Souscription et placement d'assurances vie et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance. 13. Change manuel. Le terme « entreprises et professions non financières désignées » signifie les : casinos, agents immobiliers, négociants en métaux précieux, négociants en pierres précieuses, avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables, prestataires de services aux sociétés et fiducies. Cela dit, le GAFI prévoit que dans des circonstances strictement limitées et justifiées, et s'il est démontré que le risque de blanchiment est faible, un pays peut décider de ne pas appliquer une partie ou l'ensemble des Quarante Recommandations à certaines des activités financières énumérées ci-dessus.

13. Voir Naylor (2004), Cuéllar (2003), Lévi (2002), Lewisch (2008) et Hébert (2002).

blanchiment. À l’opposé, la Suisse (tout comme le Luxembourg et le Liechtenstein)¹⁴, bien que membre du Groupe d’action financière internationale (GAFI – organisation internationale émettant des recommandations visant à lutter contre le blanchiment), a été souvent accusée de ralentir les avancées du régime antiblanchiment, à cause de son attachement au secret bancaire (Tsingou 2010).

Le régime antiblanchiment est un concept central de notre recherche puisqu’il nous renseigne sur les différentes normes que les États doivent suivre pour lutter contre le blanchiment. La définition du régime est essentielle, car elle permet de dégager les normes que le gouvernement américain et ses différentes autorités de réglementation devraient appuyer pour diffuser la transparence. Nous partons du principe qu’en refusant de les appliquer, un État favorise l’opacité de la finance internationale. Voyons donc les principales normes de ce régime.

1.3 Connaissance du client et transparence

Le concept d’opacité nous amène, comme nous l’avons constaté, aux obligations de diligence morale des banques : connaissance du client (CC), identification et enregistrement. Ces normes sont à la fois prescrites au sein du GAFI, de l’OCDE et de la Banque de règlements internationaux (BRI). Elles s’inscrivent dans le volet préventif du régime antiblanchiment et ne s’arrêtent pas au secret bancaire. Pour cette raison, la CC peut être définie comme l’ensemble des normes encadrant la récolte d’information sur leurs clients que les institutions financières devraient respecter pour mener leurs activités d’une manière qui ne nuit pas à l’intégrité du système financier. La CC implique une politique d’acceptation des nouveaux clients, l’identification de la clientèle, la surveillance continue des comptes et des transactions et la gestion des risques. Selon ces critères, une institution financière ne devrait pas accepter d’ouvrir un compte pour un individu qui exige l’anonymat, elle devrait porter une attention particulière aux comptes

14. Voir à ce sujet les rapports Montebourg (2002) sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe (Liechtenstein, Principauté de Monaco, Suisse, Grande-Bretagne, Gibraltar et dépendances de la couronne, Grand Duché du Luxembourg, France).

en fiducie, aux sociétés constituées par des actions au porteur et aux clients à distance. Une institution financière devrait finalement identifier les bénéficiaires des personnes morales.

La BRI, est la principale organisation responsable des normes — non contraignantes — de CC. Dans une série de rapports, la BRI (1998, 2001) définit les composantes des normes CC susmentionnées¹⁵. Le GAFI a aussi repris les normes de CC dans sa recommandation numéro cinq, qui souhaite que les institutions financières cessent d'utiliser des comptes anonymes et fictifs, identifient leurs clients au moyen de sources fiables et les bénéficiaires effectifs d'une structure juridique (ce qui implique de comprendre la structure d'une telle personne morale), obtiennent de l'information sur la nature des relations d'affaires de leurs clients et effectuent régulièrement des examens. Les recommandations 33 et 34 du GAFI insistent, quant à elles, sur la nécessité de faciliter l'accès à l'information relative aux bénéficiaires effectifs et au contrôle des personnes morales; en particulier lorsque leur propriété est constituée par des actions au porteur.

Bien que les auteurs que nous avons cités n'insistent pas explicitement sur les normes de CC, nous intégrons le non-respect de ces normes à la définition d'opacité, puisque Baro mentionne que l'identification de « l'ayant-droit économique réel » ou du véritable bénéficiaire d'une structure devient centrale pour contrer l'opacité¹⁶. Or, si cette information n'est pas recueillie par les institutions financières lors de la création d'une structure juridique, l'identification de « l'ayant-droit économique réel » devient d'autant plus difficile.

15. Voir particulièrement le rapport de 1998 de la Banque de Règlements Internationaux. On y proposait les principes de respect de la loi, de coopération avec les organismes d'application de la loi, de maintien de registres et d'identification des clients, principes qui constituent un encadrement moral pour les institutions financières.

16. Pour Baro, cette identification est rendue difficile par l'utilisation de prête-noms (*nominees*), de bons au porteur, par le changement de bénéficiaire pour des trusts ou de l'absence de bénéficiaire et d'autres outils (Baro 2005, 84)

1.4 Centres financiers extraterritoriaux et paradis fiscaux

Bien que les paradis fiscaux ne constituent pas l'objet du présent travail de recherche, leur définition est nécessaire puisqu'ils sont généralement associés à l'opacité financière. Deblock et Rioux mettent en évidence le flou conceptuel entourant la terminologie des Centres financiers extraterritoriaux (CFE) indiquant qu'on retrouve, dans les ouvrages scientifiques, à la fois les concepts de centres financiers extraterritoriaux, de paradis fiscaux, de régimes fiscaux dommageables et de pays non coopératifs (Deblock et Rioux 2008, 18)¹⁷. Nous définissons les CFE comme des places financières qui permettent à des institutions étrangères d'opérer de manière à être exemptées de la réglementation de leur pays d'origine (notamment en matière de taxation, de taux d'intérêt, de liquidité et de ratio endettement sur fonds propres), où le secteur financier est disproportionné par rapport aux besoins des résidents et où les transactions financières enregistrées localement concernent essentiellement des clients résidant ailleurs. Cette définition s'inspire des travaux de Rosdol (2007), Godefroy et Lascoumes (2004), Naylor (2004) ainsi que Dufey et Giddy (1978).

Pour définir un CFE, Rosdol (2007) et Godefroy et Lascoumes (2004) insistent sur la configuration du système financier, plus particulièrement sa clientèle cible. Leur principal indicateur est qu'un CFE est destiné à servir essentiellement des étrangers (exportation de services financiers)¹⁸. Citant le FMI¹⁹, Rosdol (2007) soutient qu'un CFE est un centre pour lequel la majorité des transactions sont effectuées pour des individus ou entreprises n'étant pas résidents. De plus, la majorité des institutions financières doivent être contrôlées par des non-résidents et les décisions relatives aux transactions prises ailleurs. Cette définition se rapproche de celle de Godefroy et Lascoumes (2004). Pour distinguer les CFE des places financières régulières telles que

17. Ce flou conceptuel a pour effet que le nombre de paradis fiscaux identifiés varie selon les organisations. Le GAFI identifie 49 territoires « à faible réglementation », l'OCDE en avait ciblé 47 en 1998 (41 en 2000 et 38 en 2007), le Forum sur la stabilité financière parle de 46, alors que le réseau pour une justice fiscale (TJN) en dénombre 69 (Deblock et Rioux 2008, 18).

18. Notons que Zoromé arrive aussi à la conclusion que le Royaume-Uni constitue un CFE. Voir Zoromé (2007).

19. Tiré de FMI (2000).

Londres ou New York, ils ajoutent deux critères : la présence d'un secteur financier disproportionné par rapport aux besoins des résidents et qui constitue une source de revenus décisive pour l'économie locale ainsi que des transactions financières conduites par des entreprises enregistrées localement, mais dont l'activité concerne des non-résidents (Godefroy et Lascoumes 2004, 195).

La définition de Naylor (2004), Duffey et Giddy (1978) réfère plutôt au critère de réglementation financière : le laxisme des agences de réglementation²⁰. Ils s'intéressent spécifiquement aux services bancaires extraterritoriaux et ne définissent pas les CFE, mais plutôt l'activité extraterritoriale en soit. Duffey et Giddy (1978, 37) utilisent l'absence de réglementation intrusive et dispendieuse incluant la taxation et les contrôles sur les décisions de portefeuille comme indicateur de la pratique bancaire extraterritoriale, expliquant qu'il s'agit d'ailleurs de la principale attraction de ce type de service. De même, Naylor (2004, 120), explique que l'extraterritorialité ne signifie pas nécessairement « secret bancaire », mais qu'il s'agit plutôt d'un endroit où l'absence de règles permet aux entreprises d'éviter d'avoir à respecter les règles relatives aux taux d'intérêt, au ratio capitaux propres/dette et aux liquidités. Il est à noter que les critères de réglementation financière et de configuration du système financier sont complémentaires dans la mesure où le laxisme des agences de réglementation peut s'expliquer par une volonté de faciliter l'attrait du système financier pour les non-résidents.

En ce qui concerne les paradis fiscaux, l'OCDE identifie quatre caractéristiques qui leurs sont propres, soit : 1) faible taux de taxation en plus de se présenter comme un lieu permettant aux non-résidents d'éviter la taxation de leur pays d'origine; 2) lois empêchant l'échange d'information avec les autres gouvernements; 3) manque de transparence; et 4) faiblesse des exigences relative au caractère substantiel des activités des entreprises étrangères qui y opèrent (OCDE 1998, 22-23)²¹. Or, en 2000, le Forum

20. C'est ce qui explique qu'ils incluent le Royaume-Uni au titre de CFE puisqu'on y retrouve des filiales étrangères traitant en eurodevises et disposant d'un cadre de réglementation assoupli. Nous verrons plus loin que selon ce critère, certains États américains (notamment, le Delaware, Nevada et Wyoming) pourraient être considérés comme CFE.

21. Cette dernière exigence, fait remarquer TJN, a été rejetée par le secrétaire du trésor américain en 2001 puis éliminée dans le *2002 Progress report* de l'OCDE (TJN 2007, 2).

sur la stabilité financière (FSF) utilisait le concept de CFE en incluant des éléments attribuables aux paradis fiscaux :

Une juridiction attirant un haut niveau d'activité de non-résidents incluant (sans s'y limiter) un faible taux de taxation sur les entreprises et l'investissement, aucune retenue d'impôt à la source (*withholding tax*), un régime léger d'enregistrement de compagnies, un régime de supervision léger, une utilisation flexible des fiducies et autre entité *ad hoc* (*special purpose vehicle*), aucune nécessité de présence physique pour les entreprises, un haut niveau de confidentialité basé sur des lois protégeant le secret et impossibilité pour les résidents de bénéficier des mêmes avantages (traduction libre, FSF 2000, 9).

Les concepts de CFE et de paradis fiscaux se rejoignent sur plusieurs points. Malgré le flou conceptuel qui les entoure, les paradis fiscaux sont généralement associés à un faible taux de taxation et au fait qu'ils publicisent leur contribution à l'évitement fiscal²². Pour leur part, les CFE réfèrent plutôt à des critères de réglementation ou au rapport entre l'activité locale et la part de l'économie que représente la présence étrangère.

Aux fins de notre recherche, nous retenons seulement le concept de CFE. Leur définition met en évidence les pratiques d'opacité utilisées par différentes juridictions condamnées sur la scène internationale en plus de souligner ce que les paradis fiscaux ont en commun avec les États-Unis et le Royaume-Uni en matière d'opacité financière. Parmi ces éléments, nous retenons particulièrement le refus de coopérer avec les autorités étrangères (échange d'information), un régime d'enregistrement de compagnies allégé, un régime de supervision assoupli, une utilisation peu encadrée des fiducies et autres entités *ad hoc*, aucune obligation de présence physique pour les entreprises, un haut niveau de confidentialité basé sur des lois protégeant le secret et l'impossibilité pour les résidents de bénéficier des mêmes avantages que les non-résidents.

1.5 Concurrence fiscale

Comme notre hypothèse suppose que la concurrence fiscale (en vue d'attirer l'investissement étranger) amène le législateur à ignorer certaines dispositions favorisant

22. Voir à ce sujet : TJN (2007), FSF (2000), OCDE (1998), Deblock et Rioux (2008), et Zoromé (2007).

la transparence, nous allons nous attarder à ce concept. La concurrence fiscale apparaît comme le jeu de rivalité auquel s'adonnent les États dans l'application de leurs différents régimes fiscaux (Deblock et Rioux 2008).

Pour mieux comprendre le concept de concurrence fiscale, nous pouvons comme Deblock et Rioux (2008) analyser les arguments généralement utilisés pour la défendre ainsi que ceux utilisés pour supporter la coopération fiscale, concept auquel elle s'oppose. Selon Deblock et Rioux (2008), les défenseurs de la concurrence fiscale soutiennent qu'elle amènerait une plus grande efficacité des gouvernements. Elle stimulerait l'investissement productif sur un territoire donné et à l'étranger, par le biais du commerce (jeu à somme positive). Enfin, elle permettrait aux acteurs économiques de faire des choix rationnels quant à la localisation d'entreprises en vue de maximiser les profits, et aux États d'attirer des investissements et de stimuler le développement (politique économique). Avi-Yonah (1995, 2007) illustre d'ailleurs la concurrence à laquelle s'adonnent les États pour attirer l'investissement passif (tendance de certains États à ne pas taxer l'intérêt des investissements de portefeuille à la source par l'abolition des retenues d'impôt à la source, puis par un élargissement de l'exemption à une grande partie des types d'investissement passifs)²³.

À l'opposé, la coopération fiscale viserait à empêcher les effets néfastes de la concurrence en matière de taxation. Deblock et Rioux (2008, 6-12) ont illustré quatre arguments utilisés en faveur de la coopération fiscale. D'abord, la facilité avec laquelle les facteurs mobiles peuvent échapper à l'impôt mettrait de la pression sur les gouvernements qui, s'ils veulent sauver l'État Providence, doivent trouver une façon de protéger leurs choix démocratiques. Sans coopération, on risquerait de voir un

23. Pour l'auteur, cette procédure mène à une « double non-taxation » des revenus d'investissement pour les entreprises qui profitent de l'absence d'échange d'information. Avi-Yonah (1999, 2007) explique aussi comment la concurrence s'applique aux investissements actifs. Il souligne que, souhaitant favoriser l'investissement direct étranger depuis 1980, plusieurs pays peuvent faire en sorte que des multinationales réussissent à éviter de payer l'impôt sur leurs revenus de commerce transfrontaliers. Ainsi, une multinationale qui est résidente d'un pays (A), produit dans un autre (B) et vend ses produits dans un troisième (C) peut déjouer le système. Selon Avi Yonah, souvent, le pays B ne taxe pas l'entreprise puisqu'il ne taxe pas les activités de production destinées à l'étranger²³, l'entreprise A ne la taxe pas non plus de peur de voir l'entreprise déménager son siège social.

nivellement vers le bas à cause de l'interdépendance des États et de l'impact des choix fiscaux d'un État sur l'économie de ses voisins²⁴. Les avantages fiscaux constitueraient une subvention et viendraient fausser le jeu de la concurrence sur les marchés de capitaux et fausser le concept de neutralité. Enfin, l'intégration des marchés favoriserait la coopération, puisqu'il n'existe aucune disposition visant à encadrer la fiscalité (contrairement à l'existence de certaines formes de discipline en matière monétaire et commerciale).

Notons que l'OCDE a tenté d'utiliser le concept de pratiques fiscales déloyales pour encadrer la concurrence fiscale. Citant un rapport de l'OCDE, Deblock et Rioux nous éclairent ainsi :

L'OCDE parle de politique fiscale dommageable lorsque les taux d'imposition des facteurs mobiles sont « nettement » en dessous des taux pratiqués dans les autres pays, avec pour effet, entre autres, de fausser les flux d'investissement, de saper l'intégrité et l'équité des régimes fiscaux, d'inciter à l'évasion fiscale, de modifier les structures fiscales, de transférer une partie de la charge fiscale vers les bases fiscales moins mobiles et d'alourdir les coûts administratifs de la récolte fiscale (Deblock et Rioux 2008, 32).

Quatre caractéristiques des politiques fiscales dommageables ont été identifiées par l'OCDE : taux de taxation faible, régime de taxation préférentiel séparé du marché domestique pour protéger l'économie locale, manque de transparence et peu d'échange d'information (OCDE 1998, 26-27). L'attribution d'une connotation négative au concept de concurrence a cependant subi les foudres des défenseurs du libre marché (pour qui la concurrence permet d'assurer un équilibre) avant d'être plus ou moins laissée de côté par l'OCDE (Sullivan 2007; Sharman 2006).

Ainsi, la concurrence fiscale est intimement liée à l'investissement. La définition que nous avons donnée est particulièrement éclairante, car elle nous situe dans un débat qui oppose deux camps idéologiques différents. La récupération des arguments de l'un ou l'autre par les agences de réglementation nous permettra donc de vérifier si le

24. À ce sujet, les travaux de Jayet *et al.* (2002) montrent que les décisions fiscales d'une collectivité peuvent influencer celles de leurs voisins.

législateur américain freine la mise en application de l'identification du client et le partage d'information avec des pays tiers au nom de la compétitivité fiscale.

1.6 Gouvernement des États-Unis

Notre travail traite du rôle du gouvernement américain, ainsi faut-il expliquer de quoi il s'agit. La constitution américaine prévoit une division des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire²⁵ (États-Unis 2008). Ainsi, c'est à ces trois types de pouvoirs que nous faisons référence lorsque nous parlons du gouvernement des États-Unis. Cela dit, pour les besoins de notre travail, nous traiterons très peu du pouvoir judiciaire. Une analyse des décisions et des différents jugements de la Cour relativement au sujet qui nous intéresse pourrait faire l'objet d'un travail à part entière et relèverait davantage de l'étude de jurisprudence. Une telle analyse demanderait aussi une expertise que l'auteur de ce mémoire ne possède pas.

L'exécutif, dirigé par le Président des États-Unis, est responsable de l'application de la loi. Le Président a cependant un pouvoir limité sur le processus législatif puisqu'il ne peut pas écrire de loi; seul le Congrès le peut (*Government Printing Office* 2002). Corbo (2007) résume bien la composition de l'exécutif. Le Président, le Vice-Président et la famille présidentielle sont au cœur du modèle. Puis, viennent les services du Président (*White House Office*) qui sont ses collaborateurs immédiats. Ceux-ci font aussi partie de ce qu'on appelle les services de la présidence (*Executive Office of the President*) qui sont des unités administratives spécialisées à son service. Bien que le Président soit le seul détenteur du pouvoir exécutif, il dirige un gouvernement fédéral composé de 15 départements exécutifs — dont les secrétaires forment le Cabinet²⁶ — ainsi que d'agences gouvernementales²⁷ (Corbo 2007, 348-350). Le Congrès peut

25. Voir annexe II.

26. Les 15 départements sont les suivants : *Departments of Agriculture, Commerce, Defense, Education, Energy, Health and Human Services, Homeland Security, Housing and Urban Development, Justice, Labor, State, Interior, the Treasury, Transportation, and Veterans Affairs.*

27. Il est à noter que les postes suivants ont aussi un rang équivalent à celui des membres du Cabinet : *White House Interim Chief of Staff, Environmental Protection Agency, Office of Management and Budget, United States Trade Representative, United States Ambassador to the United Nations, Council of Economic Advisors.*

accorder aux agences fédérales certains pouvoirs de réglementation. McKinney (2010) identifie les principales législations encadrant ce processus. La loi sur la procédure administrative (*Administrative Procedure Act*) encadre la création de règlements et prévoit, entre autres, l'obligation de la publication des projets de règlements dans le registre fédéral (*Federal Register*). Le département du Trésor et celui de la Justice ainsi que l'IRS et le Réseau d'application de la loi en matière de criminalité financière (FinCEN), deux agences de réglementation relevant du Trésor, sont responsables des dossiers qui nous intéressent.

Le législatif est composé du Congrès (Chambre des représentants et Sénat) et des agences qui lui apportent leur soutien. Il détient l'ensemble des pouvoirs législatifs. Corbo (2007) illustre qu'aucun projet de loi ne peut être pris en considération s'il n'est pas parrainé par des membres du Congrès. Il explique qu'ils doivent aussi être identiquement approuvés par les deux chambres. Ce n'est que lorsqu'ils reçoivent la sanction présidentielle qu'ils acquièrent force de loi. Le Congrès est aussi responsable de la taxation fédérale et des politiques de dépenses publiques (*Government Printing Office* 1999). Il détient le pouvoir de surveiller l'exécutif et ses agences puisqu'il a l'autorité d'enquêter sur leurs agissements. Ainsi, le Congrès peut assigner des fonctionnaires à comparaître, demander des vérifications ou tenir des audiences publiques. Il est à noter que seule la Chambre des représentants peut amorcer des projets de loi de taxation (*Government Printing Office* 1999). De la même façon, seul le Sénat peut approuver les traités rédigés par le Président ou ses mises en candidatures (*Government Printing Office* 2003).

Le pouvoir judiciaire se divise entre les tribunaux fédéraux et les tribunaux des États américains. Ils ont essentiellement trois fonctions : trancher les litiges qui sont portés à leur connaissance, assurer l'application ou le respect des lois et décider de la constitutionnalité des lois (Corbo 2007).

Cette définition du gouvernement américain est importante compte tenu de ses particularités, l'exécutif ne siégeant pas à l'Assemblée législative.

1.7 Concepts secondaires

Nous avons vu que le concept d'opacité réfère à la réglementation financière et bancaire. Comme nous l'indiquaient Blum *et al.* (1998), les paradis fiscaux facilitent le recours à des pratiques opaques, mais ils sont devenus un élément essentiel du commerce et de la finance internationale. L'attrait des paradis fiscaux ne repose pas uniquement sur le secret, il repose aussi sur les avantages fiscaux qu'ils proposent²⁸, le recours à des entités juridiques de dissimulation et la sous-réglementation financière (Palan 2002; Desai 2004; Chavagneux et Palan 2006, Godefroy et Lascoumes 2004).

Le lien entre l'opacité, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent a aussi été évoqué. Pour les besoins du présent travail, le concept d'évasion fiscale sera plutôt secondaire. Toutefois, le projet de règlement de l'IRS faisant l'objet de notre étude vise à s'attaquer à cette problématique. Ainsi, pour bien comprendre les enjeux qui entourent toute discussion relative à la sous-réglementation de la finance internationale, il importe de définir les crimes d'évasion fiscale et de blanchiment de capitaux.

1.7.1 Fraude fiscale, évasion fiscale et évitement fiscal

Les notions de fraude fiscale, d'évasion fiscale et d'évitement fiscal sont souvent mal différenciées les unes des autres. Les deux premiers concepts sont très souvent utilisés pour signifier la même chose. Pour éviter toute confusion entre ces deux termes, nous retenons celui d'évasion fiscale que nous définissons comme l'action par laquelle une personne juridique enfreint une loi avec l'intention de dissimuler des revenus ou de tromper les autorités, le tout avec pour objectif d'éviter de payer l'impôt qu'elle doit au fisc²⁹. Cela dit, pour bien situer le lecteur, nous commençons par donner une définition du concept de fraude qui nous amène à celui d'évasion fiscale. L'évitement fiscal, pour

28. Ce faisant, les différentes juridictions entrent en concurrence fiscale (Deblock et Rioux 2008; Jayet *et al.* 2002; Desai *et al.* 2004)

29. Définition largement inspirée de Green (2006).

sa part, consiste en l'utilisation des lacunes ou des ambiguïtés du libellé d'une loi (sans que celle-ci soit enfreinte) pour réduire la part d'impôt à payer aux autorités³⁰.

La définition de la fraude fiscale rencontre nombre de difficultés³¹. En 2003, les pays membres de l'OCDE, à l'exception de la Suisse et du Luxembourg, se sont entendus pour définir la fraude fiscale comme : « Une action, une tentative ou l'absence d'action par une personne ayant pour intention de violer une obligation légale concernant la déclaration, la détermination ou la perception d'impôt » (traduction libre, OCDE 2003, 11). Sans s'y limiter, le crime de fraude fiscale inclut (selon le *Rapport d'étape* 2003 de l'OCDE) les actes suivants :

Le non-respect des obligations en matière de tenue de documents (y compris l'établissement ou l'utilisation de documents faux ou incomplets, la non-production de documents, la destruction de documents et l'établissement ou l'utilisation de documents falsifiés).

Le non-respect des obligations légales en matière de communication d'informations (y compris la non-production d'une déclaration d'impôt sur le revenu ou de tout autre document officiel sur lequel sont fondées des obligations fiscales).

L'inclusion de renseignements faux ou susceptibles d'induire en erreur (y compris l'omission de renseignements) dans un document officiel, aboutissant à une réduction injustifiée du montant d'impôt à verser.

La mise en place de transactions ou d'entités en vue de réduire de façon malhonnête le montant de l'impôt à verser.

L'organisation de l'insolvabilité en vue de faire obstacle à la collecte de l'impôt.

L'établissement délibéré de demandes de remboursement inexacts ou le fait de faire valoir d'autres droits.

Le manquement délibéré aux obligations fiscales aboutissant ou en vue d'aboutir à une réduction illégale des recettes fiscales (OCDE 2003, 10-11).

30. Voir échappatoire fiscal dans Ménard (1994) et évitement fiscal dans Green (2006).

31. Longtemps, par exemple, la Suisse s'est opposée à coopérer en matière d'évasion fiscale si aucun crime n'y était associé (Naylor 1989, 376).

En 2008, l'OCDE publie un rapport intitulé *Overview of the OECD's Work on International Tax Evasion* dans lequel les notions de fraude fiscale et d'évasion fiscale sont utilisées de manière interchangeable. Le sens du terme de « fraude » est mitigé. Dans son sens le plus général, il réfère à un acte mauvais de toute sorte, violant la morale et le sens de l'honnêteté et le caractère droit des affaires honorables (Green 2006, 149). Selon Green, il implique généralement la tromperie, mais peut aussi inclure la malhonnêteté, alors que son objet peut être l'acquisition d'argent ou de propriété aussi bien que de profiter d'un avantage injuste. En droit français, l'évasion fiscale représente un ensemble qui recouvre la violation de la loi fiscale pourvu que la loi s'applique et qu'il y ait manquement intentionnel aux obligations légales (Levine 1988, 16). En droit américain, l'évasion fiscale est définie comme étant une violation intentionnelle de la loi fiscale : « L'évasion fiscale nécessite non seulement le non-paiement d'une taxe, mais aussi une tentative d'éviter ou déjouer, de cacher des revenus ou d'induire en erreur les autorités³² » (traduction libre, Green 2006, 244-245). L'institut d'information légale de l'École de droit de l'Université Cornell (CULS) dresse une définition similaire :

L'évasion fiscale réfère à l'utilisation de méthodes illégales pour éviter de payer des taxes. Typiquement, l'évasion fiscale implique que des individus ou entreprises fassent une fausse déclaration de revenus à l'IRS. La fausse représentation peut prendre la forme soit de déclaration minorée, de déduction exagérée ou de dissimulation de capitaux et d'intérêt dans des comptes extraterritoriaux (traduction libre, CULS 2009).

En droit canadien, ce qui rend difficile de distinguer la fraude de l'évasion fiscale, mis à part le fait que le crime de fraude relève du Code criminel tandis que celui d'évasion fiscale relève de la loi sur l'impôt, c'est que la fraude implique aussi l'infraction d'une loi, une perte d'intérêts pécuniaires et une intention (Hébert 2002, 417).

32. Citant la Cour suprême américaine, Green mentionne les indices permettant d'identifier l'évasion : « on peut déduire la preuve d'une activité d'évasion des actions telles que le maintien de deux séries de livres, l'utilisation de fausses écritures comptables, leur altération, ou l'utilisation de fausses factures ou de faux documents, la destruction de livres de comptes ou d'enregistrements, la dissimulation d'avoirs ou de sources de revenus, l'action de traiter ses affaires de manière à éviter de présenter les enregistrements qui seraient d'usage pour ce genre de transactions et toute conduite qui pourrait avoir pour effet de tromper ou de dissimuler » (traduction libre, Green 2006, 244).

L'évitement fiscal se distingue de l'évasion ou de la fraude puisque la lettre de la loi n'est pas enfreinte, alors que son esprit peut l'être. Green (2006) indique que l'évitement est l'utilisation (légale) de lacunes dans la législation pour réduire la charge fiscale. Ce faisant, l'individu s'adonnant à l'évasion fiscale divulgue aux autorités toute l'information qu'il est tenu de divulguer et paie l'impôt qu'il est tenu de payer (Green 2006, 243). Johns va plus loin affirmant qu'il s'agit en fait d'une gestion financière prudente (Johns 1983, 43). Dans tous les cas, l'évasion fiscale implique qu'une loi soit enfreinte. La distinction entre l'évasion et l'évitement peut cependant être mince.

1.7.2 Blanchiment

Nous définissons le blanchiment de capitaux³³ comme le processus par lequel des fonds obtenus ou générés via une activité criminelle sont déplacés ou dissimulés pour obscurcir leur lien avec le crime commis³⁴.

Notre définition du blanchiment provient de celle donnée par le FMI (2000 dans Rosdol 2007)³⁵. Alors que les différentes recherches sur le sujet révèlent des divergences

33. Le blanchiment de capitaux n'a été élevé au rang de crime que dans les années 1980. Longtemps associée au commerce de la drogue, la communauté internationale en a ensuite élargi la portée. Sur le plan international, le GAFI est l'organisme principal responsable de la lutte antiblanchiment, alors que l'organe onusien qui chapeaute ces activités est l'Office [sic] des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988), la Convention des Nations Unies contre la Criminalité transfrontalière organisée (2000), la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003) et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) sont les principales conventions internationales qui encadrent la pratique anti blanchiment en plus des recommandations du GAFI.

34. Il est indiqué dans une note interprétative de la *Convention des Nations Unies contre la corruption* (2003) que les infractions de blanchiment d'argent établies conformément [à l'article 23] sont réputées être des infractions indépendantes et autonomes et qu'une condamnation préalable pour l'infraction principale n'est pas nécessaire pour établir la nature ou l'origine illicite des avoirs blanchis. La nature ou l'origine illicites des avoirs et, conformément à l'article 28, toute connaissance, intention ou motivation peuvent être établies pendant les poursuites du chef de blanchiment d'argent et peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives (ONUDC 2006, 90). De plus, en vertu du paragraphe 8 de l'article 31, les États partis peuvent souhaiter envisager de renverser la charge de la preuve de sorte qu'il incombe à l'auteur d'une infraction d'établir l'origine licite du produit présumé. Du fait que les États peuvent avoir des textes constitutionnels ou autres interdisant de renverser ainsi la charge de la preuve, cette mesure ne doit être envisagée par les États partis que si elle est conforme aux principes fondamentaux de leur droit (ONUDC 2006, 24-25).

35. Une définition similaire du blanchiment est donnée par l'Institut d'information légale de l'université Cornell : « le blanchiment de capitaux réfère à une transaction financière visant à dissimuler l'identité, la source et la destination de capitaux obtenus de manière illicite » (traduction libre, CULS 2009).

quant aux montants associés au blanchiment³⁶, trois étapes sont généralement identifiées : le placement, l'empilement et l'intégration³⁷. Le crime de blanchiment se réfère à trois actes de culpabilité (*actus reas*) : (i) la conversion ou transfert sachant qu'une propriété découle des revenus du crime, (ii) la dissimulation ou le masquage de la nature, de origine, de l'emplacement, de l'arrangement, de la circulation ou de l'appartenance véritable en rapport à une propriété, sachant qu'une telle propriété découle des revenus du crime; et (iii) l'acquisition, la possession, ou l'usage de propriété sachant, au moment de recevoir une telle propriété qu'elle découle des revenus du crime (FMI 2000 dans Rosdol 2007).

Les notions de fraude, d'évitement fiscal, d'évasion fiscale et de blanchiment sont complémentaires à notre recherche. Elles sont destinées à fournir au lecteur les outils qui, nous l'espérons, lui permettront de mieux se retrouver dans l'univers terminologique, parfois nébuleux, relié à la criminalité économique, thème qui sous-tend notre recherche.

1.8 Récapitulatif

Dans ce chapitre, nous avons défini les concepts centraux de notre recherche (opacité financière, régime antiblanchiment et concurrence fiscale) et ceux qui en découlent. Nous avons aussi donné quelques définitions pour situer le lecteur dans le débat qui nous intéresse (blanchiment, évasion fiscale, fraude fiscale, paradis fiscaux, CFE, etc.). En résumé, notons que le régime antiblanchiment vise à contrer l'opacité financière. Pour cette raison, les caractéristiques qui définissent ce régime (tel que les normes de CC ainsi que l'identification de la clientèle et la tenue de registres) sont au cœur de notre recherche et vont – le lecteur le constatera au chapitre IV – nous servir d'indicateurs.

36. Voir à ce sujet les travaux de Kopp (2006a, 2006b) et de Naylor (2004).

37. Nous n'entrerons pas ici dans les détails. Pour plus de renseignements sur les méthodes de blanchiment, voir Lévi et Reuter (2006), Vernier (2005) et Kopp (2006b).

Chapitre II État des travaux

Peu d'études expliquent spécifiquement le rôle des États-Unis dans le maintien de l'opacité du système financier. Dans le chapitre qui suit, nous dressons l'état des travaux sur la question, de manière à dégager les principales conclusions ayant déjà été tirées. Le chapitre se divise en cinq principales sections. La première section met en évidence que les États-Unis ont effectivement joué un rôle dans le développement des paradis fiscaux. La seconde section présente des travaux indiquant que les États-Unis se comparent eux-mêmes à des paradis fiscaux en ce qui concerne le respect de certaines normes antiblanchiment (un lien est fait avec notre seconde étude de cas relativement à l'enregistrement des entreprises). La troisième section présente les travaux qui traitent de la fiscalité et de la manière dont les lois fiscales, allégées pour attirer les investissements étrangers, peuvent contribuer à l'opacité (ici, un lien est fait avec notre première étude de cas puisqu'il est question d'échange d'information). La quatrième section recense les travaux démontrant que la concurrence fiscale réduit la transparence. Dans la cinquième section, nous faisons état des différents acteurs impliqués dans la lutte à l'opacité.

2.1 Rôle des pays occidentaux dans le développement de l'offre extraterritoriale.

Nous avons vu au chapitre I que les centres financiers extraterritoriaux (CFE) sont intimement reliés au concept d'opacité financière, notamment à cause de leur manque de transparence, d'une certaine faiblesse de leur réglementation financière, de leur manque de coopération et de la force du secret bancaire qui y règnent généralement. Plusieurs auteurs s'entendent aussi sur le fait qu'ils sont utilisés par le crime organisé pour des fins de blanchiment (Blum *et al.* 1998; Godefroy et Lascoumes 2002; Godefroy et Lascoumes 2004; Chavagneux et Palan 2004; De Maillard 2004; Naylor 2004;

Rosdol 2007)³⁸. Cela dit, Naylor (1989), Underhill (1999), Chavagneux et Palan (2006), Zoromé (2007), Sharman (2006), Picciotto (2007) et Hudson dans Schaeffer (2008) illustrent comment les États-Unis et le Royaume-Uni ont facilité le développement des paradis fiscaux³⁹. Or, comme les paradis fiscaux sont accusés de réduire la transparence financière, l'influence des pays occidentaux dans leur développement équivaut à favoriser l'opacité.

2.1.1 Le lien entre le développement des centres financiers extraterritoriaux et les États-Unis

Le développement des places extraterritoriales est largement associé à celui des marchés d'eurodevises (un marché de dépôts de dollars américains à l'extérieur des États-Unis) dans les années 1960-1970. Selon Zoromé (2007), il s'agit d'une réaction des banques internationales à la mise en place de réglementations restrictives visant à augmenter le contrôle des flux de capitaux. Pour l'auteur, ces restrictions ont encouragé une réorientation des dépôts bancaires et des emprunts vers des endroits où la réglementation est plus souple :

Ainsi, « l'effet combiné des régimes de réglementation intraterritoriaux de plus en plus restrictifs et des nouvelles occasions d'affaires à l'étranger, engendrés par le retour de la convertibilité totale des actifs des non-résidents en Europe, ont fourni une impulsion aux institutions financières et grandes multinationales pour délocaliser et augmenter le volume de leurs activités financières extraterritoriales » (traduction libre, Zoromé 2007, 26).

Le marché des eurodevises étant né au Royaume-Uni, c'est à Londres que les grandes banques américaines installent d'abord des filiales. Hudson (dans Schaeffer 2008) indique que les banques peuvent y détenir des dépôts bancaires sans qu'il n'y ait d'impact sur les obligations de réserve de capitaux de la maison-mère aux États-Unis. Outre l'imposition de contrôles sur les flux de capitaux, le développement du marché des eurodevises a été activement influencé par les États-Unis et le Royaume-Uni. Hudson

38. Voir aussi les différents rapports de l'OCDE sur le sujet.

³⁹ Voir aussi Einzig (1964), Strange (1996).

(dans Schaeffer 2008) explique que les administrations Johnson et Nixon ont mis en place des mesures pour attirer les capitaux spéculatifs étrangers, de manière à financer la guerre du Vietnam sans réduire la consommation américaine et sans devoir « vendre » de larges parts de l'économie américaine à des intérêts étrangers. Hudson soutient que le département du Trésor et le département d'État encourageaient les banques à s'installer dans les centres financiers extraterritoriaux de manière à y attirer des capitaux étrangers en devises américaines. Ainsi, selon l'auteur, les États-Unis concluaient que des dollars détenus dans des filiales de banques américaines en sol étranger auraient le même effet, en matière de balance des paiements, que des dépôts bancaires aux États-Unis.

Au Royaume-Uni, selon Hudson (2008), les besoins en investissements étrangers amènent le gouvernement à assouplir ses réglementations. L'auteur explique que le Royaume-Uni ne se contente pas d'encourager les banques locales à ouvrir des filiales étrangères, il crée aussi des échappatoires fiscales pour attirer les flux de capitaux :

La logique était que le taux de change de la livre sterling devait être supporté par l'investissement étranger. Le principal résultat, cependant, était de favoriser fiscalement les grands investisseurs, par opposition aux propriétaires de maisons ou aux petits investisseurs qui ne mettaient pas en place de comptes à l'étranger. Un investisseur britannique peut mettre en place une société de façade dans ces enclaves et éviter de payer des impôts sur les gains en capital sur la vente de leurs terres, bâtiments, actions, obligations ou autre actifs. (traduction libre, Hudson dans Schaefer 2008).

Helleiner abonde dans le même sens lorsqu'elle met en évidence le rôle joué par les autorités britanniques dans la création des euromarchés : « Ils [les banquiers et les grandes sociétés de Bourse] pouvaient s'adonner à toutes les activités qui leur plaisaient à Londres en tant que joueurs extraterritoriaux et cette liberté jouissait du support tacite des autorités américaines » (traduction libre, Helleiner dans Underhill 1999, 43-46). Pour certains chercheurs, dont Webb (2004), le rôle des États occidentaux ne se limite pas au développement du marché des eurodevises et des CFE. L'auteur affirme que les administrations américaine et britannique supportaient l'idée selon laquelle les havres fiscaux jouaient un rôle dans la libéralisation des flux de capitaux, ce qui aurait plaidé en faveur de leur maintien (Webb 2004, 798). Selon l'auteur, les paradis fiscaux auraient bénéficié de l'appui des États occidentaux.

Ainsi, les pays de l’Ouest, avec en tête le Royaume-Uni et les États-Unis, ont favorisé le développement du marché des eurodevises. Par le fait même, ils ont permis celui des places extraterritoriales où les entreprises nationales établissaient des filiales, profitant de législations fiscales plus souples. Les pratiques des pays occidentaux ont contribué à encourager le développement des zones sous-réglementées que sont les CFE. Un lien peut être fait avec notre hypothèse, puisque c’est la recherche d’investissements étrangers qui a poussé le Royaume-Uni et les États-Unis à favoriser le développement des CFE. Dans la section qui suit, nous constatons que les pratiques des États-Unis en matière de respect du régime antiblanchiment se rapprochent de celles de certains centres extraterritoriaux.

2.2 Les États-Unis comparés aux centres financiers extraterritoriaux dans la lutte au blanchiment

La recherche sur le rôle des États-Unis dans l’opacité de la finance internationale ne se limite pas à leur rôle dans le développement des CFE. Pour Naylor (2004), les centres financiers des pays de l’Ouest sont eux-mêmes des centres extraterritoriaux dans le sens où ils attirent des masses de capitaux spéculatifs⁴⁰. Rosdol (2007), pour sa part, soutient que certains CFE appliquent des mesures antiblanchiment d’une manière aussi sérieuse que les grands centres financiers.

2.2.1 Niveau de conformité aux recommandations du GAFI : les États-Unis se comparent à certains paradis fiscaux

Rosdol (2007) constate que les centres extraterritoriaux sont généralement au moins aussi bien cotés que les grands centres financiers pour leur application des recommandations du régime antiblanchiment⁴¹. L’auteur met l’accent sur une série de

40. Naylor ajoute aussi à son argumentation que les mesures antiblanchiment n’offrent pas les résultats supposés (Naylor 2004).

41. L’étude de l’auteur repose sur l’analyse d’une série de rapports : les différents *Assessment Progress Report* du couple FMI/GAFI (2004-2005), le rapport « *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)* » du département d’État américain, le Rapport de *Transparency international* « *Corruption and*

critères de ce régime que les grands centres financiers tardent à respecter : la possibilité d'émettre des actions au porteur et les obligations de documentation de propriété des entreprises⁴² et de divulgation des propriétaires, la réglementation de sociétés de fiducie, la révélation de la propriété de ces sociétés de fiducie et, finalement, l'application de la règle de CC⁴³ (Rosdol 2007). Outre Rosdol, Johnson (2008, 63-66) met en évidence le fait que les États-Unis ne se conforment toujours pas aux recommandations 12, 16, 33 et 34 du GAFI et se conforment faiblement aux recommandations 5 et 24⁴⁴.

Au sein même des États-Unis, des organes fédéraux ont constaté que le pays empruntait certaines politiques aux paradis fiscaux. Spencer et Sharman (2007) mettent en évidence les conclusions d'un rapport présenté en 2006⁴⁵ par le Sous-comité permanent des enquêtes faisant partie du Comité sénatorial sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales selon lequel la plupart des États américains ne savent pas à qui revient la propriété des entreprises qu'ils ont enregistrées (Spencer et Sharman 2007, 43)⁴⁶. Maurer (2008) montre que la propriété anonyme de sociétés a été réduite outre-mer, mais que plusieurs grands centres financiers ne l'ont pas éliminée : « Des États comme le Delaware autorisent l'anonymat de la propriété effective, alors que le Nevada

Money Laundering in the UK, One Problem, Two Standards », ainsi que certains rapports du FMI. Voir Rosdol (2007).

42. En ce domaine, les États américains du Nevada, du Wyoming et du Delaware sont soumis à des obligations moins grandes que les CFE sélectionnés par Rosdol (2007). Les bons aux porteurs sont d'ailleurs permis au Nevada et au Wyoming, alors qu'ils ne le sont pas dans les CFE sélectionnés. L'auteur parle d'une course vers le bas en matière de procédure de formation d'entreprise aux États-Unis. Celle-ci résulte de la concurrence à laquelle certains États s'adonnent pour attirer des affaires en leur territoire. À l'opposé, les centres extraterritoriaux sélectionnés disposent d'une forme ou d'une autre de registres de propriétés de compagnies.

43. Les rapports du FMI cités par Rosdol (2007) révèlent que l'Australie et les États-Unis présentent des mesures préventives encadrant les institutions financières moins fortes que les CFE, alors que le Royaume-Uni est dit conforme, bien que des faiblesses existent (manque de surveillance, rapports de transaction inadéquats).

44. Voir annexe I. Noter que le Royaume-Uni demeure non conforme dans l'application des recommandations 6, 7, 22 et faiblement conforme en ce qui a trait aux recommandations 5, 9, 11, 12, 18, 21, 24, 33, 34.

45. Voir Coleman et Levin (2006).

46. À ce sujet, *The Economist* (2009) révélait une étude du professeur J. C. Sharman dans laquelle il a tenté de former des sociétés anonymes de façades dans 45 juridictions. Selon *The Economist*, l'étude révèle que 13 des 17 juridictions dans lesquelles il a réussi à former ces sociétés-écrans sans documentation étaient situées dans des pays de l'OCDE, alors que les États-Unis se révélaient les plus laxistes en la matière.

et le Wyoming, [...] autorisent l'utilisation d'actions au porteur » (traduction libre, Maurer 2008, 169). À ce sujet, la volonté d'attirer des investissements apparaît encore comme un facteur déterminant. Zagaris (2001) souligne lui aussi le fait que certains États américains offrent des services d'enregistrement de compagnies simples, sans imposer l'enregistrement des ayants droits économiques (ce qui favorise l'opacité et peut compliquer d'éventuelles enquêtes). Pour l'auteur, il faut noter que le contrôle relatif au bénéficiaire effectif, aux États-Unis, est largement sous la gouverne des États, alors que la formation de compagnie et les registres ne requièrent pas la publication de l'information relative au contrôle (Zagaris 2001, 4) :

Les États-Unis sont en position sérieuse de violation du protocole d'accord sur la concurrence fiscale déloyale de l'OCDE. L'accès à l'information des bénéficiaires effectifs est essentiellement contrôlé par les États. Les lois relatives aux registres et à la constitution des sociétés ne requièrent pas la publication d'information. Pour l'essentiel, cette information est détenue par les bénéficiaires effectifs eux-mêmes ou leurs conseillers. Obtenir cette information serait difficile (traduction libre, Zagaris 2001, 2).

Fait à noter, Roe (2003) montre qu'aux États-Unis, le droit des sociétés relève des États bien que le Congrès puisse intervenir. Les travaux de Zagaris nous informent aussi que plusieurs États américains cherchent à attirer les investisseurs étrangers en offrant confidentialité, faibles taux de taxation, facilité d'ouverture de comptes bancaires, ou même, rapidité d'exécution de la loi sur les faillites (Zagaris 2001 5-6). Cela signifie que l'État central n'est pas seul responsable étant donné la distribution des compétences entre les différents paliers de gouvernements⁴⁷.

Le rôle des États ne s'arrête cependant pas là. Le Bureau de la responsabilité gouvernementale (GAO – *Government Accountability Office*) avait mis en évidence en 2000 que le Delaware avait possiblement été utilisé par le crime organisé russe aux fins de blanchiment (GAO 2000). En 2006, un rapport de FinCEN illustre que les sociétés à

47. Voir aussi Roe (2005). Pour un article récent sur le sujet, voir Clark (2009).

responsabilité limitée étrangères⁴⁸ (SRL) sont utilisées aux États-Unis pour blanchir des capitaux, rappelant que les États qui ne collectent pas l'information sur les bénéficiaires nuisent aux autorités d'application de la loi (FinCEN 2006). Ceci encourage l'utilisation des SRL américaines pour faciliter l'évasion fiscale. En effet, l'IRS n'oblige pas ces entités à remplir des déclarations d'impôts. Ainsi, les SRL peuvent aisément remplacer les sociétés anonymes; alors qu'elles combinent anonymat et congé d'impôt (Hay 2006b; Langer 2000, 5)⁴⁹. Hay explique l'absence de collecte d'information des autorités américaines par le fait que les SRL étrangères dont les revenus ne sont pas associés à une activité aux États-Unis n'ont aucune obligation de déclaration et ne sont pas exposées aux perceptions d'impôt, ce qui réduit la nécessité, pour les autorités, de colliger certaines informations financières (Hay 2006b)⁵⁰. Ce sont d'ailleurs les contradictions mises en évidence par ce genre de pratique qui amènent Borsworth-Davies (2007) à critiquer l'hypocrisie des États-Unis⁵¹.

Dans cette section, il a été démontré que le blanchiment de capitaux n'est pas uniquement l'affaire des CFE. Les pratiques des États-Unis l'ont aussi facilité. Des études provenant du gouvernement ont même mis en évidence les défaillances en matière d'enregistrement de propriété effective. Cette question est d'ailleurs d'importance pour notre recherche puisque l'une de nos études de cas s'intéresse à un ensemble de projets de loi visant à enrayer ce problème. Nous constatons que les auteurs qui se sont intéressés à la question laissent entendre que la volonté d'attirer des investissements aurait pu influencer le rôle des États fédérés. Ceci est prometteur pour

48. Le Delaware et le Nevada sont cités comme étant des lieux de prédilection pour l'établissement de SRL par Langer (2000).

49. À ce sujet, l'Organisation sur le commerce international et l'investissement (ITIO), qui représente une quinzaine de petits centres financiers, critique le fait que l'OCDE omet de dénoncer les pratiques américaines comme elle le fait pour les paradis fiscaux (ITIO 2002; ITIO 2007; Stoll-Davey 2007).

50. Hay fait remarque que la loi fiscale fédérale américaine prévoit l'obligation de conserver l'information relative à la propriété bénéficiaire pourvu que cette information soit nécessaire à l'application de la loi, ce qui, dans le cas des SRL, n'est pas le cas étant donné la norme de non-imposition des revenus des non-résidents (Hay 2006b).

51. L'auteur qualifie le USA Patriot Act de 2001 de « législation de plus en plus perçue comme étant davantage destinée à imposer aux banques étrangères de protéger l'hégémonie financière américaine qu'à la mise en place de niveaux de contrôle supérieurs aux institutions financières américaines » (Borsworth-Davies 2007, 81). Borsworth-Davies met en évidence le manque de volonté, aux États-Unis, pour appliquer des normes de CC efficaces.

notre hypothèse, mais il nous reste à déterminer si le gouvernement fédéral abonde dans la même direction. La section qui suit illustre l'état des travaux en ce qui concerne l'impact de la politique fiscale sur le niveau de transparence du système financier.

2.3 Une politique fiscale qui favorise l'opacité

En plus d'offrir certaines formes d'anonymat, les États-Unis adoptent un comportement qui nuit à la transparence financière dans l'application de leur loi fiscale. À ce sujet, Spencer et Sharman (2006, 38) ont démontré que la position américaine se traduit par une forme de secret bancaire *de facto*. Les auteurs démontrent que seuls les résidents et non-résidents dont l'activité économique se fait aux États-Unis se voient imposer des obligations de déclaration automatique d'information⁵². De plus, selon les auteurs, la conformité des États-Unis aux directives européennes sur l'échange d'information et la taxation des paiements d'intérêts transfrontaliers n'est pas claire, puisqu'ils ne sont pas contraints d'appliquer la norme d'échange automatique d'information, situation qui peut faciliter l'évitement fiscal d'entreprises étrangères installées aux États-Unis. En fait, non seulement ils ne partagent pas l'information, mais celle-ci n'est pas collectée par l'IRS. En sol américain, les non-résidents sont exemptés d'impôt sur les intérêts générés par leurs dépôts bancaires. Langer (2001) démontre que le Congrès a débattu la question à plusieurs occasions pour rendre permanente l'exemption accordée aux non-résidents en 1976⁵³. Cette politique fiscale du Congrès américain semble dirigée par une volonté d'attirer les capitaux étrangers en sol américain. C'est l'avis de Mitchell (2003), qui explique que les révisions de la loi fiscale apportées dans les années 1980 (*Tax Reform Act 1976* et 1986) avaient manifestement

52. L'IRS n'impose pas d'obligation de déclarations automatiques de revenus d'intérêts aux entreprises américaines et étrangères engagées dans le commerce ou une activité économique en territoire américain. Il en est de même pour les non-résidents et entreprises étrangères qui n'ont pas d'échanges commerciaux ou d'activités économiques aux États-Unis. Ceci est valide pourvu que certaines conditions administratives soient remplies (Spencer et Sharman 2006).

53. Langer (2001) indique qu'à l'époque, les arguments justifiant cette décision incluaient le fait que dans certains centres financiers américains tels que Miami, les dépôts d'Amérique Latine pouvaient représenter jusqu'au tiers du total des dépôts bancaires et qu'aucune institution bancaire ne pourrait survivre à la perte du tiers de ses dépôts.

cet objectif. Nous verrons cette question plus en détail au chapitre V, puisque notre étude de cas sur le projet de règlement REG 126100-00 y est directement reliée.

Il semble que la recherche d'investissements étrangers a souvent mené les États-Unis à assouplir leurs lois fiscales au détriment de la transparence financière (Helleiner dans Underhill 1999, Langer 2000, Kudrle 2003, Hudson dans Schaeffer 2008). Selon Hudson (dans Schaeffer 2008), il y a longtemps que les États-Unis ont décidé qu'ils jugeaient nuisible de taxer les obligations gouvernementales détenues à l'étranger, « sous prétexte que cela découragerait les masses de capitaux spéculatifs étrangers [...] de détenir des bons du Trésor » (traduction libre, Hudson dans Schaeffer 2008). Dans les années 1980, les États-Unis ont abandonné toute forme de retenue d'impôt à la source. Selon Kudrle (2003, 61-62) et Langer (2000), le prétexte utilisé était qu'un haut niveau de taxation (imposé de manière unilatérale) rendrait les emprunts plus chers et réduirait la compétitivité des emprunteurs. Ceci, affirment-ils, aurait eu pour effet d'augmenter le recours aux paradis fiscaux.

D'autres politiques fiscales permettent aux non-résidents de cacher certains revenus aux autorités de leur pays, favorisant ainsi l'évasion fiscale. Spencer et Sharman (2006, 41) illustrent par exemple que la loi fiscale américaine prévoit aussi que l'intérêt sur les obligations au porteur émis à des non-résidents peut être déduit. Or, comme les titres appartiennent à celui qui les détient et que l'émetteur n'a normalement pas d'information sur le bénéficiaire effectif, l'échange d'information entre les États-Unis et le pays d'origine du bénéficiaire risque d'être difficile. Spencer et Sharman (2006, 41) ajoutent que la règle d'intermédiaire qualifié (IQ), procédure par laquelle une institution financière étrangère (ou une filiale étrangère d'une institution américaine) peut devenir un intermédiaire entre l'IRS et des investisseurs étrangers, permet de protéger l'identité de ces investisseurs puisque l'information les concernant est présentée aux autorités de manière agrégée. Ce faisant, elle est transférée des États-Unis à une entité étrangère, opérée dans une juridiction étrangère, généralement une institution privée. Ce procédé réduit la transparence et la capacité des États-Unis de fournir aux juridictions étrangères de l'information relative à l'évasion fiscale qui s'opère en sol américain. Walter (1990, 234) donne un autre exemple de ce type de politique. Celui-ci montre que les États-Unis,

après avoir éliminé les actions au porteur en 1983, avaient créé les titres nominatifs spéciaux (*special registered securities*). L'ayant droit économique devait prouver à sa maison d'investissement qu'il n'était pas résident des États-Unis. En retour, la maison d'investissement n'avait pas à divulguer son identité au département du Trésor lui offrant ainsi la possibilité de ne pas déclarer les revenus d'intérêts sur ces titres.

Pour récapituler, nous avons présenté ici les travaux des chercheurs qui ont illustré que la politique fiscale américaine contribue à diminuer la transparence, notamment parce qu'elle nuit à l'échange d'information fiscale. Les travaux de Langer (2001), de Mitchell (2003) et de Spencer et Sharman (2006) mettent aussi la table pour notre étude de cas. Contrairement à l'état des travaux traitant de l'enregistrement des bénéficiaires effectifs (section précédente), les travaux cités ici s'appuient sur des cas précis où le gouvernement américain a pris position, notamment en ce qui concerne les réformes fiscales des années 1980. Dans la section qui suit, nous voyons aussi que la concurrence fiscale à laquelle se livrent les États-Unis contribue à l'opacité financière en nuisant à la lutte à l'évasion fiscale.

2.4 La concurrence fiscale comme avantage comparatif

Les États occidentaux tirent profit des structures opaques de la finance internationale offertes par les CFE. Les auteurs que nous avons cités précédemment ont démontré que ceux-ci se sont développés avec l'aval des pays occidentaux. Pour Godefroy et Lascombes (2004), ces centres font d'ailleurs aujourd'hui partie intégrante de la finance internationale. Il semblerait aussi que la volonté d'attirer des investissements étrangers a servi d'incitatif à un allègement des lois fiscales américaines.

Quelques fiscalistes observent la passivité du législateur en matière d'évitement fiscal (Lareau 2000; Alepin 2004, Deblock et Rioux 2008). Ils affirment que l'État peut percevoir l'évitement fiscal comme une façon d'accorder un avantage comparatif aux entreprises nationales. Il en résulte donc une concurrence fiscale qui, selon Deblock et Rioux (2008), a facilité l'évasion fiscale, poussé les gouvernements à baisser les taux d'imposition des bénéfices des sociétés et fait de la fiscalité l'un des critères de décision

des investisseurs. Pour Palan (2002), il s'agit là d'une stratégie rationnelle des États qui commercialisent leur souveraineté en cherchant à maximiser leurs bénéfices. Dans la même optique, Zagaris démontre qu'un ensemble de membres de l'OCDE déroge aux normes préconisées par l'initiative de lutte à la concurrence fiscale dommageable (notamment parce que cette initiative ne fait pas l'unanimité). La motivation du législateur, dans ce cas, viendrait de la volonté d'attirer les investissements étrangers.

Pour illustrer cette réalité, Spencer et Sharman (2006b) et Langer (2000) utilisent l'exemple de l'intérêt sur les dépôts bancaires des non-résidents que nous avons expliqué précédemment⁵⁴. Selon Langer, ce sont les lobbies d'affaires qui ont joué un rôle dans le maintien de cette exemption fiscale :

Les lobbies des banques, des associations de caisses d'épargne et d'institutions de prêts et des compagnies d'assurance se sont ensuite mis au travail. Le rapport de la conférence a fait suite au projet de loi de la Chambre des représentants et le *Tax Reform Act* de 1976 a rendu l'exemption permanente (traduction libre, Langer 2000, 4).

L'argument avancé pour maintenir ce régime fiscal était alors qu'aucune banque ne pouvait survivre à une perte de ses dépôts dans la courte période suivant un changement de réglementation : les membres du Congrès américain supposaient alors que l'imposition des dépôts bancaires des étrangers les ferait fuir hors des États-Unis.

Il semble que les États-Unis aient joué un rôle décisif dans la défense de la concurrence fiscale⁵⁵. Le gouvernement républicain de Bush a mis de côté toute tentative d'harmonisation fiscale à l'OCDE pour se concentrer uniquement sur les questions d'échange d'information (Godefroy et Lascoumes, 2004, 144). C'est ce que suggèrent

54. Outre les dépôts bancaires, Langer (2000, 4) montre que l'intérêt sur les obligations gouvernementales, les notes et coupons du Trésor, sur plusieurs obligations de société ainsi que sur les gains en capitaux à court terme (par exemple ceux issus de la spéculation sur séance) ne sont pas taxés lorsque détenus par des étrangers.

55. À ce sujet, Sullivan (2007) et Sharman (2006) montrent comment l'administration Bush s'est distinguée de l'administration Clinton qui était un leader au sein de l'OCDE au moment de sa tentative d'encadrer les pratiques fiscales dommageables.

Deblock et Rioux en citant une déclaration de mai 2001 faite par le secrétaire au Trésor américain⁵⁶ :

Les États-Unis n'ont aucun intérêt à étouffer la concurrence qui force les gouvernements, tout comme les entreprises à l'efficacité. [...] Le travail de cette initiative de l'OCDE devrait être recentré sur ce qui constitue notre objectif commun : la nécessité pour les pays d'obtenir de l'information spécifique sur demande de la part d'autres pays de manière à prévenir l'évasion fiscale illégale par la minorité malhonnête. (traduction libre, Deblock et Rioux 2008, 33).

Deblock et Rioux (2008) montrent aussi que sur la scène internationale, les efforts visant à s'attaquer à la coordination des politiques fiscales ont été vite découragés. La Commission Zedillo, mise sur pied pour la Conférence internationale de Monterrey (2002) sur le financement du développement, proposait ainsi de créer une nouvelle organisation dans le domaine de la fiscalité. L'organisation aurait eu pour objectif, entre autres, de réduire la fraude et l'évasion fiscale et de discipliner la concurrence fiscale (Deblock et Rioux 2008). Cependant, les auteurs révèlent que la proposition, qualifiée d'erreur dans un rapport des Nations Unies rédigé par Sachs (2005), a rapidement été mise de côté par la communauté internationale. Kudrle (2008, 10-11) montre que les paradis fiscaux ont aussi saboté l'harmonisation fiscale. Citant Avi-Yonah, Kudrle indique que les juridictions peu regardantes attirent ceux qui se livrent à l'évasion fiscale, au détriment de celles qui coopèrent, récompensant ainsi les délinquants. Par cette affirmation, le juriste explique ce qui rend la coopération difficile de la part des paradis fiscaux et rappelle qu'ils ont aussi leur part de responsabilité.

Ainsi, il a été démontré que les lois fiscales ont souvent été allégées, *a priori*, pour faciliter l'investissement étranger. De plus, l'importance accordée à la concurrence fiscale semble avoir encouragé les États à bloquer des initiatives dont l'objectif était de réduire l'évasion fiscale. Notre hypothèse est que la concurrence fiscale sert d'argument (en plus de la volonté d'attirer des investissements) justifiant des pratiques d'opacité. Ces études semblent donc appuyer notre hypothèse. Portons maintenant notre attention

56. Webb (2004, 815) démontre aussi comment l'administration Bush avec en tête le secrétaire du Trésor Paul O'Neil a fait pression sur l'OCDE pour qu'elle abandonne l'initiative d'une harmonisation fiscale.

sur les différents acteurs qui cherchent à influencer les États-Unis dans le développement de leur position.

2.5 Les acteurs impliqués dans le débat sur la réglementation financière et la lutte à l'opacité

Nous avons présenté les travaux relatifs au rôle des États-Unis dans l'opacité du système financier (développement des CFE, manquements au régime antiblanchiment, politique fiscale non coopérative et concurrence fiscale). Il s'agit ici de faire le lien avec le dernier élément de notre hypothèse, soit l'influence des différents acteurs qui cherchent à faire pression sur les États-Unis lorsqu'il est question de réglementation du système financier. Dans cette section, nous constatons que les principaux acteurs internes cités, outre les États et l'administration, lorsqu'il est question d'identifier les pressions subies par les États-Unis en défaveur des pratiques favorisant la transparence sont les groupes d'intellectuels et les entreprises.

Les groupes d'intellectuels et autres groupes de pression reviennent souvent lorsque vient le temps d'identifier les acteurs qui cherchent à décourager l'État à combattre l'opacité financière. Dans le débat sur l'harmonisation fiscale, par exemple, Sharman (2006) soutient que le changement de position des États-Unis s'explique par l'influence de groupes de pression idéologiques plutôt que par des pressions du milieu des affaires. Sullivan (2007) et Sharman (2006) illustrent effectivement que le *Center of Freedom and Prosperity* a réussi à convaincre des acteurs politiques importants au sein de l'administration républicaine qu'elle ne devait encourager aucune tentative d'harmonisation du système fiscal (Sharman 2006, 67). Le gouvernement américain avait alors officiellement abandonné toute négociation en ce sens et s'était alors rabattu sur la promotion des politiques visant à améliorer la transparence et l'échange d'information (Godefroy et Lascoumes 2004, 146). Citant le secrétaire du Trésor de l'époque O'Neil, Paris abonde dans le même sens :

Les États-Unis n'appuient pas les efforts visant à dicter à un État le taux de taxation ou le système de taxation qu'il devrait utiliser et ne participeront à aucune initiative visant à harmoniser le système de taxation international (traduction libre, Paris 2003, 173).

Dans leur étude, Deblock et Rioux (2008) laissent entendre que la pression des libertariens, des associations professionnelles et des avocats d'affaires pour défendre les paradis fiscaux auraient influencé le dénouement du débat sur l'harmonisation fiscale.

Les entreprises américaines ont aussi une responsabilité en matière d'opacité financière, offrant de développer des montages financiers favorisant l'évasion fiscale. À ce sujet, Alepin (2004) évoque la proximité entre le milieu des affaires et le législateur pour expliquer que ce dernier modifie parfois les lois pour accommoder les plus riches investisseurs. Cela signifie-t-il que les entreprises américaines ont intérêt à faire pression sur les autorités américaines pour que soit maintenu le *statu quo*? Sharman montre qu'il faut éviter de présumer que les entreprises appuient uniformément les paradis fiscaux. S'il affirme ne pas pouvoir démontrer qu'il n'y a eu aucune pression du milieu des affaires en la matière, il soutient que les entretiens qu'il a menés lui font penser que les pressions idéologiques ont eu davantage d'influence (Sharman 2006, 67). Braithwaite et Braithwaite (2001, 406-407) montrent, par exemple, que les cinq plus grandes firmes comptables américaines semblent avoir opéré un changement d'attitude pour promouvoir des tactiques agressives d'évitement fiscal. Pour sa part, Slemrod illustre comment le département de la taxation est devenu, pour plusieurs entreprises (c'était le cas pour Enron), un centre de profits (Slemrod 2004, 16). Hines explique, quant à lui, que les multinationales américaines profitent des juridictions à faible taxation pour payer moins d'impôt aux États-Unis, mais l'auteur demeure prudent quant aux effets véritables de cette situation sur le niveau de taxation effectivement perçu (Hines 1994).

Dans cette section, nous avons présenté des travaux mettant en évidence que les groupes d'intérêts et les grandes entreprises cherchent à influencer l'État. Nous avons aussi vu précédemment que le Congrès et les États américains peuvent exercer des pressions sur les autorités américaines. Ceci s'inscrit dans l'esprit de notre hypothèse et nous chercherons à voir, avec nos deux études de cas, si ce genre de pression a effectivement joué un rôle dans les cas qui nous intéressent.

2.6 Récapitulatif

Un ensemble de chercheurs ont démontré le rôle des États-Unis dans l'opacité de la finance internationale. Au sein même de ce pays, nous avons vu que certains rapports ont mis en évidence les risques de voir les pratiques de certains États américains faciliter le blanchiment. L'intérêt de notre recherche est de tenter de cerner ce qui explique que, malgré les rapports de certaines organisations responsables d'analyser les risques du blanchiment de capitaux, l'essentiel des recommandations de ces rapports semble rester lettre morte. Pour ce faire, il nous faut d'abord déterminer les paramètres qui servent à construire notre modèle analytique. Le chapitre suivant précise le cadre théorique qui sous-tend notre méthodologie.

Chapitre III Cadre théorique

Nous avons vu qu'il existe un ensemble de mesures visant à s'attaquer à l'opacité financière. Malgré ces mesures, nous avons constaté, au chapitre II, que l'ensemble des recommandations des institutions internationales pour s'attaquer à l'opacité financière ne sont pas suivies par les États-Unis. Ce chapitre révélait aussi que le régime antiblanchiment est intimement relié à un ensemble de questions d'ordres fiscales (notamment pour tout ce qui a trait au volet préventif de mesures antiblanchiment qui vise à améliorer les contrôles bancaires). Or, nous constatons que la théorie des régimes est peu utile pour expliquer l'évolution des questions fiscales, notamment à cause de la théorie de l'équilibre Nash et du caractère particulier de la fiscalité qui est perçue comme l'instrument de l'affirmation de la souveraineté des États. Nous nous attardons ensuite aux théories des jeux à deux niveaux de Putnam, des politiques publiques et de réglementation. La dernière section de ce chapitre présente succinctement le cadre théorique de notre recherche.

3.1 Coopération et harmonisation en matière financière : la théorie des régimes

Notre travail vise à préciser le rôle joué par les États-Unis dans le maintien de l'opacité financière internationale. La notion de rôle renvoie nécessairement au comportement des États sur la scène internationale ainsi qu'à la manière dont ils gèrent leur souveraineté. La théorie des régimes apporte une explication à ce qui influence l'État à réglementer un domaine d'activité économique donné. Krasner (1982) établit les fondations de la théorie en définissant un régime, forme d'institution internationale, comme un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné. En 1984, Keohane démontre l'importance des institutions qui fournissent de l'information aux États, leur permettant ainsi d'atteindre leurs propres objectifs de manière plus efficace, en abaissant les coûts liés à la coopération (Katzenstein, Krasner et Keohane 1998). Simmons (1987) illustre que les régimes affectent l'État de deux façons : ils modifient

l'univers dans lequel ils interagissent et les intérêts et préférences des acteurs. Du point de vue néolibéral, les régimes favorisent aussi la coopération des acteurs en décourageant la désertion, en augmentant le volume d'information et en réduisant les coûts de transaction (Macleod *et al.* 2004). Singer, qui s'intéresse à l'harmonisation de la réglementation, indique que selon Kapstein (dans Singer 2004, 543), la coopération peut être le résultat d'une connaissance consensuelle. Dans le cas qui l'intéresse (réglementation bancaire relative aux accords de Bâle), il existait un tel consensus au sein des autorités de réglementation quant à l'existence d'un risque systémique en l'absence de coopération. Ce faisant, Kapstein s'inscrit dans l'approche cognitive de la théorie des régimes qui considère l'importance de l'idéologie, des valeurs et des croyances⁵⁷.

Dans le cas qui nous intéresse, on constate l'existence d'un régime en matière antiblanchiment dont les normes ne sont pas toutes suivies par les États qui en font partie et de l'absence de régime en matière d'évasion fiscale. Il s'agit donc de savoir ce qui justifie que les États ne coopèrent pas. Simmons (1987) illustre qu'il existe trois possibilités en fonction desquelles il peut y avoir une dissociation entre les règles d'un régime et l'attitude des États. Elle indique que ceci peut se produire lorsque les normes sont non contraignantes, lorsque certains acteurs agissent de manière opportuniste et de manière involontaire lorsque des contraintes politiques empêchent un État de supporter ses engagements internationaux. Pour le régime antiblanchiment, le premier cas de figure s'applique puisque nous sommes en présence de recommandations non contraignantes. La question est donc de déterminer pourquoi les États dérogent des normes du régime. Simmons (2001), qui s'est intéressée à l'influence des régimes sur la réglementation des marchés financiers, développe un modèle selon lequel l'harmonisation est fonction d'un calcul coûts-bénéfices fait par les États. Pour Simmons, les États tentent de maximiser les bénéfices de la coopération et de minimiser les coûts impartis aux groupes politiquement importants.

57. Pour plus de détails, voir Simmons (1987).

Ce faisant, Simmons (2001) introduit un élément qui, pour plusieurs, constituait une faiblesse de la théorie des régimes : le fait de ne pas accorder assez d'importance à la politique nationale et à son interaction avec les institutions internationales. Cette critique avait d'ailleurs été soulignée par Simmons (1987), Simmons et Martin (1998), Katzenstein, Keohane et Krasner (1998). Singer (2004) s'inscrit dans cette mouvance lorsqu'il s'intéresse à l'influence de différents acteurs internes en matière de réglementation internationale. Il cherche les motifs qui poussent les autorités de réglementation financières nationales (autorité à qui le législateur délègue des pouvoirs) à rechercher l'harmonisation internationale de leurs politiques⁵⁸. Se fondant sur les travaux de Grossman et Helpmann, il suppose que le législateur cherche à répondre aux demandes des firmes (principaux contributeurs aux campagnes électorales) et à mettre en place des politiques qui bénéficient à l'électorat en général (Singer 2004, 536). Une agence de réglementation n'aurait d'autre choix, selon l'auteur, que de tenir compte des préférences du législateur de manière à éviter que celui-ci n'intervienne directement en légiférant (plutôt que de laisser l'agence de réglementation régler)⁵⁹. Partant de l'importance de la politique nationale, Putnam (1993) tente lui aussi de rallier les niveaux national et international avec la théorie des jeux à deux niveaux. Celle-ci se présente ainsi :

58. Il développe un modèle qu'il vérifie dans deux analyses de cas, soit les accords de Bâle (1988), ainsi que les négociations sur la suffisance des fonds propres (ratio capital/risque) ayant eu lieu au sein de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) entre 1988 et 1992.

59. Appliquant un calcul d'utilité, les agences de réglementation tiendraient compte, selon l'auteur, de deux éléments, soit la confiance envers la réglementation et la compétitivité des entreprises nationales. D'un côté de la balance, les législateurs interviennent, de l'autre survient un problème de compétitivité et entre les deux se situe la zone d'intervention des organes de réglementation que l'auteur qualifie de « formule gagnante » (Singer 2004, 537). Contrairement au législateur, la réglementation est le seul outil dont disposent les agences de réglementation. L'hypothèse proposée par l'auteur est que les agences de réglementation sont plus susceptibles de rechercher l'harmonisation internationale lorsqu'un choc exogène tend à réduire l'étendue de la formule gagnante (c'est-à-dire lorsqu'un choc vient affecter la confiance des marchés, appelant les agences de réglementation à intervenir, mais qu'une intervention risquerait de réduire la compétitivité des entreprises réglementées). Devant les pressions des groupes nationaux, les agences de réglementation se voient alors forcées de rechercher l'harmonisation internationale, puisque celle-ci permet d'éviter de désavantager les entreprises locales puisque leurs rivales étrangères sont aussi réglementées (Singer 2004, 542). L'auteur suppose que l'harmonisation provient en majorité des agences de réglementation, ajoutant que celles-ci sont plus disposées à intervenir lorsque les entreprises locales subissent la concurrence de firmes étrangères, et lorsque la confiance dans le système financier est à la baisse.

Au niveau national, les [différents] groupes [de pression] font pression sur le gouvernement pour qu'il adopte des politiques favorables à leurs intérêts et les politiciens recherchent le pouvoir en forgeant des coalitions au sein de ces groupes de pression. Au niveau international, les gouvernements nationaux cherchent à maximiser leur capacité à satisfaire les groupes de pression, tout en minimisant les conséquences négatives des développements ayant lieu à l'extérieur du pays. Aucun des deux niveaux ne peut être ignoré par ceux qui prennent des décisions, tant que leurs pays demeurent interdépendants, mais souverains (traduction libre, Putnam 1993, 436).

Au niveau I (international), les négociateurs tentent d'obtenir des accords et au niveau II (national), les différents groupes nationaux discutent de l'utilité de ratifier un accord. Une formule gagnante de niveau II est un ensemble dont l'étendue représente la possibilité qu'une négociation de niveau I soit acceptée. Pour Putnam, la taille de cet ensemble dépend de la relation entre les acteurs de niveau II (distribution des pouvoirs entre ces acteurs, les coalitions qu'ils forment et leurs préférences), les institutions politiques du niveau II (indépendance de l'exécutif, procédures, etc.) et les stratégies des négociateurs au niveau I (Putnam 1993, 443-450).

La théorie des régimes a été appliquée à la lutte contre le blanchiment des capitaux. Tsingou (2010) démontre que le régime antiblanchiment suit trois modèles : transfert de modèles de réglementation du niveau mondial au régional, pression du bas (national ou régional) vers le haut (mondial) et diffusion horizontale. Ainsi, l'évolution de la théorie des régimes appelle à porter une attention particulière à l'importance des acteurs internes, nous amenant à étudier ce qui, au niveau national, pousse les États-Unis à favoriser l'opacité financière.

3.2 Coopération multilatérale difficile : la théorie des jeux non coopératifs

Nous avons vu précédemment que la théorie des régimes a évolué et que les chercheurs souhaitent accorder davantage d'importance à l'influence des acteurs internes d'un État sur le niveau international. Nous reviendrons sur les théories de la réglementation qui s'intéressent au rôle des acteurs internes sur l'ordre du jour du gouvernement en matière de réglementation. Voyons d'abord ce qui explique que la

coopération soit difficile à mettre en place dans la lutte à l'opacité financière. Elle semble difficile puisque le pouvoir de taxation demeure, à ce jour, un instrument de souveraineté jalousement gardé par les États qui ne sont pas disposés à établir un régime international contraignant en la matière.

S'inspirant des travaux d'Owens (2002), Deblock et Rioux (2008) expliquent que les États sont plus sensibles à la logique de concurrence fiscale qu'à celle de coopération. Aux arguments des défenseurs de la coopération fiscale, ils rappellent ceux prônant la concurrence fiscale⁶⁰. Outre l'idéologie et la rhétorique, il faut cependant s'intéresser aux circonstances de la coopération. Deblock et Rioux identifient trois niveaux de coopération : l'établissement de règles mondiales, l'établissement de règles multilatérales intergouvernementales et celles que les acteurs se donnent eux-mêmes. Pour les auteurs, le premier niveau renvoie à la théorie des biens publics puisqu'il faut que les États prennent conscience des externalités de leurs décisions afin de se lancer dans l'élaboration de règles mondiales. Le second niveau inclut les accords régionaux (tel que l'Union européenne), les ententes multilatérales (tels que le système de l'OMC) et le dialogue et les codes de conduite (tel que ceux de l'OCDE). Au troisième niveau, nous retrouvons la responsabilité sociale des entreprises et les ententes bilatérales. Or, Deblock et Rioux (2008) démontrent que ce sont les ententes de troisième niveau qui sont préconisées par les États. Pour justifier cette réalité, ils avancent deux arguments. D'abord, ils font appel à la théorie de l'action collective et au dilemme du prisonnier : sans coopération, et puisque les États ne souhaitent pas limiter leur pouvoir d'imposition, ils choisissent une solution sous-optimale⁶¹. Ensuite, ils affirment que les États « ne sont pas prêts à renoncer à leurs droits souverains et à transférer vers des instances de coordination multilatérale les pouvoirs fiscaux qu'ils détiennent » (Deblock et Rioux 2008, 39). Ceci serait le résultat de la tendance des États à concevoir la fiscalité comme une des « expressions fondamentales » de la souveraineté étatique. Suivant les

60. Ces deux courants de pensée sont aussi mis en évidence dans Desai *et al.* (2004, 7) : d'un côté la concurrence fiscale est associée à une utilisation sous-optimale des biens publics, alors que de l'autre il est question des effets bénéfiques découlant nécessairement de tout type de concurrence.

travaux de Beck, Wilson, Zodrow et Mieskowski, Mintz et Tulkens ainsi que de Bucovetsky, Wildasin (1987) avait aussi abordé la question de la fiscalité en utilisant le concept d'équilibre de Nash. L'absence de coopération et le maintien des havres fiscaux sont donc justifiés par le fait que la fiscalité n'est pas traitée comme les autres politiques économiques et permet aux États de se donner un avantage commercial (Webb 2004, 798). La fiscalité apparaît alors comme un symbole de l'État souverain (Paris 2003).

La théorie des jeux non coopératifs prend donc une certaine importance pour notre étude. Selon Damme (2000) et Bonanno (2008), un jeu non coopératif est un modèle mathématique de décisions stratégiques interactives dans un jeu à somme nulle. Selon ce modèle, les décisions d'un joueur rationnel affectent celles des autres, chaque joueur prenant en considération les stratégies des autres. Le jeu est dit non coopératif parce qu'il n'existe pas de possibilité d'accords, soit à cause de l'impossibilité de communication, soit parce qu'il n'y a pas d'autorité capable d'imposer l'application de règles. La notion d'équilibre de Nash s'inscrit dans la théorie des jeux non coopératifs. Il s'agit du concept selon lequel tout jeu fini non coopératif détient au moins un point d'équilibre où un joueur ne peut plus augmenter ses bénéfices en changeant sa stratégie unilatéralement et où les stratégies de chaque joueur sont optimales vis-à-vis celle des autres (Nash 1951, 1953). Ainsi, chaque joueur ayant une stratégie adaptée en fonction de celle des autres, il existe un moment où une action unilatérale n'avantage plus le joueur qui l'entreprend. Ce faisant, on en arrive à un équilibre qui n'est pas nécessairement une situation optimale pour tous les joueurs. Appliqué au cas qui nous intéresse, le point d'équilibre serait celui où tous les États s'adonnent à la concurrence fiscale. Un changement unilatéral à cette approche par un ou quelques pays avantagerait les passagers clandestins.

En bref, tout ce pan des travaux explique l'absence de coopération en matière fiscale par l'attitude de l'État qui, agissant de manière rationnelle, utilise la fiscalité (pouvoir que l'État associe directement à l'expression de sa souveraineté) pour attirer des capitaux et maximiser ses intérêts. La concurrence fiscale est le résultat d'un jeu non coopératif et elle constitue le point d'équilibre puisqu'aucun pays n'a avantage à cesser de s'y adonner unilatéralement. Soyons clairs, si nous nous intéressons à

l'argumentation qui justifie la concurrence à laquelle s'adonnent les États, c'est que celle-ci vise à attirer les investissements étrangers et qu'elle permet l'existence de paradis fiscaux, entraînant par le fait même de l'évasion fiscale. Rappelons que notre première étude de cas traite de l'échange d'information fiscale. La seconde est reliée à l'enregistrement des sociétés et l'identification des bénéficiaires effectifs et n'est pas, à première vue, reliée à la taxation. Le manque de transparence relié à l'incapacité d'identifier les ayants droit économiques nuit cependant à l'échange d'information fiscale. La concurrence en matière d'enregistrement des sociétés s'apparente à la concurrence fiscale puisqu'elle permet d'attirer l'investissement étranger.

3.3 Le niveau national : à la base de notre modèle théorique

La théorie des jeux à deux niveaux de Putnam offre un cadre explicatif intéressant. Cependant, nous avons constaté que dans le cas de la concurrence fiscale et de la concurrence de l'enregistrement des sociétés, la théorie des jeux non coopératifs prévoit que la coopération internationale sera difficile. De plus, les politiques fiscale et économique sont des instruments d'affirmation de la souveraineté des États dont ceux-ci hésitent à se départir. Cela étant dit, il importe de s'intéresser aux théories qui visent à comprendre ce qui se passe à l'intérieur des États (Niveau II de Putnam).

Au niveau interne, le processus qui mène l'État à la réglementation (ou à la dérèglementation) a donné naissance à plusieurs théories. Un premier courant, la théorie de l'intérêt public, postule que le gouvernement intervient pour corriger les erreurs du marché pour protéger l'intérêt général (voir Kroszner et Strahan 1999). En opposition, s'est développée la théorie de la capture selon laquelle l'attention des décideurs politiques est susceptible d'être « capturée » par des groupes d'intérêts. S'inspirant de la logique de l'action collective d'Olson (1965), la théorie des choix publics a par la suite poussé la théorie de la capture plus loin en soulignant que l'industrie est plus susceptible d'influencer les décideurs que le public (Bernauer et Caduff, 2004, 100).

Stigler (1971), Peltzman (1976, 1989) et Becker (1983) sont généralement associés à ce que Kroszner et Strahan (1999) qualifient de théorie des intérêts privés (celle-ci prend forme en réaction à la théorie de l'intérêt public et à ses dérivées). Stigler

postule que la réglementation ne vise pas à servir l'intérêt public, mais plutôt qu'elle est le résultat des pressions d'un ensemble de forces en mouvement (Stigler 1971). Sa thèse principale est que chaque industrie ayant un pouvoir politique cherchera à contrôler l'entrée à son marché par l'entremise de barrières tarifaires, l'obtention de subsides ou la fixation de prix. La réglementation est donc influencée par la pression de l'industrie qui doit ensuite payer le service reçu avec des votes ou des ressources (contributions à des campagnes électorales).

Peltzman (1976) a repris la théorie développée par Stigler pour lui donner le nom de théorie économique de la réglementation. Il défend l'idée que les politiciens visent à répartir les bénéfices entre les différents groupes de manière optimale (c'est-à-dire qu'il applique un calcul coût-bénéfice de l'industrie réglementée et des retombées politiques de la réglementation). Dans son modèle, les politiciens sont attirés par la réglementation de l'économie lorsqu'elle permet de créer de la richesse tout en assurant un minimum d'externalités négatives (Peltzman 1989, 13). Dans le texte où il questionne les réussites de la théorie de la réglementation après 10 ans de dérèglementation, Peltzman (1989) résume la pensée des trois auteurs. Il souligne que les petits groupes bien organisés tendent à exercer plus d'influence que ceux qui ne le sont pas, que les politiciens recherchent à redistribuer les rentes résultant de la réglementation de manière politiquement optimale, et qu'ils évitent les politiques qui réduisent la richesse disponible à l'ensemble de la population puisque ces politiques limitent les retombées que les politiciens en retirent. Pour Peltzman, la recherche a ainsi évolué de la théorie de la capture vers une théorie d'équilibre des pressions. Le secteur privé est donc susceptible d'influencer les politiques publiques, ce qui est compatible avec la théorie des choix publics.

Pour Lindblom (1977), l'influence des firmes sur le politique dépasse la notion de promiscuité entre l'industrie et les décideurs, il revient à la notion de bien public. Pour l'auteur, le capital exerce une contrainte sur les États par l'entremise du risque virtuel du repli des investisseurs. L'État devant gouverner dans l'intérêt du capital, il en résulte qu'en régime de libre entreprise, la plupart des décisions seraient prises par les hommes d'affaires, puisque la politique économique a une influence sur le niveau de vie

et la sécurité économique de la population et parce que la performance économique a une incidence sur la réélection du gouvernement (Lindblom 1977)⁶². Le travail de Lindblom reprend donc la théorie de l'intérêt public, cependant, celui-ci est perçu en des termes économiques par les politiciens, ce qui explique l'influence du « capital ».

Contrairement à Lindblom, Snider (1987) accorde une importance primordiale à la proximité entre agences de réglementation et entreprises. Comme Stigler et Peltzman, il soutient que celles-ci réglementent au profit de celles-là. En matière de réglementation et d'application de la loi, Snider, tout comme Long (1979) l'avait fait en matière fiscale, montre que le lien privilégié qui unit les grandes entreprises aux agences de réglementation réduit la sévérité des sanctions (Snider 1987, 48). Ceci n'a rien de nouveau, puisque Bernstein (1955) avait déjà démontré que les organes de réglementation protègent davantage les intérêts des industries dominantes que le public.

Un autre courant considérant l'influence des firmes a été identifié par Caduff et Bernauer (2004). Un peu dans la lignée de Lindblom, il associe l'influence des firmes à leur impact sur l'économie. Daly (1993) et Donahue (1994) expliquent que les firmes votent « avec leurs pieds » puisqu'elles peuvent déménager leurs activités si on leur impose une réglementation trop coûteuse. La réduction de revenus de taxation et l'augmentation du chômage relié à la fuite d'investissements et au départ de firmes auraient alors un impact direct sur les décideurs politiques (Caduff et Bernauer 2004, 100). En conséquence, les décideurs publics tendent à être à l'écoute des firmes, dans l'optique d'attirer de nouveaux investissements et de conserver les firmes et le capital sur leur territoire. Underhill (1999) abonde dans le même sens, soutenant que les changements de réglementation au niveau national sont le résultat d'un dialogue constant entre les acteurs financiers et l'État⁶³. Webb (2004, 798) s'inscrit aussi dans

62. Adressant une critique des travaux de Lindblom, Marsh démontre que si les preuves que des entreprises menacent les États de désinvestir ne sont pas là, elles peuvent faire pression sur les gouvernements pour obtenir des avantages (de là son intérêt pour les groupes de pression). L'auteur montre comment le capital bancaire est hautement plus mobile que le capital industriel et qu'il réagit aux incitatifs fiscaux (Marsh 1986).

63. Cinq facteurs favoriseraient la convergence en matière de réglementation : la volonté qu'ont les États d'étendre la portée de leurs secteurs financiers qui les amène à adapter leur système financier en fonction des acteurs qu'ils veulent attirer, les pressions des acteurs financiers nationaux pour la libéralisation des

cette ligne de pensée. Il insiste sur le lien entre les multinationales, les ministres des finances et les représentants du Trésor chargés de mettre en place les politiques s'attaquant aux havres fiscaux. Quant au législateur, Cuéllar (2003) montre qu'il est généralement plus enclin à proposer des lois qu'à encourager les agences de réglementation à utiliser au maximum leur spectre d'intervention. Parce que le législateur tire moins de bénéfices de réglementations qui sont souvent complexes pour le public, il peut vouloir éviter de s'attirer les foudres de l'industrie financière (Cuéllar 2003, 448-449)⁶⁴. Dès lors, les agences de réglementation souhaiteraient éviter de choquer le législateur. Cela les amènerait à prendre en compte les craintes des institutions financières (Cuéllar 2003, 450; voir aussi Taylor 1984)⁶⁵.

Plusieurs théories s'intéressent donc au lien entre les firmes et les politiciens en matière de réglementation. Cela dit, toutes ne présentent pas l'État comme une victime des pressions des firmes ou comme étant à la recherche d'un bien public économique. Outre les théories de l'intérêt public et privé de la réglementation, Kroszner et Strahan (1999) ont identifié certaines approches qui mettent l'accent sur les croyances et l'idéologie des législateurs (Poole et Rosenthal 1997). D'autres théories laissent entendre que la position idéologique de l'exécutif joue un rôle important sur le développement de la politique fiscale (Naylor 1989, Hudson 2008 et Deblock et Rioux 2008). D'autres encore, tels que l'indiquent Bernauer et Caduff (2004), nous familiarisent avec les approches qui s'intéressent aux entrepreneurs politiques (Wilson 1980, Moe 1980, Meier 1989 et Majone 1996) et à l'influence des idées (Vogel 1996, Derthick et Quirk 1985). Le portrait ne serait pas complet si nous ne mentionnions pas celles qui insistent sur les caractéristiques des changements institutionnels (North 1990, Dixit 1996, Irwin et Kroszner 1999).

normes de réglementation, les pressions externes permettant l'accès au marché financier local par les institutions étrangères, le fait que les firmes nationales soient impliquées dans des activités transfrontalières et l'influence des organisations internationales. Aussi, trois facteurs s'opposeraient à la convergence : la pression des firmes locales pour empêcher la concurrence étrangère, la pression des firmes locales peu enclines à se voir imposer des obligations peu appropriées à leur marché, la résistance des groupes syndicaux et finalement la résistance des agences de réglementations et des superviseurs (bureaucratie) (Underhill 1999, 49).

64. L'auteur s'intéresse spécifiquement à l'application des normes antiblanchiment.

65. Pour une étude de la relation entre législateur et agences de réglementation, voir McNollgast (1999).

Jusqu'ici, nous avons vu que la théorie des régimes est critiquée pour ne pas accorder suffisamment d'importance à ce qui se passe à l'intérieur des États et que la théorie des jeux à deux niveaux de Putnam vise à pallier cette faiblesse. Nous avons ensuite présenté la théorie des jeux non coopératifs qui explique l'absence de coopération en matière fiscale. Puis nous avons fait l'éventail de différentes théories de la réglementation qui s'intéressent à l'interaction des différents acteurs à l'intérieur des États. Grâce à ces théories, nous pouvons mieux définir le cadre théorique qui soutient notre recherche.

3.4 Notre cadre théorique

L'élimination de structures d'opacité financière étant intimement liée, comme nous l'avons vu, à des considérations fiscales, nous suggérons que la théorie des équilibres de Nash explique l'absence de coopération multilatérale. Rappelons à ce sujet l'argumentation des auteurs cités précédemment selon laquelle la fiscalité demeure un moyen d'exercice de souveraineté jalousement gardé par les États, ce qui rend difficile toute coopération internationale et tout établissement de régime.

La théorie des jeux à deux niveaux de Putnam a sa pertinence dans la mesure où une absence de formule gagnante au niveau international pourrait expliquer l'incapacité des États à traduire les recommandations du GAFI en normes contraignantes. Dès lors, certaines dispositions du régime antiblanchiment relèvent donc de la volonté des États. Au niveau étatique, la mise en application des normes internationales étant l'affaire du législateur et des agences de réglementation, nous cherchons à voir ce qui influence ces autorités à ne pas respecter l'ensemble des recommandations antiblanchiment. Notre cadre théorique retient l'influence des acteurs financiers sur ces deux entités (l'intérêt du capital de Lindblom 1977) expliquée par la proximité qu'elles peuvent entretenir (tel que démontré par Snider 1987). Ainsi, nous utilisons le modèle selon lequel le capital exerce une influence sur les décideurs par la peur du repli des investissements.

Nous retenons aussi les travaux d'Underhill (1999) qui voit les intérêts des groupes de pression financiers institutionnalisés dans les politiques nationales : par leurs pressions sur la classe politique, ces groupes arrivent à redéfinir l'intérêt national pour

qu'il soit identique au leur. Nous relient ces travaux avec la théorie économique de la réglementation de Peltzman qui reconnaît la réceptivité des politiciens aux demandes de l'industrie et qui tendent à refuser les politiques qui risqueraient de réduire la richesse collective. Ce choix s'explique entre autres par les conclusions des travaux de Mitchell (2003) indiquant que la loi fiscale américaine avait volontairement été conçue pour accorder une place aux investissements étrangers. À cela, s'ajoutent les conclusions partagées par une majorité des auteurs mentionnés au chapitre II selon lesquelles il semble exister une corrélation entre la position de certains acteurs non étatiques et celle de l'État en matière de régime antiblanchiment. Parmi ces acteurs non étatiques, les auteurs cités au chapitre II ont mentionné les groupes d'intellectuels, pour cette raison nous retenons aussi l'influence des groupes d'intellectuels sur le législateur et les agences de réglementation.

Notre approche s'inspire aussi de la théorie des élites politiques (*policy elites*) qui soutient que les élites du milieu des affaires (Jenkins et Eckert 2000) et les groupes d'intellectuels influencent la prise de décision des autorités politiques (Abelson 2006, 98)⁶⁶. Si Dohmoff et Dye indiquent que ces groupes défendent les intérêts des entreprises, nous prenons conscience de la critique pluraliste qui veut que ceux-ci, n'étant pas toujours organisés et coordonnés, ne soient parfois qu'un groupe d'intérêt parmi tant d'autres (Abelson 2006, 101; 144) et des travaux de Cigler sur l'influence des groupes d'intérêts sur la politique (Cigler 2002).

Cela étant dit, notre cadre théorique nous amène à étudier l'influence des groupes d'intérêts financiers et des groupes d'intellectuels sur les agences de réglementation et le législateur par la redéfinition de l'intérêt public en faveur de la recherche d'investissements étrangers. Ce cadre théorique a ses limites puisqu'il ignore l'influence possible de l'idéologie des décideurs, les contraintes institutionnelles et le rôle des entrepreneurs politiques pour s'intéresser plus généralement au groupe constituant les législateurs et les agences de réglementation. Ceci s'explique par le caractère

66. Concernant les groupes d'intellectuels, Abelson (2010) soutient qu'il n'est pas judicieux de les étudier en fonction d'une seule approche et rappelle la possibilité d'utiliser une approche institutionnelle, étatique ou pluraliste.

exploratoire de notre travail qui vise à cibler l'existence d'un lien entre la position de l'État et des groupes qui tentent de l'influencer.

Chapitre IV Indicateurs

Notre recherche consiste en une étude de cas dont nous établissons les paramètres dans le présent chapitre. Rappelons ici que l'objectif de notre recherche est de vérifier comment les États-Unis contribuent au maintien des circuits opaques de la finance internationale sous l'influence du lobbying financier.

Pour identifier les indicateurs d'opacité, nous nous référons à la définition du chapitre I. Ces indicateurs incluent (i) l'absence d'échange d'information fiscale; (ii) le non-respect des normes de connaissance du client; (iii) l'absence d'obligations d'enregistrements de compagnies et de fiducies (identifiant l'ayant-droit économique réel); (iv) la possibilité d'établir la propriété d'une société avec des prête-noms (*nominee shareholders*; société détenue par des mandataires); et (v) l'utilisation de bons au porteur ainsi que le manque d'encadrement des fiducies. Pour identifier le rôle de l'État, nous retenons, comme indicateurs (i) la prise de position de l'exécutif, d'un organe de réglementation fédéral ou du législatif; (ii) l'établissement ou le rejet de règlements; et (iii) la mise en place ou le rejet d'un projet de loi. Pour chacun de nos cas, nous identifions la présence ou l'absence de ces indicateurs.

Nous nous attardons à l'influence des groupes d'intellectuels et des groupes d'intérêts financiers. Comme indicateur de cette influence, nous retenons (i) la réutilisation par l'État ou ses agences d'arguments ou de données fournies par ces différents groupes d'intérêts; (ii) la modification d'une loi ou d'un règlement (ou d'un projet de loi ou de règlement) suivant leurs recommandations; (iii) la mise en place de nouvelles lois favorisant ces acteurs; et (iv) l'échec d'un projet de loi à la suite de leurs pressions. Ces indicateurs d'influence sont issus du modèle de Holsti (Abelson 2006). Celui-ci reconnaît l'influence d'un groupe d'intellectuels lorsqu'il y a impact direct sur l'élaboration d'une politique publique (A convainc B de faire ou de ne pas faire X). Nous reconnaissons comme Abelson que ce modèle a ses limites⁶⁷. Par contre, comme

⁶⁷ Abelson (2006) soutient que pour un groupe d'intérêt, l'influence ne se limite pas à convaincre les autorités à mettre en place des lois et règlements qui lui soient favorables ou à décourager la mise en place

notre recherche ne vise pas à faire l'analyse des groupes d'intérêts en général, mais plutôt de voir ce qui, dans une situation bien particulière, a pu influencer une politique publique, il nous apparaît pertinent de tenter d'identifier une possible corrélation entre la position de certains groupes d'intérêts et celle du gouvernement. Un changement de position du gouvernement (dans le discours ou dans un projet de réglementation) faisant suite à une pression de la part de groupes organisés témoignerait en faveur de l'existence de l'influence de ces groupes. Nous sommes conscients que le lien de cause à effet entre la pression exercée par un groupe et le choix d'une politique publique ne peut être parfaitement démontré par l'emploi d'une telle méthodologie, mais cela demeure cohérent avec le caractère exploratoire de notre travail dont l'objectif est de développer des pistes de recherche.

Toute recherche centrée sur l'analyse des éléments influençant les politiques publiques a ses difficultés étant donné la complexité du processus de prise de décision. Pour cette raison, nous ne prétendons pas à l'exhaustivité. Notre travail aura à tout le moins permis d'identifier les acteurs clés présents dans le débat et de fournir une piste de solution quant à leur influence. Il serait intéressant de voir les conclusions qu'une étude subséquente pourrait apporter suivant la tenue d'entrevues ou d'une recherche plus spécialement orientée sur le fonctionnement institutionnel d'organes étatiques que nous avons étudiés. Cela permettrait de mettre davantage l'accent sur le processus de mise sur pied de politiques publiques. Ce faisant, l'impact des entrepreneurs politiques, des structures institutionnelles et des croyances idéologiques pourrait être évalué pour nuancer notre propos.

de lois et règlements qui lui soient défavorables. Il ajoute que dans chaque débat et derrière chaque question politique, il y a un ensemble d'acteurs qui exercent des pressions. Ainsi, selon lui, attribuer à un groupe d'intérêt spécifique le mérite (ou l'odieux) d'avoir influencé le débat public est souvent futile, sans compter que l'influence des groupes d'intérêts risque d'être exagérée. Abelson recommande l'utilisation d'un modèle plus fin qui tienne compte du fait que les groupes d'intérêts ne représentent qu'un des multiples acteurs qui luttent pour le prestige et le pouvoir, bien que leur rôle unique leur permette parfois de se démarquer. L'auteur ajoute qu'il nous faut reconnaître que l'influence n'est pas toujours liée à une décision politique. Ce faisant, il nous est possible d'admettre que l'influence des groupes d'intérêts se fait à plusieurs étapes du cycle de politiques publiques.

Chapitre V L'IRS et les projets de règlement 126100-00 et 133254-02

Dans ce chapitre, nous présentons une étude de cas qui traite d'une série de projets de règlements de l'*Internal Revenue Service* (IRS) visant à imposer des obligations de déclaration d'intérêt sur les dépôts bancaires pour contrer l'évasion fiscale. Nous présentons d'abord le projet de règlement 126100-00 et faisons état de l'opposition à laquelle il a été confronté. Nous nous attardons ensuite au projet de règlement 133254-02 en portant une attention particulière aux pressions que le gouvernement a subies pour qu'il soit retiré, ainsi qu'à la réaction du gouvernement. Nous enchaînons avec une analyse de l'étude de cas en fonction de nos indicateurs d'opacité, du rôle de l'État et de l'influence des groupes d'intérêts. Nous faisons aussi état des développements récents, identifions certaines faiblesses de notre modèle d'analyse en vue de le raffiner et établissons un lien avec notre cadre théorique.

5.1 Le projet 126100-00

En mars 2000, un rapport intitulé *Améliorer l'accès à l'information bancaire pour des fins fiscales* est publié par l'OCDE. Dans ce rapport, le Comité des affaires fiscales de l'OCDE souligne que l'échange automatique d'information bancaire améliore le niveau de conformité aux lois fiscales et souligne qu'il souhaite promouvoir l'amélioration de ce type d'échange (OCDE 2000). À la suite de cette publication, l'IRS (sous la direction de Charles O. Rossotti)⁶⁸ dépose le projet de règlement 126100-00 le 17 janvier 2001 (quatre jours avant la fin de l'administration Clinton). Ce projet de règlement vise à obliger les institutions américaines à déclarer à l'IRS les paiements d'intérêts faits aux étrangers par l'entremise du formulaire 1042-S. À ce moment, seuls les paiements d'intérêts faits à des non-résidents des États-Unis demeurant au Canada

68. L'IRS est une agence fédérale opérant sous l'autorité du département du Trésor américain. L'IRS est responsable d'assurer la perception d'impôt et l'application de la loi. Elle relève du département du Trésor américain.

devaient être déclarés à l'autorité de réglementation américaine. Ce projet de règlement, selon l'IRS, aurait pu favoriser les déclarations de revenus volontaires en minimisant les possibilités d'évasion et d'évitement fiscal en rendant plus difficiles les fausses déclarations du statut de résidence (États-Unis. Département du Trésor. IRS 2001).

Le projet 126100-00 prévoit aussi que soit remis un formulaire 1042-S aux bénéficiaires de paiements d'intérêt. Pour des comptes conjoints, la totalité du paiement d'intérêt doit être portée à l'attention de tout résident américain, résident d'un pays avec lequel les États-Unis disposent d'un accord d'échange de renseignements fiscaux (AERF) ou, dans le cas d'un compte détenu par plusieurs non-résidents, du détenteur principal du compte. De plus, 126100-00 modifie la disposition 1.6049-8(a), de manière à faire en sorte qu'en l'absence du formulaire W-8, le détenteur d'un compte puisse être présumé non-résident et le paiement d'intérêt être déclaré⁶⁹.

L'importance accordée par les États-Unis à la transparence et l'observation volontaire de la loi fiscale était alors utilisée comme argument principal pour justifier que l'IRS vise à recueillir ce type d'information. L'information pourrait par la suite être partagée avec les pays avec lesquels les États-Unis disposent d'AERF.

5.2 Opposition au projet

Langer (2001) démontre que le projet 126100-00 se heurte à une forte opposition. Il illustre que plus de 30 banques et institutions financières ainsi qu'un grand nombre d'individus se sont prononcés contre le projet. Parmi les opposants, on retrouve aussi Jeb Bush, Gouverneur de la Floride et frère du Président américain de l'époque, dix-sept représentants républicains au Congrès ainsi que des représentants des organisations suivantes : Banco Santander, Bank of America, Association des banquiers Californiens

69. Le formulaire W-8 est un formulaire d'exemption de retenue d'impôt à la source. Typiquement, les revenus d'investissements des non-résidents font l'objet d'une retenue à la source de 30 p. cent. En l'absence du formulaire W-8, l'IRS devrait faire une retenue d'impôt à la source. À l'heure actuelle, le test de résidence peut être basé sur la simple connaissance de l'adresse d'un individu lorsque le formulaire W-8 n'a pas été rempli, mais que l'adresse de résidence est connue.

(*California Bankers Association*), Centre pour la liberté et la prospérité (Center for Freedom and Prosperity — CFP), Association nationale des coopératives de crédit (*Credit Union National Association*), Eagle National Bank, First Union National Bank, Association des banquiers de la Floride (*Florida Bankers Association*), Association des banquiers internationaux de la Floride (*Florida International Bankers Association*), *Heritage Foundation*, Institut des banquiers internationaux (*Institute of International Bankers*), (Borsworth-Davies 2007, Langer 2001, Goulder 2009). Langer (2001) explique aussi que les 11 témoins ayant fait une présentation lors des audiences publiques du 21 juin 2001 se sont prononcés contre le projet de règlement 126100-00. L'Association des banquiers de la Floride dénonce le projet de règlement, expliquant qu'une large part des dépôts bancaires faits en Floride provient des pays d'Amérique latine. En octobre 2001, des représentants de l'Association des banquiers internationaux de la Floride rencontrent Mark Weinberger, alors secrétaire adjoint du Trésor pour la politique fiscale. Ils lui présentent un rapport préparé par le Groupe d'économie de Washington (*Washington Economics Group*) et rédigé par Antonio Vilamil, anciennement sous-secrétaire au commerce. Le rapport estime la fuite de dépôts de non-résidents à 34 milliards de dollars, advenant la mise en œuvre du projet de règlement 126100-00 (Goulder 2009). Goulder explique que les deux associations estimaient des pertes variant de 4,4 milliards de dollars à 8,36 milliards de dollars seulement pour les banques de la Floride qui disposeraient de moins d'argent à prêter.

Le représentant au Congrès de la Floride Dave Weldon, quant à lui, tente d'amender un projet de loi déjà devant le Congrès de manière à empêcher que l'IRS puisse dépenser des fonds pour implanter, administrer ou assurer l'application du projet de règlement 126100-00 (Langer 2001, 8). Weldon retire son amendement à la suite des pressions de William Thomas, alors à la tête du Comité de la Chambre des représentants sur les moyens et les procédures (*House Ways and Means Committee*). Ceci fait suite à la promesse du représentant Thomas de s'assurer que l'IRS prenne conscience de l'impact du projet de règlement.

5.3 Retrait du projet de règlement 126100-00 et remplacement par 133254-02

Le 2 août 2002, l'IRS revoit à la baisse les obligations d'échange automatique d'information prévue dans le projet de 126100-00. Retirant ce projet de règlement, l'IRS le remplace par le projet de règlement 133254-02⁷⁰. Ce second projet de règlement vise à obliger les institutions américaines à déclarer les intérêts reçus sur les dépôts bancaires par les non-résidents américains résidents des pays suivants : Australie, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni. En ce qui concerne les comptes conjoints, le projet de règlement 133254-02 ne prévoit plus, dans la mesure où tous les détenteurs du compte sont non-résidents, que les institutions doivent déclarer les revenus d'intérêts à tous les détenteurs du compte provenant d'un pays avec lequel les États-Unis détiennent un AERF (seuls les individus provenant des pays ciblés par le nouveau projet de règlement sont visés). Le projet de règlement prévoit que les institutions américaines peuvent, à leur discrétion, décider de déclarer à l'IRS tous les paiements d'intérêts faits à des non-résidents (incluant ceux des pays exclus de la liste). L'IRS se donne également la possibilité de modifier la liste de pays dans l'avenir.

Annonçant le projet de règlement 133254-02, l'IRS explique avoir décidé de retirer le projet 126100-00. Après avoir attentivement étudié les commentaires reçus, l'IRS affirme en être arrivé à la conclusion que le projet 126100-00 avait une portée trop large en imposant la déclaration de revenus d'intérêts perçus par tous les non-résidents (IRS 2002). L'IRS explique cette décision par le fait que la majorité des commentaires reçus sur le projet de règlement 126100-00 étaient hautement critiques : plusieurs commentaires dénonçaient le fardeau administratif imposé par le projet de règlement dont les inconvénients dépasseraient les avantages, l'impact négatif du projet de

70. Langer (2002, 407), analysant la réaction à la proposition 126100-00, montre que les banques, certains membres du Congrès et le sénateur Jeb Bush se sont ouvertement prononcés contre ce projet de règlement lors des consultations publiques.

règlement sur les banques américaines (surtout celle dont la base de dépôts bancaires provient essentiellement de l'étranger), la possibilité de voir l'information utilisée à des fins malicieuses ainsi que les problèmes engendrés par les obligations de déclaration dans le cas de comptes conjoints. Dès l'annonce du nouveau projet de règlement, les pressions des différents groupes reprennent.

5.3.1 Lettres, consultations publiques et lobbying

Entre le 2 août 2002 et le 22 septembre 2006 (date de rédaction de la dernière lettre relativement au projet de règlement 133254-02), nous avons répertorié 75 lettres destinées à différentes autorités américaines⁷¹. De ce nombre, 44 étaient envoyées au département du Trésor américain⁷², 29 à l'IRS⁷³, une au bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget*) et une au Président des États-Unis de l'époque, George W. Bush. Parmi les destinataires placés en copie conforme, on retrouve Joshua Bolten (alors chef adjoint d'État-major pour le Président — politique), Peter Fisher (alors sous-secrétaire pour les finances intérieures), Pamela Olson (alors secrétaire adjoint pour la politique fiscale), Kenneth W. Dam (alors sous-secrétaire du Trésor), Alan Greenspan (alors à la tête du conseil de la réserve fédérale [*Federal Reserve Board*]), Donald E. Powell (alors de la société d'assurance dépôts fédérale [*Federal Deposit Insurance Corporation*]), Richard Cheney (alors Vice-Président

71. Les lettres auxquelles nous faisons ici référence sont celles qui se retrouvent dans la sphère publique. Elles ont été répertoriées à la suite de recherche internet (la majorité des lettres se retrouvant sur internet ont été mises en ligne par le CFP) et dans la presse spécialisée (essentiellement Tax Notes et Tax Notes International). L'ensemble des lettres ont été analysées et les arguments utilisés en faveur ou en défaveur des projets de règlements ont été répertoriés. Les tableaux III et IV de l'annexe IV font la synthèse de notre analyse. Ils indiquent la récurrence des arguments. Chaque argument n'étant comptabilisé qu'une fois par lettre, la fréquence témoigne donc du nombre de lettres dans lesquelles un argument donné a été utilisé. Il nous faut noter ici que dans certains cas, les lettres n'étaient disponibles que sous forme de résumé. Pour ces lettres, notre analyse a été limitée aux arguments présentés dans le résumé. Il s'agit là d'un biais, mais comme les principaux arguments se retrouvent dans les résumés nous avons jugé qu'il s'agissait là d'un compromis acceptable.

72. Notamment à Pamela Olson (alors secrétaire adjointe pour la politique fiscale), Kenneth W. Dam (alors sous-secrétaire du Trésor) et John Snow (alors secrétaire du Trésor).

73. Notamment à Charles O. Rossotti (alors Commissaire de l'IRS), Alexandra K. Helou (alors à la tête du Bureau du procureur chef adjoint [*Office of associate chief counsel*]) et Mitchell E. Daniels (alors Bureau de la gestion et du budget).

américain), Glen Hubbard et Greg Mankiw (s'étant succédé à la tête du conseil des experts économiques [*Council of Economic Advisor*]), Steve Friedman (alors à la tête du Conseil économique national [*National Economic Council*]), Mitchell E. Daniels (alors du bureau de la gestion et du budget) et Paul O'Neil (ayant été à la tête du département du Trésor).

Ces lettres visant à inciter la sphère politique et bureaucratique américaine à rejeter le projet de règlement 133254-02 (aucune des 75 lettres ne se portant à la défense du projet), ont été rédigées par un ensemble d'acteurs composés de 18 membres du Sénat, de 93 membres du Congrès⁷⁴, de deux agences fédérales, de 53 groupes d'intellectuels spécialisés en politique publique et de 10 représentants de l'industrie financière⁷⁵. De cette correspondance découle une série d'arguments en défaveur du projet de règlement 133254-02⁷⁶. Il est ainsi condamné parce qu'il présente un risque pour la fuite de capitaux hors des États-Unis, parce qu'aucune analyse coût-bénéfice n'a été effectuée, parce qu'il risque d'affecter négativement l'économie locale (principalement les institutions financières américaines, mais aussi l'accès au crédit) et parce qu'il impose des coûts de conformité élevés.

De plus, plusieurs lettres (essentiellement celles de sénateurs et représentants, mais aussi de la coalition pour la coopération fiscale et de groupes d'intellectuels tels que *Heritage Foundation*) mentionnent le fait que le Congrès a abordé la question de l'intérêt sur les dépôts bancaires des non-résidents pour conclure qu'il ne fallait pas leur imposer d'en faire la déclaration. Selon eux, si le Congrès a expressément choisi de faire cette exception, l'IRS ne devrait pas obliger à ce que l'information relative aux dépôts détenus par les non-résidents soit transmise aux autorités étrangères. L'objectif avoué du Congrès étant d'attirer des capitaux dans l'économie américaine, les groupes d'intérêts

74. À titre de référence, le Congrès américain est composé de 435 sièges au total, alors que le Sénat en contient 100.

75. Voir annexe III.

76. Voir annexe IV. Rappelons que l'annexe présente nos données quant à la récurrence des arguments dans les différentes lettres en faveur ou en défaveur du projet de règlement.

s'opposant au projet de règlement soutiennent que l'IRS, dont la tâche est de faire respecter les lois du Congrès ne peut réglementer d'une manière qui aille à l'encontre de l'esprit des lois du Congrès (autrement l'IRS dépasserait son autorité). Dans une lettre adressée à l'IRS, les sénateurs Robert F. Bennet, Wayne Allard, Michael Enzi, Rick Santorum, John E. Sununu, Elizabeth Dole, Chuck Hagel, Jim Bunning et Zell Miller soutiennent aussi que le 107^e Congrès a spécifiquement rejeté (lorsque le *USA Patriot Act* – H.R.3162 – a été mis en place, en 2001) l'utilisation des pouvoirs conférés par la législation antiblanchiment pour l'application de la loi fiscale (Tax Analyst 2003e). Cet argument est utilisé pour discréditer l'esprit du projet de règlement. Outre ces arguments, les opposants au projet de règlement affirment qu'il risquerait de nuire à la réforme fiscale du Président Bush⁷⁷.

Lors des consultations publiques du 5 décembre 2002 organisées par l'IRS, les 11 témoins⁷⁸ se sont présentés contre le projet de règlement 133254-02 dont 7 représentaient des organisations affiliées à la Coalition pour la concurrence fiscale⁷⁹. Ce groupe s'est ouvertement opposé au projet de règlement, affirmant qu'il diminuerait la compétitivité des institutions américaines, que les coûts de conformité pour les institutions financières dépassaient en réalité les estimations de l'IRS, qu'il amènerait une fuite de 87 milliards de dollars vers d'autres places financières, que l'IRS avait manqué à ses obligations en ne faisant pas d'analyse coût-bénéfice, que la transmission d'information indiscrete constituait une atteinte aux droits à la vie privée (en plus du

77. Cet ordre du jour incluait la promotion d'un système de taxation unique où les profits devaient être taxés uniquement à l'endroit où ils étaient engendrés, ainsi que la promotion de la concurrence fiscale. Le Président Bush était aussi opposé au projet de taxation fiscale dommageable tel que supporté par l'Union européenne ainsi qu'à la promotion des pays à taux de taxation « excessif ».

78. Grover Norquist (*American Tax Reform*), Lawrence R. Uhlick (*Institute for International Bankers*), Russell Orban (*Small Business Administration*), Tim Borgan (*Conference of State Bank Supervisors*), Andrew Quinlan (*Center of Freedom and Prosperity*), Lawrence Hunter (*Empower America*), Dan R. Mastromarco (*National Small Business United*), Stephen Entin (*Research on the Economics of Taxation*), Wayne Brough (*Citizens for a Small Economy Foundation*), David Burton (*Southeastern Legal Foundation*), Raymond J. Keating (*Small Business Survival Committee*).

79. Voir annexe III.

danger de voir l'information fiscale transmise à des régimes corrompus⁸⁰), et que le projet de règlement était contraire au principe de taxation unique de l'administration Bush. La Coalition pour la concurrence fiscale soutient aussi que l'échange d'information fiscale encourage les pays à niveau de taxation élevé à lever des taxes discriminatoires sur les capitaux (nuisant ainsi à la concurrence fiscale), que le projet de règlement dépasse les compétences de l'IRS, qu'il ne permettra pas à l'organisation de lever davantage de taxes aux États-Unis et que plus de 150 membres du Congrès, tous les groupes d'intellectuels défendant le libre marché et toutes les associations de banquiers s'opposent au projet de règlement. Les quatre autres témoins étaient aussi opposés au projet⁸¹.

Outre les consultations publiques et les lettres destinées aux autorités américaines, l'Association des banquiers suisses, UBS et le CFP ont été enregistrés à plusieurs reprises entre 2002 et 2010 comme lobbyistes ayant entrepris des démarches auprès de l'une des deux chambres du Congrès⁸² au sujet du projet de règlement 133254-02. Ainsi, nous constatons une proximité entre les groupes d'intérêts et les entreprises privées, alors que ces organisations enregistrent régulièrement des dépenses pour tenter de convaincre les représentants du Congrès. Nous avons également constaté que quelques représentants et sénateurs (représentant le pouvoir législatif) ont eux-mêmes tenté de faire pression sur l'exécutif et une agence de réglementation (l'IRS), reprenant des arguments similaires à ceux des groupes d'intérêts. Intéressons-nous maintenant à la réponse des autorités américaines.

80. Cet argument était surtout destiné à convaincre l'IRS de ne pas étendre l'obligation de déclaration de dépôts d'intérêts à l'ensemble du monde comme le faisait le projet de règlement 126100-00.

81. Leurs arguments recourent ceux des autres opposants au projet tels que présentés en annexe III.

82. L'IRS et le département du Trésor figurent aussi parmi les agences fédérales approchées.

5.3.2 Réponses des autorités américaines aux commentaires des parties prenantes.

Dès 2003 et jusqu'à octobre 2004, Pamela Olson, secrétaire adjointe du Trésor pour la politique fiscale, puis Gregory F. Jenner (son remplaçant par intérim), répondent aux commentaires envoyés au département du Trésor. Rappelons ici que nous avons démontré, à la section six du chapitre un, que les départements fédéraux forment une des composantes du gouvernement. De plus, il importe de souligner que Pamela Olson, en tant que haut fonctionnaire du département du Trésor, n'intervient pas à titre d'individu, mais bien au nom du département du Trésor. La position qu'elle prend dans sa correspondance est ainsi celle de son département, et, par ricochet, celle du gouvernement. Dans plusieurs lettres de remerciements, Pamela Olson mentionne que le projet de règlement a été révisé pour tenir compte des commentaires du secteur bancaire, qu'il a été développé de manière à être en accord avec la loi fiscale tout en facilitant l'échange d'information sans imposer un fardeau démesuré aux banques américaines, que les nouveaux commentaires soumis seront étudiés et considérés pour les étapes subséquentes du processus. Elle ajoute que le gouvernement doit réduire l'évitement fiscal découlant des activités extraterritoriales et que le Trésor est particulièrement préoccupé par l'application de la loi américaine en ce qui a trait au secteur de la finance extraterritoriale.

Le 1^{er} mai 2003, Pamela Olson fait une présentation devant le Comité parlementaire sur les petites entreprises (*House Committee on Small Business*) où elle se porte à la défense du projet de règlement 133254-02 (États-Unis. Congrès. Chambre des représentants. Comité sur les petites entreprises 2003). Dans son allocution, Olson explique que le *Regulatory Flexibility Act*⁸³ a été respecté pour la proposition de règlement 133254-02. Elle soutient qu'une analyse de « souplesse » n'est pas nécessaire

83. Le *Regulatory Flexibility Act* oblige à l'IRS de faire une analyse de « souplesse » pour tout règlement qui impose une collecte d'information aux petites entreprises, à moins que l'IRS ne certifie que la collecte d'information n'affectera pas un nombre significatif de petites entreprises.

parce que le projet de règlement n'aura pas d'impact sur un nombre significatif de petites entreprises, puisque les comptes étant sujets aux obligations de déclaration se retrouvent majoritairement dans de grandes institutions financières qui disposent de relations avec d'autres institutions dans les pays ciblés par le projet de règlement. Elle mentionne aussi que l'amélioration de l'échange d'information en accord avec les traités fiscaux bilatéraux constitue une manière importante pour réduire les possibilités d'évitement fiscal.

Olson conclut que les obligations du projet de règlement sont quant à elles identiques aux obligations requises pour les intérêts payés à des résidents canadiens et que le projet de règlement ne ferait ainsi que s'inspirer d'un système déjà en place.

Le 13 octobre 2003, en réponse à *Heritage Foundation*, Olson déroge du modèle utilisé jusque-là dans ses réponses écrites aux différentes parties prenantes (Tax Analyst 2003u). Elle indique que le projet de règlement faciliterait l'échange d'information ce qui, en retour, réduirait l'évitement fiscal extraterritorial, ajoutant que le projet de règlement n'est que l'une des mesures proposées par les autorités fiscales américaines pour protéger le payeur de taxe honnête et que toute information serait soumise à des règles de protection de la confidentialité strictes. En réponse à une lettre envoyée par un groupe de sénateurs en octobre 2003, Olson entreprend de défendre le projet de règlement d'une manière similaire. Elle indique que celui-ci semble être entouré de confusion et même de désinformation, explique que la transparence peut contribuer à prévenir les activités illicites en rendant plus difficile d'en cacher l'existence et soutient qu'il faut réduire le potentiel d'évasion fiscale par l'utilisation de comptes bancaires extraterritoriaux de manière à assurer la confiance dans le système fiscal américain.

Elle souligne aussi que l'obtention de l'information nécessaire pour assurer la conformité avec la loi fiscale américaine implique qu'il faille dans certains cas être prêt à partager de l'information similaire avec les partenaires avec lesquels les États-Unis disposent de traités. Olson soutient que l'échange d'information est un concept de politique fiscale dont l'importance est reconnue par le Sénat et qui constitue la base des traités d'échange d'information. Certains comités sénatoriaux ont d'ailleurs soutenu que

l'utilisation du secret bancaire ne devrait pas limiter l'accès à l'information, suggérant une inquiétude envers les pays qui chercheraient à limiter l'échange d'information fiscale couverte par un traité, en refusant de modifier leur législation nationale (Tax Analyst 2003w). Les autres arguments utilisés par Olson incluent le fait que les obligations de déclaration d'information prévues par le projet de règlement sont similaires aux obligations de déclaration d'autres revenus d'investissements payés aux non-résidents (par exemple les paiements d'intérêts sur d'autres titres de créances) et le fait que l'attrait du système bancaire américain ne repose pas seulement sur les possibilités d'évasion fiscale qu'il propose aux non-résidents.

Peu à peu l'intérêt des uns et des autres s'amenuise. Rédigée par la Coalition pour la concurrence fiscale (*Coalition for Tax Competition*), la dernière lettre répertoriée destinée au Trésor américain date de mars 2006. Après 2004, et jusqu'à tout récemment, rien, dans la presse spécialisée ou dans les déclarations publiques de l'une ou l'autre des agences fédérales, n'indiquait que les autorités fédérales ont pris position sur le projet de règlement 133254-02. De 2002 à 2010, le projet de règlement figurait à l'ordre du jour du département du Trésor, alors que le sujet se retrouvait sur les déclarations d'activité de lobbyistes de certaines organisations en 2010. Le 3 mai 2007, John Harrington, alors avocat par intérim pour la taxation internationale du département du Trésor, témoigne dans le cadre d'audiences publiques du Comité des finances du Sénat américain sur l'évasion fiscale extraterritoriale. Questionné sur les travaux de l'IRS relativement au projet de règlement 133254-02, Harrington indique que l'IRS a reçu une quantité substantielle de commentaires et que l'agence en est encore à les évaluer.

Le 7 janvier 2011, après plusieurs années d'inactivité, l'IRS revient à la charge avec le projet de règlement 146097-09, alors que 133254-02 est retiré. Avec ce nouveau projet de règlement, l'IRS laisse tomber le compromis du projet de règlement 133254-02 qui ne ciblait que certains pays. L'agence de réglementation reprend ainsi le principe du projet de règlement 126100-00 selon lequel c'est à l'ensemble des pays que doivent s'appliquer les obligations de déclaration d'intérêts sur les dépôts bancaires. Trois arguments sont utilisés pour justifier ce changement de position : l'avènement d'un

consensus sur l'importance de la coopération en matière d'échange d'information fiscale, le fait que les obligations de déclaration routinières puissent contribuer à renforcer le système d'échange d'information des États-Unis et le potentiel d'amélioration de la conformité volontaire que le projet de règlement encourage. Contrairement à ce que Pamela Olson avait affirmé pour défendre 133254-02, l'IRS reconnaît que le *Regulatory Flexibility Act* s'applique et offre aux parties intéressées de soumettre leurs commentaires par l'entremise d'audiences publiques planifiées pour le 25 avril 2011. Aux fins de notre recherche, nous avons choisi d'exclure la collecte de données relative aux pressions en faveur ou en défaveur du projet de règlement 146097-09. Le fait qu'il s'agit là d'un dossier tout récemment remis en activité et pour lequel une réaction gouvernementale est peu envisageable dans les délais impartis à l'auteur pour la publication de la présente recherche ont justifié notre décision.

5.4 Analyse

5.4.1 Indicateurs d'opacité et indicateurs de rôle de l'État

Le refus d'assurer l'échange d'information relative aux intérêts reçus sur les dépôts bancaires rencontre un de nos indicateurs d'opacité financière. La mise en place (ou le rejet) d'un projet de règlement et la prise de position d'un organe de réglementation fédérale rencontrent quant à eux deux de nos indicateurs du rôle de l'État.

En réponse aux pressions de groupes d'intérêts, de représentants de l'industrie financière, de représentants au Congrès et de sénateurs, le projet de règlement 126100-00 a été retiré par l'agence fédérale qui en avait la responsabilité, puis remplacé par un projet de règlement (133254-02) moins ambitieux. Dans le cas qui nous intéresse, bien que l'agence présentait initialement son projet de règlement 126100-00 comme une façon de faciliter l'échange d'information avec les partenaires des États-Unis, en plus de lui permettre d'assurer une meilleure perception d'impôt, l'IRS est revenue sur sa décision. Nous avons vu au début du chapitre 5.3 (2^e paragraphe) que l'agence explique

elle-même sa décision de revoir le projet de règlement par le fait que la majorité des commentaires reçus étaient négatifs en plus de réutiliser ces arguments pour justifier le retrait du projet de règlement 126100-00.

Mastromarco et Hunter (2002) démontrent que la principale différence entre le nouveau projet de règlement (133254-02) et l'ancien (126100-00) constitue l'exclusion des pays d'Amérique latine dans le cas du plus récent projet de règlement. Comme Goulder (2009), ils illustrent les pressions exercées par certains groupes d'intérêts de la Floride où les dépôts de non-résidents en provenance de l'Amérique latine représentent une large part des dépôts. Or, l'IRS affirme avoir modifié le projet de règlement en fonction des commentaires des parties prenantes. Le fait que les non-résidents en provenance de l'Amérique latine constituent une grande partie des dépôts bancaires de la Floride est le seul argument répertorié qui puisse justifier que l'Amérique latine soit exclue du projet de règlement. Les autres arguments, s'ils avaient été jugés valides par l'IRS, l'auraient été pour les 15 pays couverts par 133254-02, pas seulement pour l'Amérique latine. C'est donc dire que l'IRS a modifié son projet de règlement pour éviter une fuite de capitaux en provenance de l'Amérique latine.

Bien que le projet de règlement 133254-02 semble avoir été mis sur la glace puisque les consultations publiques ont eu lieu en décembre 2002, il demeure sur la liste des priorités de l'IRS. Les données que nous avons recueillies révèlent que les arguments mis de l'avant par l'IRS pour défendre le projet de règlement 133254-02 sont sensiblement les mêmes que ceux utilisés pour faire la promotion du projet 126100-00, soit la possibilité d'empêcher l'évasion et l'évitement fiscal ainsi que l'importance de la transparence pour l'application de la loi fiscale. S'il y a eu raffinement dans la position de l'IRS pour répondre aux attaques des différents groupes d'intérêts, rien n'indique un changement de position de l'agence. Notons que l'IRS mettait à l'origine l'accent sur l'impact qu'aurait le projet de règlement sur les déclarations volontaires⁸⁴, alors qu'en

84. L'origine de l'argument s'explique par le fait que les banques américaines sont obligées d'envoyer un formulaire à l'IRS sur lequel figurent les revenus d'intérêts des résidents américains. Ceci constitue donc

2003-2004, l'accent était mis sur l'importance de lutter contre l'évasion fiscale pour assurer la confiance dans le système fiscal. Un seul de nos quatre indicateurs d'opacité est ainsi rencontré : l'État ou ses organes n'ont pas réutilisé textuellement les arguments ou les données fournies par les groupes d'intérêts. Voyons maintenant ce qui en est du projet de règlement 133254-02 et de l'influence des groupes d'intellectuels sur le dossier.

5.4.2 Indicateurs d'influence des groupes d'intellectuels — Le projet de règlement 133254-02, toujours à l'ordre du jour, mais ignoré depuis 2004.

Le projet de règlement 133254-02 est le résultat d'une modification résultant des commentaires négatifs reçus par l'IRS des différentes parties prenantes et des pressions des différents groupes de pression (notamment des associations de banquiers, des membres du Congrès et Jeb Bush), puisque les pays d'Amérique latine ont été exclus du projet de règlement. Comme nous l'avons souligné au chapitre 5.3.1 (2^e paragraphe), l'argument principal utilisé par ces parties prenantes était le risque de fuite de capitaux hors des États-Unis et l'impact que cette fuite aurait sur la liquidité des banques et sur l'économie en général. Malgré tout, après être pratiquement mort au feuilleton à la suite des pressions des groupes d'intérêts, le dossier a été remis de l'avant par l'IRS avec 146097-09. En fait, la thèse de l'influence des groupes d'intérêts est quelque peu ébranlée puisque l'IRS revient à sa proposition originale qui visait à cibler tous les pays. Cela démontre donc que l'existence de la politique publique sous-jacente à ce projet de règlement est due à des forces relativement indépendantes à l'œuvre au sein même de

une mesure incitative importante pour les déclarations volontaires des résidents américains puisque s'il existe une différence entre les revenus déclarés par le résident et la banque, la fausse déclaration devient facile à prouver (Goulder 2009). Dans le cas des non-résidents, le lien est plus indirect — quoique toujours présente — puisque la loi fiscale américaine ne prévoit pas qu'ils aient à payer d'impôt sur leurs revenus d'intérêt. Même si le projet de loi obligeait les banques à déclarer les revenus d'intérêts à l'IRS, encore faudrait-il que cette information soit transmise au pays d'origine des non-résidents américains.

l'organisation. En d'autres termes, malgré les pressions externes, certaines forces à l'intérieur de l'agence doivent nécessairement croire en ce dossier.

Quant à nos données présentées au paragraphes 2 et 3 du chapitre 5.3.1 (issues de l'analyse des différentes lettres de support et d'opposition au projet de règlement⁸⁵), elles révèlent que le risque de fuite de capitaux hors des États-Unis, le risque de voir les institutions américaines affectées négativement et le fait que le Congrès s'était prononcé à répétition contre la taxation des intérêts sur dépôts des non-résidents représentent les arguments les plus utilisés pour s'opposer au projet de règlement 133254-02. Parmi les groupes d'intérêts ayant cherché à influencer les autorités américaines, on retrouve des représentants de l'industrie financière, des groupes d'intellectuels ainsi que des représentants au Congrès et sénateurs. Par contre, nos données ne nous permettent pas de confirmer notre hypothèse avec précision. Nos indicateurs ne révèlent pas un changement de position de l'IRS après le retrait du projet 126100-00. Bien que le projet de règlement 133254-02 a été discrètement relégué aux oubliettes, l'annonce de 146097-06 pourrait changer la donne. Il est cependant clair que les arguments des groupes d'intérêts et de l'industrie financière sont identiques à ceux utilisés par les représentants du Sénat et du Congrès, ces derniers ayant fort probablement subi l'influence des groupes de pression. Quant à l'argument de la concurrence fiscale, il a été directement encouragé par certains groupes d'intérêts (notamment *Americans for Tax Reform*, *Citizens for Sound Economic Foundation*, *Competitive Enterprise Institute*, *Empower America*) qui soulignaient que le projet de règlement allait à l'encontre de la politique fiscale américaine. Outre par une référence à la fuite de capitaux, il n'a pas été récupéré par les autorités fédérales. Il est à noter, cependant, qu'un groupe de représentants du Congrès a écrit au Président pour lui indiquer que le projet de règlement pourrait nuire aux politiques fiscales pouvant favoriser la croissance⁸⁶. Ainsi, l'argument a tout de

85. Voir Annexe IV.

86. Il s'agit des représentants suivants : Pat Toomey, Robert Aderhold, Todd Akin, Judy Biggert, Dan Burton, Chris Cannon, Phil Crane, Jim Davis, Jim DeMint, Lincoln Diaz-Balart, Mark Foley, Randy Forbes, Melissa Hart, J.D. Hayworth, Peter Hoekstra, John Hostettler, Jack Kingston, Mark Kirk, Don

même trouvé une voix au sein du Congrès, bien qu'il n'ait pas été central dans la lutte au projet de règlement, comme nous l'avions cru dans notre hypothèse.

5.5 Conclusions partielles

Les paramètres de notre recherche s'avèrent insuffisants pour apporter des conclusions claires après le retrait du projet de règlement 126100-00 et il est trop tôt pour tirer des conclusions quant à ce qu'il adviendra du projet de règlement 146097-06. Il est à noter que notre collecte de données s'est heurtée à certains problèmes. D'abord, nous n'avons pu recueillir que les lettres faisant partie de la sphère publique (certaines n'ont pas été publiées). Ensuite, certaines n'étaient disponibles que sous forme de résumé dans la presse spécialisée (pour ces lettres, nous n'avons donc pu prendre connaissance de l'ensemble de l'argumentation, seulement de l'argumentation principale dans le résumé). Ajoutons que le CFP détient l'une des plus importantes banques d'information sur notre sujet. Si nous y avons eu recours, il est évident que le centre a largement pris position en défaveur du projet 133254-02. Ainsi, comme tout groupe d'intellectuels, le CFP a avantage à exagérer son influence pour justifier son existence et on pourrait penser que l'information qu'il a placée à la disposition du public a fait l'objet d'une sélection soigneuse, ce qui constitue un biais.

Des entrevues de terrains avec des agents du Trésor, de l'IRS et avec les autres acteurs identifiés par notre recherche pourraient apporter les précisions qui nous manquent. De même, une requête d'accès à l'information aux agences fédérales américaines pourrait permettre de mettre la main sur des communications entre les agents responsables du dossier, la direction de l'IRS, le Trésor américain et possiblement les conseillers du Président américain de l'époque. Ceci permettrait de mieux identifier ce qui a justifié l'inaction de l'IRS par rapport au projet de règlement

133254-02. Cela permettrait aussi possiblement d'identifier les pressions internes que l'IRS a subies dans le dossier et, par exemple, de voir si les pressions du frère du Président Bush ont reçu une attention particulière (ce qui pourrait venir modifier notre modèle qui ne tient pas compte des rapports sociologiques dans la prise de décision).

La question de la coopération internationale semble ainsi secondaire dans notre étude de cas. Il est cependant intéressant de constater qu'elle est invoquée par l'IRS pour justifier le nouveau projet de règlement 146097-09, près de 9 ans après l'échec de 133254-02. Comme le prévoyait notre modèle théorique, l'influence des acteurs au niveau national (niveau II de Putnam) est prépondérante. Les sénateurs et membres du Congrès semblent plus sensibles à cette réalité, puisque certains d'entre eux se sont joints à la voix des différents groupes d'intérêts pour faire pression sur l'exécutif. La logique derrière leur argument est qu'en situation de concurrence, un changement unilatéral des États-Unis ferait fuir les capitaux dans des juridictions moins scrupuleuses. Si la concurrence fiscale (pour attirer des investissements étrangers) a été utilisée comme argument par les groupes d'intérêts, elle a plus ou moins été récupérée par les représentants du pouvoir législatif. La théorie selon laquelle les États ne souhaitent pas se départir d'un instrument de leur souveraineté (leur pouvoir de taxation) n'est donc pas confirmée. Si les représentants de l'État s'étaient opposés aux projets de règlement de l'IRS visant à obliger la déclaration de l'intérêt sur les dépôts bancaires sous prétexte que cela limite le champ d'intervention des États-Unis sur le plan fiscal, cela aurait contribué à supporter la théorie. Certains représentants du Congrès ont tout de même affirmés que le projet de règlement pourrait nuire aux politiques fiscales pouvant favoriser la croissance. La logique sous-jacente est qu'en mettant en place ce projet de règlement, les États-Unis réduiraient leur attractivité relative vis-à-vis leurs concurrents (les autres États). C'est donc la perte d'investissements étrangers qui nuirait à la croissance. En appliquant cette logique de concurrence, les États reconnaissent qu'ils n'ont rien à gagner à agir unilatéralement. Cela implique que la théorie de l'équilibre de Nash s'applique puisque l'absence d'intervention du pouvoir législatif résulte de la crainte que la réglementation désavantage les États-Unis sur la scène internationale (en

l'absence d'une action internationale coordonnée qui permettrait de maintenir les règles du jeu pour tous). Cela dit, la théorie n'explique pas la position de l'IRS qui continue à faire pression en faveur d'un projet de règlement.

Chapitre VI Projet de loi S.569 Transparence dans le processus d'enregistrement de compagnies

Dans ce chapitre, nous présentons une étude de cas sur une série de projets de loi présentés au Sénat et à la Chambre des représentants. Ces projets de loi visent à porter assistance aux autorités d'application de la loi en facilitant l'accès aux bénéficiaires effectifs des compagnies enregistrées aux États-Unis. Nous présentons d'abord le projet de loi S.2956, S.569 et H.R.6098. Nous illustrons ensuite les pressions exercées sur le gouvernement des États-Unis et la réponse des autorités et des membres du Congrès, puis présentons une analyse en fonction de nos indicateurs. La dernière section nous sert à dégager des conclusions et à faire un lien avec notre modèle théorique.

6.1 Projets de loi S.2956, S.569 et H.R.6098

Entre 2000 et 2010, le Sous-comité permanent des enquêtes (un sous-comité du Comité sénatorial de la sécurité interne et des affaires gouvernementales) étudie l'évasion fiscale et l'utilisation abusive des abris fiscaux. En 2000, à la suite d'une requête du Sous-comité, le GAO rédige « *Suspicious Banking Activities : Possible Money Laundering by U.S. Corporations Formed for Russian Entities* ». Deux rapports sont publiés sur la chute d'Enron en 2003, et quatre sur les abris fiscaux font suite à des audiences publiques menées par le Sous-comité, respectivement en 2003, 2005, 2006, 2008 et 2009⁸⁷. À la demande du Sous-comité, le GAO publie, en 2006, « *Company Formations : Minimal Ownership Information is Collected and Available* ». Le Rapport conclut que l'absence de maintien de registres d'information sur les bénéficiaires effectifs d'entreprises nuit à l'application de la loi. En 2006, le GAFI fait une évaluation du degré de conformité des États-Unis avec ses 40 recommandations⁸⁸. Comme nous l'avons vu au chapitre II, le rapport indique que les États-Unis ne se conforment pas aux

87. Voir États-Unis. *Permanent Subcommittee on Investigations* (2003; 2005; 2006; 2008).

88. Voir Groupe d'action financière internationale (2006).

recommandations 33 et 34 relatives à la transparence des personnes morales et constructions juridiques. Comme celui du GAO, le rapport condamne entre autres le fait qu'il ne soit pas possible pour les autorités d'accéder dans un délai raisonnable à de l'information fiable et pertinente sur les bénéficiaires effectifs. Ces risques sont aussi mis en évidence dans le rapport « *2006 Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) Guidance on Potential Money Laundering Risk Related to Shell Companies* » et le rapport « *2007 National Money Laundering Strategy* » de FinCEN.

Le 2 février 2007, les sénateurs Levin, Obama et Emanuel écrivent à Janet Napolitano, alors présidente de l'Association nationale des gouverneurs (*National Governors Association*). Dans leur lettre, les sénateurs demandent aux États de s'attaquer au problème. Le sénateur Levin propose, du même coup, une série de projets de loi qui visent à mettre fin à l'utilisation abusive des abris fiscaux⁸⁹. C'est ainsi qu'il dépose, le 1^{er} mai 2008, sous l'égide du 110^e Congrès, le projet de loi S.2956 *Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act*. Il est lu à deux reprises, puis confié au Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales. Le 11 mars 2009, Levin dépose le même projet de loi au 111^e Congrès sous le sigle S.569. Ce dernier est référé au Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales et des audiences publiques ont lieu les 18 juin 2009 et 5 novembre 2009. Un projet de loi équivalent (H.R.6098) est déposé parallèlement à la Chambre des représentants puis soumis au Comité sur les services financiers.

Le projet de loi S.569, mort au feuillet avec la dissolution du 111^e Congrès, visait à obliger les États américains, à partir d'octobre 2011, à maintenir une liste de bénéficiaires effectifs pour toute compagnie ou société à responsabilité limitée. Il visait aussi à s'assurer que l'information soit mise à jour annuellement et transmise aux

89. Le 12 mars 2004, Levin introduit le projet de loi S.2210 « *Tax Shelter and Tax Haven Reform Act* ». Le projet de loi est réintroduit en 2005 sous la forme du projet de loi S.1565, mais il n'aboutira pas. Le 17 février 2007, les sénateurs Levin, Coleman et Obama proposent le projet de loi S.681 « *Stop Tax Haven Abuse Act* ». À la Chambre des représentants, le projet H.R. 2136 équivalent est déposé le 3 mai 2007. Le projet S.681 sera réintroduit le 2 mars 2009 sous la forme du projet de loi S.506, alors que H.R.2136 sera réintroduit sous la forme de H.R.1265. Aucun de ces projets de loi n'aboutira.

autorités d'application de la loi pour des fins d'enquêtes civiles ou criminelles. Pour les organisations dont les bénéficiaires ne résident pas en sol américain, le projet de loi prévoyait l'obligation d'obtenir la certification d'un agent de formation de compagnie opérant dans l'État d'enregistrement. Des pénalités pour fausses déclarations étaient aussi prévues, de même que certaines exemptions applicables, entre autres aux sociétés cotées en Bourse puisqu'elles relèvent de la Commission des opérations des Bourses américaine (*Securities and Exchange Commission* — SEC). Parmi les autres dispositions prévues par la loi, le secrétaire du Trésor se voyait forcé d'émettre un règlement visant à encadrer les agents de formation.

Introduit le 10 août 2010 par Carolyn B. Maloney (avec l'appui des représentants Chu, Frank et Lynch), le projet de loi H.R.6098 est lui aussi rendu invalide avec la dissolution du 111^e Congrès. H.R.6098 n'était pas identique à S.569, bien que NASS (2010d) laisse entendre qu'il était similaire à un projet de loi amendé sur lequel Levin travaillait et qui n'a jamais été officiellement déposé. Contrairement à S.569, dont l'implantation devait reposer sur une modification au *Homeland Security Act* de 2002, H.R.6098 visait à amender le chapitre 53 du titre 31 du Code des États-Unis (*Title 31, United States Code*), chapitre se rapportant au *Bank Secrecy Act*⁹⁰. Plutôt que d'imposer aux États la responsabilité du registre, le projet de loi prévoyait que les sociétés à responsabilité limitée et les compagnies par actions formées dans les États ne possédant pas de système d'enregistrement doivent soumettre l'information relative à leurs bénéficiaires effectifs directement au secrétaire du Trésor. Alors que pour le projet de loi S.569, les États devaient se financer à même les fonds prévus par la section 2004 du *Homeland Security Act*, le projet de loi H.R.6098 demandait au secrétaire du Trésor de rendre des fonds accessibles aux États à partir du *Treasury Forfeiture Fund* (section 9703[a], titre 31, Code des États-Unis). Le projet de loi H.R.6098 indiquait expressément que le secrétaire du Trésor n'aurait pu pénaliser les États ne disposant pas d'un système d'enregistrement des bénéficiaires effectifs. D'autres dispositions avaient

⁹⁰ Pour plus de détails sur le *Bank Secrecy Act*, consulter FinCEN (2011).

aussi été légèrement modifiées par rapport à S.569. Les compagnies et SRL auraient notamment été forcées d'informer l'État de tout changement de bénéficiaire effectif, au plus tard 60 jours après la date dudit changement. Les pénalités prévues dans H.R.6098 n'incluaient plus la possibilité de trois ans d'emprisonnement. Aucune obligation de vérification de l'information n'était imposée par le projet de loi. Cela dit, la principale différence entre S.569 et H.R.6098 se retrouve probablement dans la définition de bénéficiaire effectif. Dans S.569 ce concept est défini de la manière suivante : « un individu ayant un lien de contrôle ou un droit sur les fonds ou actifs d'une société par actions ou une SRL qui permettent fonctionnellement, que ce soit de manière directe ou indirecte, de contrôler, gérer ou diriger la société par actions ou la SRL » (traduction libre, Sénat 2009). Dans H.R.6098, la notion de bénéficiaire effectif est définie comme « une personne naturelle qui, directement ou indirectement, (i) exerce un contrôle substantiel sur une société par actions ou SRL; ou (ii) a un intérêt substantiel ou reçoit des bénéfices économiques substantiels des actifs d'une société par actions ou SRL » (traduction libre, Chambre des représentants 2010). Le projet de loi H.R.6098 introduisait aussi une nouvelle série d'exceptions, notamment pour les banques de dépôt, mouvements coopératifs, sociétés de portefeuille, courtiers, Bourses et compagnies d'investissement enregistrées auprès de la SEC, les entreprises enregistrées auprès de la *Commodity Futures Trading Commission*, les firmes de comptabilité, certaines entreprises à but non lucratif, et les entreprises employant plus de 20 employés déclarant plus de 10 millions de dollars en ventes ou recettes brutes.

6.2 Pression des États avant le dépôt du projet de loi S.2956

Des représentants du Delaware, du Massachusetts et du Nevada ont fait une présentation lors d'une audience publique du Sous-comité sur les enquêtes, le 14 novembre 2006, portant sur la constitution des sociétés et la manière dont certaines compagnies abusent des lois des États pour des fins de blanchiment et d'évasion fiscale. Levin avait alors indiqué que si les États n'étaient pas disposés à agir rapidement pour renforcer leur procédure de constitution de compagnies, il serait peut-être nécessaire

d'imposer des normes minimales. À la demande des États et après avoir été contacté par Elaine Marshall, présidente du Comité sur les services d'affaires de l'Association nationale des secrétaires d'État (NASS – *National Association of Secretaries of State*⁹¹), Levin avait accepté de retarder l'introduction du projet de loi S.2956 pour permettre aux États de développer une solution. Il indique cependant deux conditions *sine qua non* dans ce dossier. D'abord, NASS doit trouver un moyen de rendre accessible une liste de propriétaires ou de bénéficiaires effectifs aux autorités sans qu'elles aient recours à une assignation à comparaître. Ensuite, quelqu'un devrait avoir la responsabilité de vérifier la liste du bureau des contrôles d'actifs étrangers (OFAC – *Office of Foreign Asset Control*) relativement aux nationaux spécialement désignés pour s'assurer que les bénéficiaires effectifs ne s'y retrouvent pas.

À la suite des audiences publiques de 2006, NASS met sur pied le groupe d'intervention sur la formation des entreprises (*Company Formation Task Force*) pour étudier les questions soulevées par le Sous-comité. En juillet 2007, NASS approuve et publie un rapport sur le sujet qui suggère cinq recommandations. L'une d'entre elles demande aux États de revoir leurs règlements pour favoriser la vérification des listes d'OFAC. Une autre recommandation vise à encourager l'Association du barreau américain (ABA) et la conférence nationale des commissaires de l'uniformité de la loi des États (NCCUSL – *National Conference of Commissioners on Uniform State Law*) à rédiger un projet de loi pour mettre à jour la loi sur la formation des compagnies. Le rapport indique que celui-ci devrait forcer les compagnies américaines à soumettre un rapport périodique qui inclurait le nom d'une personne, en sol américain, qui aurait la responsabilité de produire la liste des propriétaires d'une compagnie. Le nom de cette personne ferait partie d'une liste publique et serait accessible aux autorités d'application de la loi sans assignation à comparaître. Par la suite, NASS demande à la Commission

⁹¹ NASS est une association qui représente les secrétaires d'État, Secrétaire du Commonwealth (dans le cas de la Pennsylvanie, de la Virginie et du Massachusetts) ou Lieutenant Gouverneurs (dans le cas de l'Alaska, d'Hawaii et de l'Utah) de tous les États américains, ainsi que ceux de Guam, Puerto Rico, des Îles Vierges Britanniques, du *District of Columbia* et de Samoa.

pour l'harmonisation des lois (ULC – *Uniform Law Commission*) et à l'ABA de rédiger un projet de loi qui permettrait de modifier les lois des États sur les personnes morales pour prendre en considération les failles mises en évidence par le GAO, FinCEN et le GAFI (Haynsworth 2009). En septembre 2009, NASS écrit au sénateur Levin pour le mettre à jour sur l'État de leurs travaux, indiquant qu'ils sont persuadés que leur rapport, paru en juillet 2007, répond aux exigences du sénateur Levin.

Malgré cette initiative de NASS, le sénateur Levin leur répond, en novembre 2007, qu'il avait retardé toute proposition de législation fédérale en attente de la proposition des États, mais que celle-ci est insuffisante. Il met de l'avant cinq principes que la proposition ne respecte pas : 1) Les États doivent se voir obligés de colliger l'information relativement aux bénéficiaires effectifs; 2) une telle liste doit être mise à jour annuellement; 3) elle doit être fiable; 4) les registres doivent être disponibles pour une période définie; 5) les États doivent se conformer aux recommandations du GAFI d'ici juillet 2008, date suggérée aux États-Unis par le GAFI pour se conformer à ses recommandations. Le sénateur se montre déçu de la proposition de NASS qui propose qu'une personne soit désignée par les compagnies pour maintenir un registre, plutôt que de le voir administré par les États. Une telle personne désignée n'a pas nécessairement d'intérêt dans la compagnie. De plus, le sénateur Levin indique que la proposition de NASS ne prévoit pas que le registre identifie des personnes naturelles plutôt que des structures juridiques. Le sénateur illustre un ensemble de failles dans ce projet de réforme. Il souligne, que sans mise à jour, les entreprises pourraient nommer un représentant et le changer sans que l'État ne le sache. Il indique aussi que la proposition de NASS n'impose pas au représentant d'une compagnie de demeurer au sein de l'État d'enregistrement de la compagnie. Finalement, il affirme qu'il serait plus simple et plus fiable pour les États de détenir l'information.

6.2.1 Lettres, consultations publiques et lobbying

Entre le 2 février 2007 (date de dépôt du projet S.2956) et le 20 octobre 2010 (date de publication de la dernière lettre), nous avons répertorié 28 lettres⁹² traitant de l'un ou l'autre des projets de loi sur la transparence de l'enregistrement de compagnies. De ce nombre, 26 s'opposaient aux projets de loi⁹³. La majorité des lettres proviennent de NASS ou de secrétaires d'État, alors que quelques-unes ont été rédigées par des organisations telles que l'ABA et NCCUSL qui ont travaillé de concert avec NASS⁹⁴. Deux des trois lettres d'appui aux projets de loi ont été rédigées par les mêmes groupes de pression⁹⁵. La troisième lettre appuie H.R.6098⁹⁶. Les principaux destinataires incluent les sénateurs Carl Levin, Joseph Lieberman (président du Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales) et Susan Collins (membre responsable du Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales). Timothy Geithner (secrétaire du Trésor), Peter R. Orszag (directeur Bureau du management et du budget), Charles B. Rangel (président du Comité de la Chambre des représentants sur les procédures et les moyens), Christopher J. Dodd (président du Comité sur les banques, l'habitation et les affaires urbaines), Max Baucus (président du Comité sur les finances), le sénateur Grassley, et les représentants Camp et Doggett figurent aussi parmi les destinataires. Outre ces lettres, des audiences publiques ont été tenues les 18 juin 2009 et

92. Notre méthodologie de recherche pour l'identification des lettres est analogue à celle utilisée au chapitre V. Notre recherche a été principalement ciblée sur l'internet (NASS détenant la plus importante banque de lettres) et la presse spécialisée (*Tax Notes* et *Tax Notes International*). Notre modèle d'analyse des données recueillies est aussi la même que celle utilisée au chapitre V.

93. Notons que nous avons répertorié 10 lettres supplémentaires s'opposant au projet de loi. Elles étaient rédigées par les secrétaires d'État de la Pennsylvanie, de l'Ohio, du Rhode Island, du Nebraska et du Vermont. Nous n'avons pas pu en faire l'analyse, car elles n'étaient pas disponibles.

94. Voir annexe V pour plus de détails.

95. Les lettres ont été rédigées par les organismes suivants : *Center for Corporate Policy*, *Citizens for Tax Justice*, *Friends Fiduciary Corporation*, *Global Financial Integrity*, *Global Witness*, *Government Accountability Project*, *MaryKnoll*, *Office for Global Concerns*, *New Rules for Global Finance*, *Oxfam America*, *Public Citizen's Global Trade Watch*, *Tax Justice Network USA*. Dans le cas de la seconde lettre, les organisations suivantes se sont ajoutées à la liste des signataires : *U.S. Public Interest Research Groups*, *Federal Law Enforcement Officers Association*.

96. Les signataires sont : *Boston Common Asset Management, LLC*, *Corpgov.net*, *Earthrights International*, *Friends of the Earth*, *Global Financial Integrity*, *Global Witness*, *Natural Investments, LLC*, *Oxfam America*, *Pax World Management, LLC*, *Revenue Watch Institute*.

5 novembre 2009 par le Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales sur le projet de loi S.569. Des 11 personnes ayant témoigné (sans compter les présentations des sénateurs Lieberman, Levin, Ensign et Carper), 4 étaient en défaveur du projet de loi. NASS, l'ABA, l'ULC et Solers Inc. se présentent comme les principaux opposants au projet de loi⁹⁷. Le département de la sécurité interne, le bureau du procureur général du comté de New York, Tax Justice Network USA et une association d'agents d'application de la loi viennent quant à eux défendre le projet de loi, alors que les départements du Trésor et de la Justice, bien que généralement en faveur du projet de loi, se montrent plus circonspects.

Les arguments en appui et en opposition au projet de loi sont résumés en annexe VI. Parmi les principaux arguments en opposition, on retrouve le fait que le projet de loi S.569 impose un fardeau aux États et aux entreprises légitimes, que d'autres projets de loi tels que le *Uniform Act* pourraient répondre aux exigences du GAFI, qu'il ne s'agit pas de la meilleure manière de régler le problème de blanchiment et de financement des activités terroristes, qu'il empiète sur la compétence des États, qu'il risque d'affecter l'économie américaine à un moment où la reprise est fragile, que la définition de bénéficiaire effectif est vague, trop large et compliquée, qu'il impose un mandat non financé aux États et finalement qu'il ne devrait pas imposer aux avocats des obligations de déclaration d'activités suspectes. Parmi les principaux arguments en faveur, on retrouve le fait que le projet de loi permettra de contrer l'utilisation des entreprises américaines à des fins illicites, qu'il permettra de mettre fin à la perception d'hypocrisie des États-Unis et d'autres arguments visant à démentir ceux en défaveur du projet de loi.

97. Les individus et organisations suivants témoignent en défaveur du projet de loi : Kevin L. Sheperd (ABA), Harry J. Haynsworth (*Uniform Law Enforcement Access to Entity Information Act Uniform Law Commission*), Elaine Marshall (NASS) et David H. Kellogg (Solers Inc). Les personnes et organisations suivantes viennent témoigner en faveur du projet de loi : Janice Ayala (département de la sécurité interne), Adam S. Kaufmann (Bureau du procureur général du comté New York central), John R. Ramsey (*Federal Law Enforcement Officers Association*) Jack Blum (*Tax Justice Network USA*). Pour leur part, David S. Cohen (département du Trésor) et Jeniffer Shasky (département de la Justice) témoignent généralement en faveur du projet de loi, mais reconnaissent certaines défaillances.

Dès 2007, NASS indique qu'une solution pilotée par les États est possible notamment par un amendement aux lois dites « uniformes » pour la formation d'entreprises. NCCUSL abonde dans le même sens. Rappelant que la formation d'entreprises est une compétence des États, l'organisation indique qu'elle cherche une solution visant à protéger le droit à la vie privée et à éviter d'imposer une surcharge de travail aux secrétaires d'État, de décourager l'investissement étranger et d'imposer un fardeau démesuré aux entreprises légitimes. Avec le dépôt du projet de loi S.569 en 2009, et à la suite des premières audiences publiques, plusieurs secrétaires d'État écrivent au sénateur Lieberman (tous sont en défaveur du projet de loi). Leurs arguments se recoupent : l'évaluation des coûts associés au projet de loi a été mal effectuée; il impose des coûts considérables aux États; il pourrait nuire à la formation d'entreprise et aux budgets des États; ceux-ci ne disposent pas des fonds pour financer un tel projet de loi; et un amendement au *Uniform Act* serait plus approprié. Cette position est similaire à celle réitérée dans plusieurs lettres de NASS. L'association insiste cependant sur le respect de la souveraineté constitutionnelle des États et vante sa proposition (modification du *Uniform Act*), affirmant qu'elle limite le fardeau imposé aux États et aux entreprises, en plus d'éviter les risques liés à la protection de la vie privée qu'un registre administré par les États risquerait de générer. Selon NASS, S.569 générerait des coûts en matériel, logiciels et main-d'œuvre nécessaires pour colliger, entreposer et rendre accessible l'information. Au cours des consultations publiques du 18 juin 2009, Elaine Marshall, coprésidente de NASS réitère ces arguments. Elle répète que les coûts associés à la mise en œuvre du projet de loi S.569 (pour les États et les petites entreprises) sont supérieurs à ceux du projet de mise à jour du *Uniform Act*. Elle souligne qu'en pratique, les listes de propriétaires ne sont pas disponibles au moment où les SRL ou compagnies sont enregistrées, ce qui signifie que l'enregistrement deviendrait un processus en deux étapes. Marshall critique aussi l'utilisation du concept de contrôle dans la définition de bénéficiaire effectif, affirmant que le contrôle du financement n'est pas nécessairement synonyme de contrôle de la gestion d'une entreprise.

Pour sa part, l'ABA s'oppose au projet de loi S.569 puisqu'il vise à imposer aux avocats de dévoiler des renseignements sur leurs clients (obligations de déclaration du régime antiblanchiment), ce qui risquerait de nuire au secret professionnel. L'ABA affirme que la désignation des agents de formation en tant qu'institution financière risquerait d'éroder la relation client-avocat. De plus, l'association soutient que le projet de loi serait onéreux pour les agents de formation et les États. En plus d'être contraire aux pratiques de formation de compagnies de plusieurs pays, obliger les États à maintenir un registre de bénéficiaires effectifs nécessiterait la mise en place d'une banque d'information confidentielle en parallèle au système public. L'ABA critique aussi la portée de la définition de bénéficiaire effectif et le fait qu'il ne s'attaque qu'à un nombre limité d'entités. Finalement, l'ABA demande à ce que le Congrès s'en remette aux États et à leurs mécanismes en place (par l'entremise de l'ABA, NCCUSL, la conférence nationale des législatures des États [NCSL- *National Conference of State Legislatures*] et NASS) pour régler le problème.

Les critiques de NCSL sont similaires à celles de l'ABA. L'organisation soutient que l'estimation des coûts pour la conformité au projet de loi est erronée, qu'il imposerait un mandat sans financement aux États, qu'à ce jour toutes les requêtes des autorités d'application de la loi ont été répondues par les États et que l'IRS dispose des outils dont elle a besoin, que le projet de loi imposerait un fardeau aux États et aux entreprises et qu'il s'agit d'une compétence des États. NCSL ajoute que plusieurs États dépendent des revenus issus de l'enregistrement des compagnies pour financer des programmes.

Comme l'ABA, l'association des avocats de la défense criminelle (NACDL – *National Association of Criminal Defense Lawyers*) s'oppose aux obligations de déclaration pour la profession d'avocat et condamne le manque de précision de la définition de bénéficiaire effectif. Particulièrement, l'association s'oppose à la possibilité d'une sanction pénale (emprisonnement de 3 ans en vertu de la section 3 [b]) pour une infraction de documentation puisque des individus pourraient être emprisonnés pour n'avoir pas compris la loi. Elle affirme qu'une pénalité civile serait plus appropriée.

La chambre de commerce des États-Unis est aussi opposée au projet de loi. Dans une lettre destinée au sénateur Lieberman, elle condamne le fait que le projet de loi n'ait pas été étudié en premier lieu par le Comité sur les banques. Elle s'oppose à ce que le mandat du projet de loi soit financé à même les fonds des bourses de la sécurité interne dont l'usage est nécessaire ailleurs. La chambre de commerce souligne les coûts de mise en application du projet de loi, affirmant que pour le seul État de la Californie, ils pourraient s'élever à plus de 17.5 millions de dollars. Elle mentionne aussi qu'il impose des contraintes supplémentaires aux entreprises, particulièrement aux petites et moyennes entreprises qui sont souvent formées selon le modèle d'une SRL ou d'une entreprise non publique. D'ailleurs, selon la chambre de commerce, le projet de loi ne constitue pas la meilleure manière de s'attaquer au problème de blanchiment puisque plusieurs formes d'entreprises sont exclues des obligations de déclaration, seules les entreprises non publiques et les SRL sont visées. Ces obligations pourraient aussi placer les États-Unis dans une position de désavantage comparatif, l'économie américaine pourrait être affectée, la formation de capitaux pourrait être limitée et l'entrepreneuriat découragé. En effet, selon la chambre de commerce, forcer les entreprises légitimes à identifier ceux qui se trouvent derrière certaines transactions favoriserait leurs concurrents et pourrait avoir pour effet d'encourager les entreprises à s'enregistrer ailleurs.

Les arguments de l'ULC sont similaires à ceux que nous avons évoqués précédemment. L'organisation considère que la définition de bénéficiaire effectif manque de précision (affirmant que les notions de contrôle direct et indirect devraient être définies). Le concept de contrôle indirect est particulièrement problématique puisqu'il pourrait signifier « connaître tous les membres de la famille d'un propriétaire, les partenaires, etc. ». De plus, un tel concept pourrait rendre difficile la mise à jour des bénéficiaires effectifs. La complexité de la définition pourrait engendrer une large part de non-conformité non intentionnelle. Les obligations de maintien de système d'enregistrement imposées aux États seraient coûteuses et, dans certains États, nécessiteraient une modification de la constitution pour maintenir les registres

confidentiels. L'ULC ajoute que comme S.569 ne prévoit qu'une mise à jour annuelle des bénéficiaires effectifs, le registre ne tiendrait pas compte des modifications entre les enregistrements. L'ULC est ainsi d'avis qu'une mise à jour du *Uniform Act* serait plus efficace puisqu'il couvre plus de 95 pour cent des entreprises enregistrées aux États-Unis.

Au cours des consultations publiques du 5 novembre 2009, *Solers inc.* critique aussi le projet de loi. Comme l'ULC, *Solers* questionne la capacité du projet de loi à s'attaquer au blanchiment puisqu'il ne couvre pas tous les genres d'entreprises. L'entreprise soutient que le projet de loi aura un impact négatif sur la création d'entreprise, particulièrement en ce qui concerne les petites entreprises. Dans le cas des entreprises à capital de risque, *Solers* soutient que les obligations de déclaration de bénéficiaires effectifs auront pour effet de signaler leurs stratégies d'affaires au marché (si elles ne sont pas traitées de manière confidentielle). Ceci pourrait avoir un effet néfaste sur le financement des petites entreprises qui bénéficient souvent de ce genre de financement. *Solers* prétend aussi que le projet de loi n'arrivera pas aux résultats escomptés puisqu'il serait possible de fournir de la fausse information et qu'il existe un risque que les gens se trompent en faisant la déclaration.

Cela étant dit, l'ABA, la chambre de commerce des États-Unis, NACDL et le secrétaire d'État du Delaware ont été enregistrés comme lobbyistes auprès du Sénat ou de la Chambre des représentants (en 2009 et 2010 dans le cas de l'ABA et du secrétaire d'État du Delaware et seulement en 2009 pour les deux autres)⁹⁸. Mis à part ceux-ci, une analyse du registre de divulgation d'activité de lobbying auprès du Sénat et de la Chambre des représentants révèle que *Koch Industries inc.* (un groupe de compagnies œuvrant entre autres dans l'énergie, les matières premières et le pétrole), l'Ordre fraternel national de police, *NIC inc.* (un fournisseur de service de gouvernement en ligne) et *Intellectual Ventures, LLC* (une compagnie de capital de risque) ont aussi été

98. Voir Annexe VII

des lobbyistes actifs. Ainsi, comme il avait été le cas pour notre étude de cas sur le projet de règlement 133254-02, des associations et des entreprises ont exercé des pressions auprès de la Chambre des représentants et du Sénat. Certaines des organisations les plus actives dans leur communication avec le Congrès (mis à part NASS) ont aussi été enregistrées comme lobbyistes. Contrairement à notre première étude de cas, cependant, aucune de ces organisations ne représente l'industrie financière. Dans la section qui suit, nous voyons la réponse des autorités à ces pressions.

6.2.3 Réponses des autorités

Nous avons vu précédemment qu'avant de déposer la première version de son projet de loi (S.2956), le sénateur Levin avait offert à NASS une opportunité de proposer une solution, mais qu'il avait jugé leurs efforts insuffisants. Lors du dépôt de la seconde version du projet de loi (S.569), Levin réitère ses critiques sur la proposition de NASS et souligne que les départements du Trésor et de la Justice ont mis en évidence ses failles. Pour les consultations publiques, du 18 juin 2009, le Comité sénatorial accepte de discuter à la fois du projet de loi S.569 et de la proposition de NCCUSL (modification du *Uniform Act* telle que suggérée par NASS). Levin souligne que cette dernière est complexe et qu'elle ne permettrait pas d'identifier les bénéficiaires effectifs, puisque le maintien d'un registre est laissé aux soins des compagnies et que la notion de bénéficiaire effectif est absente. Mis à part le sénateur Levin, d'autres représentants de l'État témoignent durant les consultations publiques du 18 juin 2009. Dans sa présentation, le sénateur Lieberman ne prend pas position, mais il souligne que tout projet de loi de ce genre doit être considéré en fonction de ses conséquences sur le droit à la vie privée des investisseurs et les coûts imposés aux compagnies et aux États. Janice Ayala (département de la sécurité interne), Jennifer Shasky Calvery (département de la Justice) et Adam Kauffman (Bureau du procureur du district central de l'État de New York) témoignent quant à eux en faveur du projet de loi. Ayala affirme que la transparence en matière de bénéficiaire effectif facilitera le travail des agents d'application de la loi. Shasky Calvery constate l'existence d'un problème et s'oppose catégoriquement à ce que des personnes désignées par les compagnies soient

dépositaires de l'information sur les bénéficiaires effectifs. Elle affirme que le Trésor est en accord avec la définition de bénéficiaire effectif, mais suggère de préciser qu'il devrait s'agir d'une personne naturelle. Pour le Trésor, toute solution nécessite que puissent être identifiés les bénéficiaires effectifs, que les autorités aient accès à des données précises dans un temps raisonnable, qu'il y ait des pénalités suffisantes et que les coûts imposés aux États et aux entreprises ne soient pas démesurés. Le département du Trésor critique aussi plusieurs aspects du projet de loi S.569. Il demande des pénalités plus sévères, que le projet de loi couvre toutes les formes de compagnies pour éviter une faille dans la loi, qu'il interdise les bons au porteur. Kauffman, pour sa part, recommande le passage du projet de loi et démentit certains arguments avancés par ses opposants. Il souligne que le projet de loi s'applique également à tous les États et ne leur demande pas de vérifier l'information des bénéficiaires effectifs. Il explique que la possibilité que les compagnies falsifient l'information sur les bénéficiaires effectifs ne limite pas l'efficacité du projet de loi, puisque la falsification est une preuve d'intention de fraude. Enfin, Kauffman affirme que la proposition des États n'est pas une option viable, puisqu'elle utilise le concept de propriétaire d'enregistrements (*owner-of-record*), qui pourrait être une autre compagnie fictive, plutôt que celui de bénéficiaire effectif.

Plusieurs sénateurs se prononcent au cours des consultations publiques du 5 novembre 2009. Les sénateurs Levin et Lieberman répètent essentiellement leurs commentaires du 18 juin. Levin ajoute cependant un commentaire pour expliquer l'incapacité des États à en arriver à une solution satisfaisante. Il affirme que les États luttent les uns avec les autres pour attirer les revenus d'enregistrement de compagnies. Il s'agirait selon lui d'une course vers le bas qui met de la pression sur les États pour qu'ils assurent un système d'enregistrement rapide et facile. Aux voix de Levin et Lieberman s'ajoutent cependant celles des sénateurs Roland W. Burris, John Ensign, et Tom Carper. Comme Lieberman, le sénateur Burris mentionne l'importance d'éviter d'imposer un fardeau démesuré à la libre entreprise. Le sénateur Ensign s'oppose fortement au projet de loi S.569 indiquant qu'il est en accord avec les commentaires

qu'il a reçus du secrétaire d'État du Nevada (État dont il est le représentant). Ensign affirme qu'il en coûterait 10 millions de dollars pour se conformer à S.569 avec des coûts annuels subséquents pouvant atteindre 1 million de dollars par année (coûts issus de la mise en place d'une nouvelle infrastructure du processus d'enregistrement en ligne, de l'embauche d'employés additionnels, du maintien d'un système d'enregistrement non public, etc.). Il ajoute que le projet aura une incidence sur la création d'emploi, l'activité économique, à cause des coûts pour les petites entreprises et de son impact négatif sur l'entrepreneuriat et la formation de capital. Ensign souligne que la formation d'entreprise devrait demeurer la prérogative des États et que l'imposition de normes fédérales est néfaste pour la concurrence entre les États et particulièrement pour les États « favorables aux entreprises ». Une autre critique majeure du sénateur touche la définition de bénéficiaire effectif. Il affirme qu'elle est empruntée au département du Trésor qui s'en sert pour relier un compte bancaire à un payeur de taxe et qu'elle n'est pas applicable aux SRL et aux entreprises non publiques à cause du nombre d'acteurs potentiels impliqués. Le sénateur Tom Carper (représentant le Delaware) se montre aussi inquiet quant à l'impact potentiel du projet de loi sur les petites et moyennes entreprises. Il questionne le fait que le projet de loi exempte les compagnies à propriétaire unique et les compagnies publiques et défend le projet mis de l'avant par les secrétaires d'État. Les consultations publiques du 5 novembre laissent aussi place à un témoignage de David S. Cohen (départements du Trésor) et à une seconde présentation de Jennifer Shasky Calvery (département de la Justice). Cohen indique que le Trésor est en accord avec le projet de loi, mais il met en évidence certaines failles. Il souligne qu'il ne requière pas de mise à jour continue des registres de bénéficiaires, affirmant qu'une mise à jour annuelle ouvre la porte à des abus. Cohen reprend aussi certains arguments des secrétaires d'État et de l'ABA. Il indique que la définition de bénéficiaire effectif devrait être précisée, car elle risque de rendre la conformité incertaine et coûteuse, qu'il ne faudrait pas imposer d'obligations de déclaration aux agents de formation (possiblement des avocats) et que le financement ne devrait pas provenir des bourses de la sécurité interne. Pour sa part, le département de la Justice opère un léger virage par rapport aux audiences publiques précédentes. Shasky Calvery, qui avait précédemment souhaité

raffiner la définition de bénéficiaire effectif pour la rendre plus sévère, indique dorénavant qu'elle souhaite travailler avec le Comité pour prendre en compte les craintes de la communauté des affaires. De plus, le département de la Justice est maintenant d'avis que le projet de loi devrait être financé autrement, argument qui, rappelons-le, avait d'abord été avancé par les secrétaires d'État. Il apparaît ainsi que le département de la Justice s'est rallié à la position du Trésor sur plusieurs dossiers. Ainsi, Shasky Calvery demande que soient éliminées les obligations antiblanchiment pour les agents de formation de compagnies, en plus de demander une étude sur l'impact de l'exclusion de certaines formes de compagnies et de suggérer que les obligations d'identification soient étendues aux Américains.

Entre les audiences publiques du 5 novembre 2009 et la fin du 111^e Congrès, il n'y a eu aucune action officielle sur S.569. Nous avons vu, cependant, que le projet de loi H.R.6098 a été déposé à la Chambre des représentants le 10 août 2010 et qu'il reflétait certains changements apportés par Levin en coulisses. Entre temps, le 23 avril 2010, les sénateurs John Ensign, Tom Carper, Susan Collins, siégeant au Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales, ainsi que les sénateurs Ted Kaufman, Lindsey Graham et Tom Coburn prennent position et écrivent au sénateur Lieberman. Leur lettre est adressée au sénateur Lieberman et lui demande de retirer le projet de loi S.569 de l'ordre du jour du Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales du 28 avril 2010. Les sénateurs soulignent que l'environnement économique est peu propice aux entreprises et mentionnent leur crainte de voir les contraintes imposées par le projet de loi nuire à la création d'emploi et de nouvelles entreprises. Ils s'appuient sur les commentaires du département du Trésor pour demander de clarifier la définition de bénéficiaire effectif et de revoir les obligations de déclaration comme prévu dans le projet de loi. Les sénateurs soulignent que le département du Trésor travaille avec plusieurs parties intéressées à une refonte du projet de loi. Ainsi, ils demandent au sénateur Lieberman de remettre l'étude de s.569 à plus tard de manière à ce qu'ils puissent recevoir la proposition du Trésor et en discuter avec les parties intéressées à l'intérieur de leurs États.

Des discussions ont aussi lieu au sein du Comité du Sénat sur les banques, l'habitation et le développement urbain, à l'époque présidé par le sénateur Christopher J. Dodd. En effet, un document de recherche de J.W. Verret de l'université George Mason révèle qu'au printemps 2010, le Comité travaille à l'ébauche d'un projet de loi visant à servir de compromis. L'idée est de donner au département du Trésor l'autorité d'émettre un règlement sur les bénéficiaires effectifs. Parmi les conditions prévues par le Comité figurent la nécessité d'assurer le respect de la relation entre un avocat et son client, et la nécessité d'éviter d'imposer un fardeau financier démesuré aux États et aux entreprises légitimes.

En ce qui concerne le sénateur Levin, il n'abandonne pas son projet de loi. Une employée du Sous-comité permanent sur les enquêtes, dont il est président, fait une présentation sur son projet de loi du 15 au 17 mars 2010 à la 15^e conférence internationale annuelle antiblanchiment (Moneylaundering.com 2010). Le 4 mars 2011, la directrice du Sous-comité fait une autre présentation sur S.569 et H.R.6098 (Bean 2011). Le 12 avril 2011, Levin annonce qu'il entend réintroduire le projet de loi S.569 ainsi qu'un autre projet de loi sur l'abus des paradis fiscaux au cours du 112^e Congrès (Task Force Financial Integrity and Economic Development 2011).

6.3 Analyse

6.3.1 Indicateurs d'opacité et indicateurs du rôle de l'État

Puisque S.2965, S.569 et H.R.6098 cherchent à améliorer l'identification des bénéficiaires effectifs, un de nos indicateurs d'opacité est applicable (l'absence d'obligations d'enregistrements de bénéficiaires effectifs [identifiant l'ayant-droit économique réel]). De plus, comme le projet de loi a été proposé au Sénat et à la Chambre des représentants, et que des agences fédérales ont témoigné lors de consultations publiques, deux de nos indicateurs du rôle de l'État le sont aussi (la prise de position de l'exécutif, d'un organe de réglementation fédéral ou du législatif et la mise en place ou le rejet d'un projet de loi).

Notre recherche nous a permis de constater que le projet de loi *Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act* a été déposé à deux reprises au Sénat et à une reprise à la Chambre des représentants sans jamais dépasser le stade des comités. Cette déconfiture ne suffit pas comme indicateur de la puissance des opposants, car la majorité des projets de loi aux États-Unis meurent en comité. À titre d'exemple, au cours du 111^e Congrès (2009-2010), seulement 383 projets de loi ont été érigés au rang de loi, sur un total de 10621 projets de loi au Sénat et à la Chambre des représentants⁹⁹. Cela dit, ce n'est pas la première fois que la question des bénéficiaires effectifs est abordée. En 2001, le projet de loi S.1371 *Money Laundering Abatement Act* proposait d'interdire aux institutions financières de maintenir aux États-Unis des comptes pour lesquels les bénéficiaires effectifs n'étaient pas identifiés par un nom et un numéro de compte. Or, ce projet de loi n'a jamais été mis en place et cette disposition n'a pas été récupérée dans le *USA Patriot Act*.

Dans le cas qui nous intéresse, il y a plusieurs années que le Sous-comité permanent sur les enquêtes a mis au jour un problème relié à l'utilisation des compagnies américaines à des fins illicites. Différentes audiences publiques menées par le Sous-comité à travers les années ont aussi permis de révéler que les autorités fédérales (notamment l'IRS, le département du Trésor, le département de la Justice et le département de la sécurité interne) s'entendent pour dire que l'accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs leur rend la tâche difficile. Malgré cette prise de position de l'exécutif et de certains représentants du législatif, les projets de loi déposés dans les deux chambres du Congrès visant à régler le problème n'ont toujours pas réussi à trouver suffisamment d'appuis pour émerger des comités du Congrès. La première chose que l'on constate est qu'il existe une dissension au sein du Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales. C'est ce qu'ont révélé les secondes consultations publiques sur S.569 où les sénateurs Ensign (Nevada) et Carper (Delaware) se sont

99. Il importe de conserver à l'esprit que chaque projet de loi doit être présenté à la fois au Sénat et à la Chambre des représentants et approuvé de manière identique avant de pouvoir prendre force de loi.

prononcés en défaveur du projet de loi. Rappelons d'ailleurs que le Nevada et le Delaware qu'ils représentent constituent deux des juridictions ayant été ciblées pour leur ressemblance à des centres financiers extraterritoriaux. Cette dissension, rendue plus claire avec la publication d'une lettre adressée au sénateur Lieberman au printemps 2010, explique probablement le fait que le projet de loi n'a toujours pas abouti. Malgré cette opposition, il semble que le sénateur Levin continue de vouloir réintroduire son projet de loi, alors que le département du Trésor cherchait, en 2010, à amender le projet de loi de manière à trouver une solution acceptable pour les différentes parties intéressées. Examinons maintenant l'influence de ces parties intéressées.

6.3.2 Indicateurs d'influence des groupes d'intellectuels

Contrairement au projet de règlement de l'IRS visant à assurer la déclaration de l'intérêt perçu sur les dépôts bancaires par les non-résidents américains, ce ne sont pas des groupes d'intellectuels ou des représentants de l'industrie financière qui cherchent le plus activement à influencer le Congrès. En ce qui a trait au projet de loi pour la transparence dans le processus d'enregistrement de compagnies, les États et l'ABA se présentent comme les principaux opposants. Notre étude a révélé que l'Association nationale des secrétaires d'État (NASS) a d'abord approché le sénateur Levin qui leur a donné l'opportunité de présenter une solution. Travaillant de concert avec NCCUSL, l'ABA et NCSL, ils ont ensuite fait des démarches auprès du Congrès et des autorités. Dans un premier temps, nous constatons que leurs arguments (principalement en ce qui concerne la définition de bénéficiaire effectif, le financement par l'entremise des bourses de la sécurité interne, l'application des obligations de déclaration aux agents de formation de compagnies et l'impact sur les États et les entreprises) ont été repris par le département du Trésor et le département de la Justice dont le discours a évolué au fil du temps. Plus évidente encore est l'influence sur le discours du sénateur Ensign qui se range derrière la position de NASS durant son témoignage du 5 novembre 2009 où il dépose une lettre qu'il a reçue du secrétaire d'État du Nevada. Dans le cas du département de la Justice, il y a d'ailleurs une distinction claire entre le témoignage de Shasky Calvery au cours des consultations publiques de juin 2009 et son témoignage de

novembre 2009. Il est intéressant de noter que la position du département de la Justice, en plus de tenir compte des critiques relatives à la définition de bénéficiaire effectif, se rapproche, comme nous l'avons déjà souligné, de celle du département du Trésor. Outre une influence des groupes d'intérêts, il y a donc à l'œuvre une dynamique entre les départements fédéraux qui semblent s'orienter vers une position commune.

Le projet de loi déposé par la représentante Maloney (H.R.6098) témoigne aussi de l'influence des groupes que nous avons cités précédemment. En effet, les modifications qui le distinguent du projet de loi S.569 visent essentiellement à réduire les coûts pour les États. En prévoyant que le financement provient du *Treasury Forfeiture Fund* plutôt que des bourses de la sécurité interne, il répond aux demandes initialement formulées par NASS et les différents secrétaires d'États. Il répond du même coût aux critiques selon lesquelles le projet de loi imposait un mandat sans financement (NASS, NCSL, Solers inc., Chambre de commerce des États-Unis). De plus, le projet de loi offre une porte de sortie aux États puisqu'il exige des entreprises enregistrées dans un État ne possédant pas de système d'enregistrement qu'elles s'enregistrent directement auprès du département du Trésor. En éliminant les peines d'emprisonnement, il répond aux demandes de NACDL. Il répond aussi aux commentaires de l'ULC et du département du Trésor en requérant une mise à jour, 60 jours après la date d'un changement de bénéficiaire effectif. Finalement, la définition de bénéficiaire effectif est révisée pour répondre aux nombreuses critiques de NASS, l'ULC, NACDL et de l'ABA, reprises par le sénateur Ensign et quelques-uns de ses collègues.

Deux de nos indicateurs d'influence sont donc rencontrés (la réutilisation par l'État ou ses agences d'arguments ou de données fournies par différents groupes d'intérêts et la modification d'un projet de loi suivant leurs recommandations). Comme il est trop tôt pour parler ici de l'échec du projet de loi à proprement parler (puisque une nouvelle version sera probablement déposée au Congrès), nous ne considérons pas être en présence de cet indicateur. Cela dit, dans le cas qui nous intéresse, les autorités fédérales et des représentants du législatif ont repris l'argumentation présentée par certains groupes d'intérêts, alors qu'un projet de loi a été amendé.

6.4 Conclusions partielles

Nous avons vu que les États ont joué un rôle primordial dans le dossier des projets de loi visant à assurer la transparence dans le processus d'enregistrement de compagnies. L'argument principal utilisé par les différents groupes d'intérêts et réutilisé tant au Sénat que parmi les départements fédéraux est l'impact financier du projet de loi sur les États et les petites et moyennes entreprises. Les États craignent de voir leur charge s'alourdir. Nous avons aussi constaté que le Congrès avait rejeté l'imposition d'identification du bénéficiaire effectif lorsqu'a été voté le *USA Patriot Act*. Il s'agit là d'une prise de position du principal organe décisionnel de l'État américain en défaveur de la transparence.

Notre hypothèse n'est pas directement confirmée par cette étude de cas. La recherche en investissements étrangers n'est pas ici responsable de l'incapacité des États-Unis à agir pour imposer un registre de bénéficiaire effectif qui permettrait de s'attaquer à une source d'opacité financière. La concurrence fiscale ne joue pas non plus de rôle dans le déroulement des événements. Au premier abord, il s'agit plutôt de la dynamique interne entre le gouvernement fédéral et les États avec, en trame de fond, une question constitutionnelle. Malgré tout, notre hypothèse n'apparaît pas si loin de la réalité. Comme le soulignent Adam Kaufmann et le sénateur Levin, plusieurs États dépendent des revenus générés par les frais d'enregistrement de compagnies. Non seulement les États se font concurrence, mais ils font concurrence à d'autres juridictions pour attirer les compagnies sur leur territoire. Nos données révèlent d'ailleurs que NCSL, la Chambre de commerce des États-Unis et le sénateur Ensign ont utilisé cet argument pour s'opposer au projet de loi. Alors que la chambre de commerce soutenait qu'un régime public de bénéficiaire effectif risquerait de faire fuir les entreprises ailleurs, le sénateur Ensign fait l'éloge de la concurrence entre les États pour attirer les entreprises. Ainsi, ce sont les coûts imposés aux États et l'impact sur l'emploi et sur l'économie (particulièrement les petites entreprises) qui expliquent l'impasse dans laquelle se retrouve le projet de loi. Si la logique de concurrence et le désir de générer des revenus en attirant des entreprises à s'enregistrer au sein d'un État donné ne

constituent pas les arguments les plus utilisés pour convaincre le gouvernement, il n'en demeure pas moins que ceux-ci vont dans l'intérêt des États.

Il est important de noter que notre collecte de données s'est heurtée aux mêmes problèmes que pour notre première étude de cas, particulièrement celui de l'accessibilité. Nous n'avons pu recueillir que les lettres ayant été rendues publiques. Il est évident qu'une large part de la communication entre le gouvernement (que ce soit le Sénat ou les départements fédéraux) et les différents groupes d'intérêts s'est faite derrière des portes closes. Nous n'avons pas eu accès à ces données. Cependant, celles révélées par les déclarations de lobbying révèlent que nous avons identifié les principaux acteurs. Il est évident que des entrevues avec les autorités fédérales ainsi qu'avec les employés de différents sénateurs auraient pu révéler davantage d'information. Nous notons particulièrement que nous n'avons pas réussi à mettre la main sur la version amendée du projet de loi S.569 semblable à H.R.6098 et qui n'a jamais vu le jour. Des entrevues auraient ainsi possiblement permis de mieux compléter notre recherche.

Notre étude de cas semble donner raison à Putnam. Dans le cas de l'identification des bénéficiaires effectifs, sur la scène internationale, de nombreux acteurs ne se conforment pas aux recommandations 33 et 34 du GAFI. Bien que le GAFI fasse pression sur les États-Unis pour qu'ils s'y conforment, il n'y a pas de pression excessive puisque les recommandations du GAFI sont non contraignantes. Au niveau national, plusieurs groupes de pression cherchent à influencer l'exécutif et le législatif. Comme les pressions nationales incitent le gouvernement à ne pas agir et que les conséquences de l'absence d'une formule gagnante sont peu importantes, le gouvernement tend vers l'inaction. La réaction des sénateurs opposés au projet de loi contribue aussi à donner raison à la théorie de Simmons selon laquelle la coopération internationale ne peut se faire si les coûts imposés aux groupes politiquement importants sont démesurés. Tel qu'elle le supposait, les représentants de l'État apparaissent s'adonner à un tel calcul coûts/bénéfices. La théorie de la fiscalité comme affirmation de la souveraineté est partiellement validée. Ce sont cependant les États fédérés, plutôt que l'État fédéral, qui luttent pour maintenir cette indépendance puisqu'il ne s'agit pas d'une compétence du

fédéral. Le facteur explicatif de la pression des différents groupes d'intérêts sur l'État semble ici supérieur à celui de la théorie de l'équilibre de Nash. L'incapacité des États-Unis à passer une loi sur la transparence de l'enregistrement des compagnies, selon ce que nous avons constaté, s'explique plutôt par les craintes de l'impact négatif sur les petites entreprises et les États, que par des considérations stratégiques sur la scène internationale.

Conclusion

Notre travail de recherche visait à déterminer le rôle joué par les États-Unis dans la structuration des circuits opaques de la finance internationale. Nous avons émis l'hypothèse que les groupes d'intellectuels et les groupes de pression financiers incitent le gouvernement des États-Unis à freiner la mise en application de certaines mesures prévues par le régime antiblanchiment (particulièrement l'identification du client et le partage d'information avec des pays tiers) pour attirer l'investissement étranger et au nom de la concurrence fiscale. Les résultats de notre recherche ne confirment pas entièrement notre hypothèse.

Dans le cas du projet de règlement de l'IRS visant à assurer la déclaration de revenus d'intérêt sur les dépôts bancaires des non-résidents (126000-00, 133254-02 et 146097-06), l'IRS a bel et bien modifié son projet de règlement pour tenir compte des préoccupations des groupes d'intérêts financiers et groupes d'intellectuels qui se sont servi des membres du Congrès pour faire pression sur l'agence. Si la concurrence fiscale visant à attirer des investissements a servi d'argument pour convaincre les autorités, celles-ci ne l'ont pas récupéré. Les principaux arguments utilisés pour s'opposer au projet de règlement étaient le risque de fuite de capitaux hors des États-Unis, la peur de voir les institutions américaines affectées négativement et le fait qu'il semble contrevenir à des décisions prises au Congrès. Malgré l'opposition à laquelle l'IRS s'est confronté, même après avoir proposé un nouveau projet de règlement, l'agence l'a conservé à l'ordre du jour pendant près de 10 ans. Tout dernièrement, l'IRS a proposé 146097-06 qui remet la proposition d'origine sur la table. Bien qu'il reste à voir si l'IRS réussira là où elle a échoué il y a 10 ans, il n'en demeure pas moins que l'argument de la fuite des capitaux n'a pas eu raison des autorités. Le concept de culture organisationnelle est peut-être ici un facteur explicatif à la ténacité de l'IRS. L'agence laisse entendre que le contexte a changé. Peut-être croit-elle être en présence d'une fenêtre d'opportunité où la combinaison entre la pression internationale et un changement d'idéologie au niveau national permettrait l'émergence du projet de règlement.

Dans le cas des projets de loi visant à assurer la transparence du processus d'enregistrement de compagnies (S.2956, S.569 et H.R.6098), les résultats sont moins concluants. Les différents départements en cause, le Sénat et la Chambre des représentants ont fait l'objet de pressions, principalement de la part des États, mais aussi de certaines organisations telles que l'association du barreau américain. Ces pressions ont eu une incidence sur la position de plusieurs sénateurs, dont certains siégeaient au Comité responsable d'évaluer le projet de loi. Nos données laissent croire que c'est d'ailleurs ce qui explique que le projet de loi n'a pas émergé des comités et qu'il fait toujours l'objet de révisions. Aucun groupe de pression relié à l'industrie financière n'a été impliqué. De plus, ni la concurrence fiscale, ni l'attraction d'investissements étrangers n'ont joué *a priori* un rôle dans la prise de décision de l'État. C'est plutôt l'impact financier sur les petites et moyennes entreprises et sur les États qui a justifié la prise de décision du législatif et de l'exécutif. La concurrence a servi d'argument secondaire, mais il s'agit plutôt ici de la concurrence pour attirer l'enregistrement des compagnies, qui peut être conçu comme un corollaire à la concurrence fiscale.

Notons que notre étude a révélé qu'un ensemble de projets de loi reliés à la lutte au blanchiment de capitaux et déposés la même année que le *USA Patriot Act* n'avaient jamais vu le jour¹⁰⁰. La place est ouverte pour une étude sur les projets de loi en lien avec le blanchiment de capitaux déposés au Congrès. Celle-ci pourrait faire l'analyse des projets de loi ayant vu le jour et de ceux ayant été rejetés par le Congrès de manière à identifier les dispositions qui ont fait l'objet de controverse au Congrès.

Aux termes de notre étude, et comme nous l'avons souligné dans les conclusions partielles des chapitres 5 et 6, le pouvoir explicatif de la théorie de l'équilibre de Nash et la conception de la fiscalité comme instrument d'affirmation de la souveraineté des États apparaît moins grand que celui de la théorie des jeux à deux niveaux de Putnam. Dans les deux cas à l'étude, la pression des différents groupes d'intérêt et les craintes de

¹⁰⁰ Respectivement les projets H.R. 1114, H.R. 2978, H.R. 2979, S.398, S.1371 et S.1511 du 107^e Congrès.

l'impact négatif sur les petites entreprises et les États (Putnam) semble influencer la prise de décision de l'État et son incapacité à mettre en œuvre un règlement ou une loi. En ce qui concerne la théorie des jeux et la logique selon laquelle une action unilatérale ne serait pas valorisée par les États parce qu'elle briserait l'équilibre en défaveur de l'État qui la mènerait (Nash), nous avons constaté que les considérations d'ordre stratégiques ont eu un impact pour notre première étude de cas (la crainte de la perte d'investissements étrangers amène l'État à ne pas réglementer unilatéralement car cela le placerait en désavantage comparatif), mais rien n'indique qu'elles jouent un rôle pour la seconde. Finalement, la théorie selon laquelle les États ne souhaitent pas se départir d'un instrument de leur souveraineté (leur pouvoir de taxation) n'a été partiellement confirmée que pour le projet de loi s.569.

Nos deux études de cas traitaient de mesures favorisées par le régime antiblanchiment et, par le fait même d'une pression (non contraignante) sur la scène internationale. Dans les deux cas, nous nous trouvons en l'absence d'une formule gagnante, au sens où l'entend Nash, sur la scène nationale. Les coûts économiques (et sans aucun doute politiques) de la mise en place de réglementation et de législation sont pris en compte par l'État. Il s'agit là d'une conclusion qui nous rapproche de la théorie de la réglementation économique de Peltzman selon laquelle la réglementation est fonction d'un calcul coût/bénéfice fait par les États entre les retombées politiques de la réglementation et le bénéfice pour l'industrie. Les résultats de notre première étude de cas, et dans une moindre mesure ceux de notre seconde étude de cas, révèlent cependant une faille de notre modèle d'analyse. Celui-ci ne tient pas suffisamment compte de la complexité du processus de prise de décision. Nos données laissent croire qu'il nous aurait peut-être fallu accorder davantage d'importance à l'influence des entrepreneurs politiques, des structures institutionnelles et des croyances idéologiques. Le lecteur voudra peut-être reprendre là où nous avons laissé.

Bibliographie

- Abelson, Donald E. 2006. *A Capitol Idea: Think Tanks and Us Foreign Policy*. Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Alepin, Brigitte. 2004. *Ces riches qui ne paient pas d'impôt*. Sherbrooke : Éditions du Méridien.
- American Bar Association. 2009. *ABA letter regarding the June 18, 2009 hearing on S. 569, the "Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act"*. 30 juin. En ligne : http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/poladv/letters/additional/2009july2_liebermans_1.authcheckdam.pdf, page consultée le 11 février 2011.
- American College of Trust and Estate Counsel (ACTEC). *Report of The American College of Trust and Estate Counsel on the Stop Tax Haven Abuse Act (S.681) and the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act (S.2956)*. 17 février. En ligne : http://www.actec.org/public/Governmental_Relations/ACTEC_Report_on_S681_and_S2956.asp, page consultée le 10 juillet 2010.
- Avi-Yonah, Reuven S. 1995. « Structure of International Taxation: A Proposal for Simplification ». *Texas Law Review* 74 : 1301.
- . 1999. « Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State ». *Harvard Law Review* 113 : 1573.
- . 2007. « Tax Competition, Tax Arbitrage, and the International Tax Regime ». *Public Law and Legal Theory Working Paper Series*. no. 07-001 (janvier).
- Bacher, Jean-Luc. 1997. « Éditorial : criminalités économiques ». *Criminologie* 30, no. 1 : 308.
- . 2005. « La criminalité économique : un phénomène à expliquer ou à extirper? ». Dans Jean-Luc Bacher et Isabelle Augsburgers-Bucheli, dir., *La criminalité économique : Ses manifestations, sa prévention et sa répression*. Condé-sur-Noireau : Éditions l'Harmattan, 79-89.
- Banque de Règlements Internationaux. 1998. *Prevention of the Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering*. Bâle : BRI, Comité sur le contrôle bancaire.

- . 2001. *Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle*. Bâle : BRI, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.
- . 2004. *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres*. Bâle : BRI, Comité sur le contrôle bancaire. En ligne : http://www.bis.org/publ/bcbs107a_fre.pdf, page consultée le 6 septembre 2010.
- Barro, Cécile. 2005. « Le risque offshore : compliance et nouveaux devoirs de due diligence des intermédiaires financiers en Suisse dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent ». Dans Jean-Luc Bacher et Isabelle Augsburger-Bucheli, dir., *La criminalité économique : Ses manifestations, sa prévention et sa répression*. Condé-sur-Noireau : Éditions l'Harmatan, 79-89.
- Bean, Elise J. 2011. *SIFMA Anti Money Laundering and Financial Crimes Conference*. En ligne : http://www.sifma.org/uploadedFiles/Events/2011/Anti-Money_Laundering_and_Financial_Crimes_Conference/2011-SIFMA-AML-Conference.pdf, page consultée le 26 mai 2011.
- Bernauer, T., et L. Caduff. 2004. « In Whose Interest? Pressure Group Politics, Economic Competition and Environmental Regulation ». *Journal of Public Policy* 24, no. 1 : 99-126.
- Bernstein, Marver. 1955. *Regulating Business by independent commission*. Princeton, New-Jersey : Princeton University Press.
- Blum, Jack A., Michael Levi, R. Thomas Naylor, Phil Williams. 1998. *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering*. New York : United Nations Office on Drugs and Crime.
- Bonanno, G. 2008. « Non-Cooperative Game Theory ». *Working Papers*.
- Borsworth-Davies, Roswan. 2007. *Money Laundering – Chapter four*. *Journal of Money Laundering Control* 10, no. 1 : 66-90.
- Braithwaite, Valerie et John Braithwaite. 2001. « An Evolving Compliance Model for Tax Enforcement ». *Crimes of Privilege: Readings in White-Collar Crime* : 405-419.
- Bridges, Martyn. 2007. « Tax Evasion – A Crime in Itself : The Relationship with Money Laundering ». *Journal of Financial Crime* 4, no. 2 : 161-168.

- Canada. Statistique Canada. *Canadian Direct Investment in 'Offshore Financial Centers'*. En ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-621-m/11-621-m2005021-eng.htm>, page consultée le 15 mars 2009.
- Center of Freedom and Prosperity. 2002. *December Letter to the IRS from U.S Representative Don Manzullo*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/manzullo-irs2/manzullo-irs2.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2002. *Letter to President George W. Bush from U.S. Representative Dave Weldon and 45 of his Colleagues*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/weldon-nra/weldon-nra.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2002. *Letter to the IRS from U.S Representative Jack Kingston*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/kingston-irs/kingston-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2002. *Letter to the Office of Management and Budget from U.S Representative Robert Ney et al.* En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/ney-omb/ney-omb.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2002. *Letter to Treasury from U.S Representative Ernest Istook*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/istook-irs/istook-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2002. *Letter to Treasury from U.S Representative Todd Akin*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/cantor-irs/cantor-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2002. *November Letter to the IRS from U.S Representative Don Manzullo*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/manzullo-irs/manzullo-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2002. U.S Representative Todd Akin. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/akin-irs/akin-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.

- . 2003. *American Bankers Association*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/aba2.pdf>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Letter to the President of the United States from Pat Toomey et al.* En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/toomey-irs/toomey-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Letter to Treasury from Coalition for Tax Competition*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/ctc-irsreg2/ctc-irsreg2.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Letter to Treasury from Florida Bankers Association 12 February, 2003*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/update/irsreg/fba2.pdf>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Letter to Treasury from Senator George Allen*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/allen-irs/allen-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Letter to Treasury from Senator Sam Brownback*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/brownback-irs/brownback-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Letter to Treasury from U.S Representative Mark Foley et al.* En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/foley-jones-irs/foley-jones-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Letter to Treasury from U.S Representative Michael G. Oxley*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/oxley-irs/oxley-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Letter to Treasury from U.S Representative Paul Ryan*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/ryan-irs/ryan-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Joint Banking Trade Association Letter*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/bank-coalition/bank-coalition.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.

- . 2003. *United States Senator Conrad Burns*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/burns-irs/burns-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *United States Senator Gordon H Smith*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/smith-irs/smith-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *United States Senator John Ensign*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/ensign-irs/ensign-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *United States Senator Mike Crapo*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/ltr/crapo-irs/crapo-irs.shtml>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2003. *Federal Deposit Insurance Corporation*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/fdic.pdf>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2006. *All Financial Institutions Letters (One PDF File)*. En ligne : <http://www.freedomandprosperity.org/update/irsreg/finInst.pdf>, page consultée le 14 juillet 2010.
- Chavagneux, Christian et Ronen Palan. 1999. « Qui a besoin des paradis fiscaux? ». *L'Économie Politique*. No. 4 : 14-44.
- Cigler, Allan J., et Burdett A. Loomis. 2002. *Interest Group Politics*. 6th ed. Washington, DC : CQ Press.
- Clark, Andrew. 2009. « Welcome to tax-dodge city, USA Delaware offers corporate anonymity and light-touch regulation that rivals offshore havens ». *The Guardian* (Londres), 10 avril.
- Coleman, Norman et Carl Levin. 2006. *Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools and Secrecy*, Washington DC : Permanent Subcommittee on Investigations.
- Comisky, Ian et Matthew D Lee. 2009. « Increased IRS scrutiny of offshore activity ». *Journal of International Taxation* 20, no. 1 (janvier) : 38-44.

Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. 20 décembre 1988, 27627 R.T.N.U. E/CONF.82/15/Corr.1 et 2 (entrée en vigueur : 11 novembre 1990).

Convention Des Nations Unies contre la criminalité transfrontalière organisée. 15 novembre 2000, 39574 R.T.N.U. Doc. A/55/383 (adoptée par la résolution A/RES/55/25 du 15 novembre 2000 à la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, entrée en vigueur : 29 septembre 2003).

Convention des Nations Unies contre la corruption. 3 novembre 2003. 42146 R.T.N.U Doc. A/58/422. (entrée en vigueur : 14 décembre 2004).

Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. 9 décembre 1999, 38349 R.T.N.U Doc A/RES/54/109 (rectification C.N.86.2002. le 1^{er} février 2002, entrée en vigueur : 10 avril 2002).

Corbo, Claude. 2007. *Les États-Unis D'Amérique : Les institutions politiques.* Cap-Saint-Ignace : Septentrion.

Cornell University Law School. *White-Collar Crime – White Collar Crime: an overview.* En ligne : http://topics.law.cornell.edu/wex/White-collar_crime, page consultée le 3 mars 2009.

———. 2011. *U.S. Code Chapter 5 Subchapter II—Administrative procedure 553 Rule making.* En ligne : http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc_sec_05_00000553--000-.html, page consultée le 6 mars 2011.

Cray, Charlie *et al.* 2009. *Letter to express support for Senate Bill 569, the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act.* 18 juin. En ligne : <http://www.citizen.org/documents/S569LetterofSupportJune182009.pdf>, page consultée le 6 février 2011.

———. 2009. *Update to letter dated June 18, 2009 submitted in support of the S. 569, The Incorporation Transparency and Law Enforcement Act.* 4 novembre. En ligne : <http://www.uspirg.org/uploads/b5/f8/b5f8a5370ca06e88b9337de2bb1e6fba/IncorpTransLetter.pdf>, page consultée le 6 février 2011.

- Cuéllar, Mariano-Florentino. 2003. « The Tenuous Relationship between the Fight against Money Laundering and the Disruption of Criminal Finance ». *The Journal of Criminal Law and Criminology* 93, no. 2/3 (hiver/printemps) : 311-466.
- Daley, H. 1993. « The Perils of Free Trade ». *Scientific American* 269, no. 5 (novembre) : 24-29.
- Damme, Eric Van. 2000. « Non-Cooperative Games ». *Center for Economic Research*, no 96.
- De Maillard, Jean. 2004. « La criminalité financière, face noire de la mondialisation ». Dans Dominique Plihon (dir.), *Les désordres de la finance : crises boursières, corruption, mondialisation*. Paris : Encyclopaedia Universalis.
- Derthick, M. et P.J. Quirk. 1985. *The Politics of Deregulation*, Washington DC, Brookings Institution.
- Desai, Mihir A., C. Fritz Foley et James R. Hines Jr. 2004. *Economic Effects of Regional Tax Havens*. US Department of Commerce. Bureau of Economic Analysis - International Investment Division.
- Dixit, A. K. 1996. *The Making of Economic Policy*: MIT Press Cambridge.
- Dufey, Gunter et Ian Giddy. 1978. *The International Money Market*. Prentice-Hall : New Jersey.
- Duhamel, Grégoire. 2001. *Les Paradis Fiscaux*. Paris : Éditions Grancher. 2001.
- . 2006. *Les paradis fiscaux*, 4^e Ed. Paris : Éditions Grancher.
- Deblock, Christian et Michelle Rioux. 2008. « Le triangle impossible ou les limites de la coopération fiscale internationale ». *Cahiers de recherche CEIM* (mars).
- Donahue, T. 1994. « International Labor Standards: The Perspectives of Labor ». *Symposium on International Labor Standards and Global Economic Integration*, Washington DC.
- Einzig, Paul. 1964. *The Euro-Dollar System : Practice and Theory of International Interest Rates*. Londres : Macmillan.
- États-Unis. Administration des services généraux : Bureau des services aux citoyens et de l'innovation technologique. 2011. *Federal Executive Branch*. En ligne :

<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive.shtml>, page consultée le 5 mars 2011.

États-Unis. Congrès. Chambre des représentants. 2009. *Lobbying report Chamber of Commerce of the USA – Q3, 2009*. En ligne : <http://disclosures.house.gov/ld/pdfform.aspx?id=300209382>, page consultée le 20 mars 2011.

———. 2010. *Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act*. H.R.6098. 111^e cong., 2^e sess. *Congressional Record* 156, daily ed. (10 août 2010) : E1564.

États-Unis. Congrès. Chambre des représentants. Comité sur les petites entreprises. 2003. *Hearings : IRS Compliance with the Regulatory Flexibility Act*. (1^{er} mai) : 108^e cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_house_hearings&docid=f:92592.wais, page consultée le 10 juillet 2011.

États-Unis. Congrès. Sénat. 2008. *Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act*. S.2956. 110^e Cong., 2^e sess. *Congressional Record* 154, daily ed. (1^{er} mai) : S3704-S3708.

———. 2009. *Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act*. S.569. 111^e Cong., 2^e sess. *Congressional Record* 155, daily ed. (11 mars) : S3026-S3033.

———. 2009. *Lobbying Report American Bar Association – Q2, 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=0491F870-7545-4E55-8A08-D761E07A6AE2>, page consultée le 20 mars 2011.

———. 2009. *Lobbying Report American Bar Association – Q3, 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=EA47CB5B-464B-417F-878A-C59C5B8F6B7C>, page consultée le 20 mars 2011.

———. 2009. *Lobbying Report Flint Hills Resources LP – Q2, 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=6CDE1299-9693-41C2-82ED-83DA3B2C068A>, page consultée le 20 mars 2011.

- . 2009. *Lobbying Report Flint Hills Resources LP – Q3, 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=0491F870-7545-4E55-8A08-D761E07A6AE2>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2009. *Lobbying Report Koch Companies Public Sector, LLC – Q3 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=C471FB4F-E4DF-4E59-B101-4CA524CF1552>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2009. *Lobbying Report Peck, Madigan, Jones & Stewart Inc. for Secretary of State, State of Delaware – Q2 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=76CB0531-0893-49A7-A50A-30CE6E390E09>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2009. *Lobbying Report Siff & Lake LLP for Koch Companies Public Sector, LLC – Q3 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=A2548375-B83A-48A5-B818-03BF70449440>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2009. *Lobbying Report Siff & Lake LLP for Koch Companies Public Sector, LLC – Q4 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=CCE09823-D8EF-46F9-8695-01386685783A>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2010. *Senate Lobbying Disclosure Electronic System*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=63717247-57A4-4BAB-8750-E80252EA9D3F>, page consultée le 10 juillet 2010.
- . 2010. *Lobbying Report American Bar Association – Q2, 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=7890405C-9EFB-4370-97F3-D7A32E91F8AC>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2010. *Lobbying Report Flint Hills Resources, LP – Q4 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=40392E3C-BF2E-429F-B169-34D6C4FB5330>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2010. *Lobbying Report Koch Companies Public Sector, LLC – Q4, 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&fil>

ingID=5EEBFCC1-CA3C-4286-8062-22694F7F9C0A, page consultée le 20 mars 2011.

- . 2010. *Lobbying Report National Association of Criminal Defense Lawyers (NACDL) – Q4, 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=338449E-F-D7E6-4AB9-A110-FCD6E487F4D7>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2010. *Lobbying Report National Fraternal Order of Police – Q4, 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=993227C-B-6D44-4908-AFB3-65B79E0AA4B4>, page consultée le 20 mars 2011.
- . *Lobbying Report Quinn Gillespie & Associates-Q4 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=96B5F17-4-694C-41DD-8474-EA8A9B5D2949>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2010. *Lobbying Report Peck, Madigan, Jones & Stewart, Inc. for Secretary of State, State of Delaware- Q3 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=D3F94F-BE-6A80-4175-AF2C-F17F9C8D9997>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2010. *Lobbying Report Peck, Madigan, Jones & Stewart, Inc. for NIC Inc. – Q3 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=0705460-D-71A6-4FDF-A5F9-D77CEDE84574>, page consultée le 20 mars 2011.
- . *Lobbying Report Peter Harter for Intellectual Ventures, LLC – Q1 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=1330E054-256E-46B6-8BA5-6A9B3C4953FF>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2010. *Lobbying Report Siff and Lake LLP for Koch Companies Public Sector, LLC – Q2, 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=79C4E3-BB-F408-43C4-A350-87E08429D12A>, page consultée le 20 mars 2011.

- . 2011. *Lobbying Report Koch Companies Public Sector, LLC – Q1 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=8B2E31BD-275C-457A-9BDB-8284F1BE804C>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2011. *Lobbying Report Koch Companies Public Sector, LLC – Q2 2009*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=ACA268E-602F-4BCF-AF28-5724406032EC>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2011. *Lobbying Report Koch Companies Public Sector, LLC – Q2 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=98DCF98E-A4CA-4BA8-9B4A-56D759130243>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2011. *Lobbying Report Koch Companies Public Sector, LLC – Q2 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=D66DAD43-69DF-4CF7-84BD-7DBEDDD6F36C>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2011. *Lobbying Report Koch Companies Public Sector LLC – Q3 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=70AB5974-F44F-494C-AC21-BE569348888D>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2011. *Lobbying Report National Fraternal Order of Police – Q4 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=017E3E99-2120-4957-9F69-EECA6F31A916>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2011. *Lobbying Report Peck, Madigan, Jones & Stewart, Inc. for Secretary of State, State of Delaware- Q4 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=45EE2CD0-0EC1-4EBC-B024-341A8F148E3D>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2011. *Lobbying Report SIFF & Lake LLP for Koch Companies Public Sector, LLC – Q3 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=2E0C9DA5-6354-48C7-8282-FEF92847CF2D>, page consultée le 20 mars 2011.
- . 2011. *Lobbying Report SIFF & Associates, PLLC for Koch Companies Public Sector LLC – Q4 2010*. En ligne : <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID>

=3A532DE9-A165-4AD2-BDFA-21A66F422BB1, page consultée le 20 mars 2011.

États-Unis. Congrès. Sénat. Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales. 2009a. *Hearings: Examining State Business Incorporation Practices; A Discussion of the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act.* (18 juin) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Hearing&Hearing_ID=ef10e125-2c1d-4344-baf1-07f6061611c1, page consultée le 30 décembre 2010.

———. 2009b. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution.* (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Hearing&Hearing_ID=88d1a5fb-7312-4e9e-92b2-8558ccd44f22, page consultée le 30 décembre 2010.

États-Unis. Congrès. Sénat. Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales – Sous-comité permanent sur les enquêtes. 2003. *U.S. Tax Shelter Industry: The Role of Accountants, Lawyers, and Financial Professionals.* (Novembre) : 108^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : <http://levin.senate.gov/newsroom/supporting/2003/111803TaxShelterReport.pdf>, page consultée le 22 juillet 2010.

———. 2004. *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act – Case Study involving Riggs Bank.* 108^e Cong., 2^e sess.

———. 2005. *The Role of Professional Firms in the U.S. Tax Shelter Industry Report.* 109^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : <http://levin.senate.gov/newsroom/supporting/2005/psi.taxshelterreport.GPOversion.041305.pdf>, page consultée le 2 avril 2010.

———. 2006a. *Hearings - Tax Haven Abuses: the Enablers, the Tools and Secrecy.* (Août) : 109^e Cong., 2^e sess., En ligne :

- http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Hearing&Hearing_id=79a104cf-75cb-44aa-ae20-32301fa3c349, page consultée le 16 mars 2011.
- . 2006b. *Tax Haven Abuses: the Enablers, the Tools and Secrecy*. (Août) : 109^e Cong., 2^e sess., En ligne : <http://levin.senate.gov/newsroom/supporting/2006/PSI.taxhavenabuses.080106.pdf>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2008. *Tax Haven Banks and U.S. Tax Compliance : Staff Report*. (Juillet) : 110^e Cong., 2^e sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=a15dfffa0-f440-42eb-a2ef-a79de64ed9fd, page consultée le 16 mars 2011.
- . 2009. *Tax Haven Banks and U.S. Tax Compliance: Obtaining the Names of U.S. Clients with Swiss Accounts*. (Avril) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Hearings.Hearing&Hearing_id=01ed16a9-f099-44ca-ae81-0e291a147efc, page consultée le 19 mars 2011.
- États-Unis. Congrès. Sénat. Comité sur les finances. 2003. *Offshore Tax Evasion : Stashing Cash Overseas*. (Mai) : 110^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : <http://finance.senate.gov/hearings/hearing/download/?id=a45959c0-e8ee-4582-8327-fa741b614737>, page consultée le 23 mai 2011.
- États-Unis. Congrès. Sénat. Comité sur la sécurité interne et les affaires gouvernementales. 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Statement of Carl Levin*. (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&&FileStore_id=7b9ac908-d66a-4bfa-b142-279b97af0b2b, page consultée le 30 décembre 2010.
- . 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Statement of John Ensign*. (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&&FileStore_i

d=52a00339-77a9-45b0-bf09-2b501bab6d06, page consultée le 30 décembre 2010.

———. 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Statement of Joseph I. Lieberman*. (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&&FileStore_id=b69e53e3-3f65-4343-89d6-5f32219e3fe5, page consultée le 30 décembre 2010.

———. 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Statement of Jennifer Shasky*. (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=1c13f428-29f0-47fa-b5d3-6334f51aac0a, page consultée le 30 décembre 2010.

———. 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Statement of John R. Ramsey*. (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=b0652192-d62e-4c21-9cd7-a752416cda6d, page consultée le 30 décembre 2010.

———. 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Statement of Kevin L. Sheperd Concerning S.569 “Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act*. (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=405e3455-3448-4323-aa32-97cfba2026ab, page consultée le 30 décembre 2010.

———. 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Testimony of Assistant Secretary for Terrorist Financing David S. Cohen United States Department of the Treasury*. (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=36ae6031-3230-4fba-b936-7597e0a8f122, page consultée le 1^{er} août 2010.

- . 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Testimony of David Kellogg – The Impact of S. 569 Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act.* (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=f3eca5a2-69ea-47ef-a311-e84974e2789c, page consultée le 30 décembre 2010.
- . 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Testimony of Jack A. Blum – S.569, the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act.* (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=995d74b8-15ca-4152-bd25-6e9289bd304eb, page consultée le 30 décembre 2010.
- . 2009. *Hearings: Business Formation and Financial Crime; Finding a Legislative Solution – Testimony of Roland Burriss.* (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&&FileStore_id=9ffb0afb-72eb-469c-b495-d098ca430545, page consultée le 31 décembre 2010.
- . 2009. *Hearings: Testimony of Thomas R. Carper – Business Formation and Financial Crime : Finding a Legislative Solution.* (5 novembre) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&&FileStore_id=92d4e940-121b-4244-970c-6a1d7d2e8c56, page consultée le 31 décembre 2010.
- . 2009. *Hearings: Examining State Business Incorporation Practices; A Discussion of the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act – Statement of Joseph I. Lieberman.* (18 juin) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : <http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&&FileS>

tore_id=ecbf6e26-5ab6-4af6-982a-d47eed033773, page consultée le 2 décembre 2010.

- . 2009. *Hearings: Examining State Business Incorporation Practices; A Discussion of the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act – Statement of Jennifer Shasky Calvery, Senior Counsel to the Deputy Attorney General, United States Department of Justice.* (18 juin) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : <http://www.justice.gov/ola/testimony/111-1/2009-06-18-dag-shasky-incorporation.pdf>, page consultée le 2 décembre 2010.
- . 2009. *Hearings: Examining State Business Incorporation Practices; A Discussion of the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act – Testimony of Elaine Marshall.* (18 juin) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=c5b12bfa-8211-4fee-a6a1-6b8f95b0a28a, page consultée le 2 décembre 2010.
- . 2009. *Hearings: Examining State Business Incorporation Practices; A Discussion of the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act – Testimony of Janice Ayala.* (18 juin) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=618acada-694f-4d3e-8844-04681ef1c733, page consultée le 2 décembre 2010.
- . 2009. *Hearings: Examining State Business Incorporation Practices; A Discussion of the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act – Written Testimony by the Honorable Robert M. Morgenthau, District Attorney for New York County, State of New York.* (18 juin) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne : http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=4d277e6d-af0b-4770-aecf-aeced9fc72ac, page consultée le 2 décembre 2010.
- . 2009. *Hearings: Examining State Business Incorporation Practices; A Discussion of the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act – Written Testimony of Harry J. Haynsworth Chair, Drafting Committee on the Uniform Law Enforcement Access to Entity Information Act of the Uniform Law Commission.* (18 juin) : 111^e Cong., 1^{ère} sess., En ligne :

http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=6f5c7ca1-b978-4def-84f6-6bdc428078df, page consultée le 2 décembre 2010.

États-Unis. Département du Trésor. 2010. *Unified Agenda: Semiannual Regulatory Agenda*. En ligne : <http://www.regulations.gov/search/Regs/contentStreamer?objectId=0900006480adf6be&disposition=attachment&contentType=pdf>, page consultée le 12 juillet 2010.

États-Unis. Département du Trésor. FinCEN. 2006a. *Guidance – Potential Money Laundering Risks Related to Shell Companies*. (novembre) : Washington, DC.

———. 2006b. *The Role of Domestic Shell Companies in Financial Crime and Money Laundering: Limited Liability Companies*. Washington, DC.

———. 2011. *Bank Secrecy Act*. En ligne : http://www.fincen.gov/statutes_regs/bsa/, page consultée le 15 avril 2011.

États-Unis. Département du Trésor. IRS. 2001. *REG-126100-00 Guidance on Reporting of Deposit Interest Paid to Nonresident Aliens*. En ligne : <http://www.irs.ustreas.gov/pub/irs-regs/12610000.pdf>, page consultée le 2 avril 2010.

———. 2002. *REG-133254-02 Guidance on Reporting of Deposit Interest Paid to Nonresident Aliens*. En ligne : <http://www.ustreas.gov/press/releases/reports/po33011.pdf>, page consultée le 2 avril 2010.

———. 2011. *Internal Revenue Bulletin 2011-8 REG-146097-09 : Notice of Proposed Rulemaking; Notice of Public Hearing; and Withdrawal of Previously Proposed Rulemaking Guidance on Reporting Interest Paid to Nonresident Aliens*. En ligne : http://www.irs.gov/irb/2011-08_IRB/ar13.html, page consultée le 15 mai 2011.

États-Unis. GAO. 2000. *Suspicious Banking Activities: Possible Money Laundering by U.S. Corporations Formed for Russian Entities*. (octobre) : Washington, DC.

- . 2003. *Tax Shelters: Services Provided by External Auditors*. (Février) : United States Washington, DC. En ligne : <http://www.gao.gov/new.items/d05171.pdf>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2006. *Company Formations: Minimal Ownership Information is Collected and Available*. (Avril) : Washington, DC. En ligne : <http://www.gao.gov/new.items/d06376.pdf>, page consultée le 22 juillet 2010.
- . 2007. *Tax Compliance – Challenges in Ensuring Offshore Tax Compliance*. (Mai) : Washington, DC.
- États-Unis. Government Printing Office. 1999. *The U.S. Congress: The House of Representatives*. Washington, DC. En ligne : <http://bensguide.gpo.gov/9-12/government/national/house.html>, page consultée le 5 mars 2011.
- . 2000. *The U.S. Congress: The Powers of Congress*. Washington, DC. En ligne : <http://bensguide.gpo.gov/9-12/government/national/congress2.html>, page consultée le 5 mars 2011.
- . 2002. *The President of the United States: Legislative Powers*. Washington, DC. En ligne : <http://bensguide.gpo.gov/9-12/government/national/president2.html>, page consultée le 5 mars 2011.
- . 2003. *The U.S. Congress : The Senate*. Washington, DC. En ligne : <http://bensguide.gpo.gov/9-12/government/national/senate.html>, page consultée le 1^{er} mai 2011.
- . 2008. *Branches of Government*. Washington, DC. En ligne : <http://bensguide.gpo.gov/9-12/government/branches.html>, page consultée le 5 mars 2011.
- . 2009. *U.S. Government Manual*. Washington, DC. En ligne : <http://www.gpoaccess.gov/gmanual/browse-gm-09.html>, page consultée le 5 mars 2011.
- FMI. 2000. “Offshore Financial Centers IMF Background Paper”, *IMF Monetary and Exchange Affairs Committee*. En Ligne. www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm, page consultée le 1er février 2006.

- FSF, 2000. *Report of the Working Group on Offshore Financial Centres*. Bâle : Forum sur la stabilité financière.
- Godefroy, Thierry et Pierre Lascoumes. 2002. *Émergence du problème des « places offshore » et mobilisation internationale : Rapport final août 2002*. Paris : Centre d'étude de la vie politique française (CEVIPOF-CNRS).
- . 2004. *Le capitalisme clandestin : l'illusoire régulation des places offshore*. Paris : La Découverte.
- . 2005. « Places offshore : les maigres résultats d'une intense mobilisation ». Dans Jean-Luc Bacher et Isabelle Augsburger-Bucheli, dir., *La criminalité économique : Ses manifestations, sa prévention et sa répression*. Condé-sur-Noireau : Éditions l'Harmatan, 65-78.
- Gordon, Richard A. 1981. *Tax Havens and their use by United States taxpayers, An Overview*. Report to the Commissioner of Internal Revenue, the Assistant Attorney General (Tax Division) and the Assistant Secretary of the Treasury (Tax Policy). Special Counsel for International Taxation.
- Goulder, Robert. 2009. *News Analysis: How the U.S. Is a Tax Haven for Mexico's Wealthy*. Tax Analysts. En Ligne : <http://www.taxanalysts.com/www/features.nsf/Articles/522A39903AFD6CFB8525761D004F113B?OpenDocument>, page consultée le 17 janvier 2009.
- Green, Stuart P. 2006. *Lying, Cheating, and Stealing : A Moral Theory of Crime*. New York : Oxford University Press.
- GAFI. 2003. *Les 40 recommandations et leurs notes interprétatives*. En ligne : <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/35/44493376.pdf>, page consultée le 4 septembre 2010.
- . 2003. *Glossaire 40 Recommandations*. En ligne : http://www.fatf-gafi.org/document/14/0,3343,fr_32250379_32236963_45037390_1_1_1_1,00.html, page consultée le 4 septembre 2010.
- . 2006. *Third Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. (23 juin) : En ligne :

- <http://www.oecd.org/dataoecd/44/9/37101772.pdf>, page consultée le 22 juillet 2010.
- . 2006. *The Misuse of Corporate Vehicles, Including Trust and Company Service Providers*. En ligne : <http://www.oecd.org/dataoecd/30/46/37627377.pdf>, page consultée le 2 avril 2010.
- . 2009. *À propos du GAFI*. En ligne : http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,fr_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html, page consultée le 18 février 2009.
- Hay, Richard J. 2006a. « OECD level playing field report released : consensus or conflict ». *Tax Planning International Review* (juin) : 1-8.
- . 2006b. « Double Standards ». *Trusts & Estates* (septembre) : 54-63.
- Hébert, Jean-Claude. 2002. *Droit pénal des affaires*. Cowansville : Éditions Yvon-Blais.
- Hines Jr, James R., et Eric M. Rice. 1994. « Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business ». *The Quarterly Journal of Economics* : 149-182.
- Irwin, D. A., and R. S. Kroszner. 1999. « Interests, Institutions, and Ideology in Securing Policy Change: The Republican Conversion to Trade Liberalization after Smoot-Hawley ». *The Journal of Law and Economics* 42. no. 2 : 643-74.
- ITIO. 2002. « Towards a Level Playing Field : Regulating Corporate Vehicles in Cross-Border Transactions ». *International Trade and Investment Organisation and the Society of Trust and Estate Practitioners*, St Michael: ITIO.
- . 2007. *News release : Little Difference Between Onshore and Offshore, New Analysis of OECD Data Reveals*. St Michael : ITIO
- Jayet, Hubert, Sonia Paty et Alain Pentel. 2002. « Existe-t-il des interactions fiscales stratégiques entre les collectivités locales ». *La Documentation française* 3, no. 154 : 95-105.
- Johns, Richard Anthony. 1983. *Tax Havens and Offshore Finance: A Study of Transnational Economic Development*. New York : Saint Martin' s Press.
- Johnson, Jackie. 2008. « Third round FATF mutual evaluations indicate declining compliance ». *Journal of Money Laundering Control* 11, no. 1 : 47-66.

- Kagan, R. 2004. « Regulators and Regulatory Processes ». *The Blackwell Companion to Law and Society* : 212-230.
- Katzenstein, Peter J. Robert O. Keohane et Stephen D. Krasner. 1998. *International Organization* 52, no. 4 (automne) : 645-685.
- Kirkell, Sarah et Chuck Gnaedinger. 2002. « Witnesses Criticize New Proposed Regulations on Reporting Nonresident Aliens' Interest », *Tax Notes International* 28 (16 décembre) : 1099.
- . 2002. « Witnesses Slam Proposed Regs on Reporting Interest Paid to NRAs », *Tax Notes* 97. (9 décembre) : 1272.
- Kopp, Pierre. 2006a. *Économie de la drogue*. Paris : Éditions la Découverte.
- . 2006b. « La lutte contre le blanchiment ». *Analyse économique comparée de la lutte antiblanchiment : droit continental versus Common Law*, Chaire Régulation de Science Po. En ligne : <http://www.pierrekopp.com/downloads/Lutte%20contre%20le%20blanchiment.pdf>, page consultée le 29 octobre 2008.
- . 2004. *Political Economy of illegal drugs*. Londres : Routledge.
- Kroszner, R. S., and P. E. Strahan. 1999. « What Drives Deregulation? Economics and Politics of the Relaxation of Bank Branching Restrictions ». *Quarterly Journal of Economics* 114, no.4 : 1437-6
- Kudrle, Robert T. 2003. « Hegemony Strikes Out: The US Global Role in Antitrust, Tax Evasion, and Illegal Immigration ». *International Studies Perspectives* 4, no. 1 : 52-71.
- . 2008. « The OECD's Harmful Tax Competition Initiative and the Tax Havens: From Bombshell to Damp Squib ». *Global Economy Journal* 8, no. 1 : 1-26.
- Langer, Marshall J. 2000. « Harmfull Tax Competition: Who Are the Real Tax Havens ». *Tax Notes International* : 1-9.
- . 2002. « New EU, U.K., and U.S. Reporting Rules on Bank Deposit Interest Paid to Nonresidents ». *Tax Notes International* : 403-411.
- Lareau, André. 2000. « Réflexions sur la passivité du législateur en matière de fiscalité internationale ». *Les Cahiers de Droit* 41, no. 3 (2000) : 591-617.

- Lawrence, Felicity. 2009. « The work starts here: In any rewriting of the rules of 21st-century capitalism, banking secrecy must be tackled ». *The Guardian* (Londres), 3 avril.
- Levi, Michael. 2002. « Money Laundering and its Regulation ». *Annals of the American Academy of Political and Social Science: Cross-National Drug Policy* 582 (juillet) : 181-194.
- Levi, Michael et Peter Reuter. 2006. *Money Laundering*. En ligne : http://www.publicpolicy.umd.edu/faculty/reuter/Working%20Papers/Levi_and_Reuter.pdf, page consultée le 3 octobre 2008.
- Levin, Carl. 2008. *Summary of Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act*. En ligne : <http://levin.senate.gov/newsroom/release.cfm?id=297089>, page consultée le 15 juillet 2010.
- . 2009. *On the Issues: Abusive Tax Schemes*. En ligne : <http://levin.senate.gov/issues/index.cfm?MainIssue=BudgetTaxesandtheEconomy&SubIssue=AbusiveTaxShelters>, page consultée le 21 avril 2009.
- Levine, Pierre. 1988. *La Lutte contre l'évasion fiscale de caractère international en l'absence et en présence de Conventions internationales*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Lindblom, Charles Edward. 1977. *Politics and Markets : The World's Political Economic Systems*. New York : Basic Books.
- Long, Susan B. 1979. « The Internal Revenue Service: Examining the Exercise of Discretion in Tax Enforcement ». Washington D.C. : University of Washington.
- Lütz, Susanne. 2004. « Convergence within National Diversity: The Regulatory State in Finance ». *Journal of Public Policy* 24, no. 2 : 169-97.
- Macleod, Alex et al. 2004. *Relations Internationales : Théories et concepts*. Québec : Athena Edition.
- Majone, G. 1996. *Regulating Europe*. London : Routledge.

- Maloney, Carolyn B. 2010. *Letter of Support of HR 6098 from outside groups*. En ligne : <http://maloney.house.gov/documents/financial/HR6098SupportLettertoFinancialServices.pdf>, page consultée le 12 avril 2011.
- Marsh, David. 1986. « Les dimensions politiques de l'investissement privé ». Dans André Blais. *La Politique industrielle*. Ottawa : Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.
- Mathiason, Nick. 2009. « Tax havens batten down as the hurricane looms ». *The Guardian* (Londres), 29 mars.
- Maurer, Bill. 2008. « Re-Regulating Offshore Finance? ». *Geography Compass* 2, no. 1 : 155-175.
- Mastromarco, Dan R. et Lawrence A. Hunter. 2002 « The “U.S. Anti-Savings Directive” ». *Tax Notes* (23 décembre) : 1615-1626.
- McNollgast, Daniel Rodriguez. 1999. *Journal of Law, Economics, and Organization* 15, no. 1 : 180-217.
- McKinney, Richard J. 2010. *Federal Administrative Law. A Brief Overview*. En ligne : <http://www.llsdc.org/attachments/wysiwyg/544/Fed-Admin-Law.pdf>, page consultée le 6 mars 2011.
- Meier, K.J. 1989. *The Political Economy of Regulation: The Case of Insurance Regulation*, Albany NY, University of New York Press.
- Ménard, Louis. 1994. « Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière ». *Institut canadien des comptables agréés-Canada, Ordre des experts-comptables, France, Institut des réviseurs d'entreprises-Belgique*.
- Mitchell, Daniel J. 2003. « Who Writes the Law: Congress or the IRS ? ». *Prosperitas* 3, no. 1.
- Moe, T.M. 1980. *The Organization of Interests*. Chicago : University of Chicago Press.
- Moneylaundering.com. 2010. *15th International Anti-Money Laundering Conference: Conference Material*. En ligne : <http://www.moneylaunderingconference.com/2010/materials.asp>, page consultée le 10 juillet 2011.

- Nash, John. 1951. « Non-Cooperative Games ». *Annals of mathematics* 54, no.2 : 286-95.
- Nash, John. 1953. « Two-Person Cooperative Games ». *Econometrica: Journal of the Econometric Society* 21, no. 1 : 128-40.
- National Association of Criminal Defense Lawyers. 2009. *Hearing on S.569, the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act*. (30 octobre) : En ligne : [http://www.nacdl.org/public.nsf/WhiteCollar/Letters_and_Testimony/\\$FILE/S569NACDLOppositionLetter.pdf](http://www.nacdl.org/public.nsf/WhiteCollar/Letters_and_Testimony/$FILE/S569NACDLOppositionLetter.pdf), page consultée le 11 février 2011.
- National Association of Secretaries of State. 2007a. *Letter from Senator Carl Levin*. (13 novembre) : En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=124, page consultée le 10 mars 2011.
- . 2007b. *Elaine Marshall July letter to ABA Corporate Law Committee for Drafting Assistance*. (27 juillet) : En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=580, page consultée le 10 juillet 2010.
- . 2007c. *Elaine Marshall June Letter to NCCUSL for Drafting Assistance*. (11 juin) : En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=579, page consultée le 10 juillet 2010.
- . 2007d. *Elaine Marshall Second letter to NCCUSL for Drafting Assistance*. (27 juillet) : En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=581, page consultée le 10 juillet 2010.
- . 2007e. *Letter from Senator Carl Levin (D-MI) to NASS Regarding Task Force Recommendations*. (13 novembre) : En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=124, page consultée le 19 juillet 2010.
- . 2007f. *Elaine Marshall Septembre letter to Chairman Levin (D-MI) to NASS Regarding Results of the Task Force*. (13 septembre) : En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=578, page consultée le 19 juillet 2010.
- . 2008. *National Conference of Commissioners on Uniform State Laws. Uniform Law Commission S. 2956 (Incorporation Transparency and Law Enforcement*

- Assistance Act*). (24 juillet) : En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=758, page consultée le 19 juillet 2010.
- . 2009a. *Chamber of Commerce letter to Lieberman and Collins on S.569*. (1^{er} octobre) : En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=812, page consultée le 11 février 2009.
- . 2009b. *Elaine Marshall and Ron Thornburgh letter to Joseph Lieberman*. (5 novembre) : En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=824, page consultée le 18 juillet 2010.
- . 2009c. *Letter from Connecticut SOS to Joseph Lieberman on S.569*. (22 octobre) : En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=811, page consultée le 14 avril 2011.
- . 2009d. *Letter from Miller to Ensign S.569*. (4 novembre) : En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=818&Itemid=, page consultée le 15 avril 2011.
- . 2009f. *Nevada SOS Letter to Senator Lieberman Re: S.569 Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act*. (17 juin) : En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=661, page consultée le 14 avril 2011.
- . 2009g. *Rhode Island letter-NCSL-opposition-s569*. (4 novembre) : En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=817, page consultée le 15 avril 2011.
- . 2009h. *Testimony of Hon. Matthew Dunlap, Maine Secretary of State*. (6 juin) : En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=669&Itemid=, page consultée le 15 avril 2011.
- . 2009i. *Testimony of the Kansas Secretary of State on S.569 Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee “Examining State Business Incorporation Practices: A Discussion of the Incorporation Transparency and Law Enforcement Assistance Act.”* En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=663, page consultée le 14 avril 2011.

- . 2009j. *Trey Grayson and Matt Dunlapp Letter to Banking Committee Chair Dodd on S.569*. (28 août) : En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=788, page consultée le 19 juillet 2010.
- . 2009k. *Trey Grayson and Matt Dunlapp Letter to HSGAC Chair Lieberman on S.569*. (24 juillet) : En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=725, page consultée le 19 juillet 2010.
- . 2009l. *Wyoming SOS Letter to Senator Lieberman*. (16 juin) : En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=662, page consultée le 15 avril 2011.
- . 2010a. *Company Formation : Legislation & Proposals on Collection of Beneficial Ownership Information*. En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_content&view=article&id=222:company-formation&catid=26:dc-connection&Itemid=482, page consultée le 15 avril 2011.
- . 2010b. *Company Formation Task Force*. En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_content&task=view&id=113&Itemid=312, page consultée le 19 juillet 2010.
- . 2010c. *NASS Company Task Force Report & Recommendations*. En ligne : http://www.nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=102, page consultée le 4 avril 2011.
- . 2010d. *NASS Summary H.R. 6098*. En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=995&Itemid, page consultée le 13 avril 2011.
- National Conference of State Legislatures. 2009. *Letter-NCSL-opposition-s569-11-04-2009*. 4 novembre. En ligne : http://nass.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=817&Itemid=99999999, page consultée le 19 juillet 2010.
- Naylor, R. Thomas. 1989. *Hot money ou l'argent blanchi : Hot money explique comment l'argent blanchi qui déferle sur toutes les plages financières du monde fuit le fisc et échappe à tout contrôle*, Montréal : Éditions Québec Amérique.

- . 2004. *Wages of Crime : Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- North, D. C. 1990. « A Transaction Cost Theory of Politics ». *Journal of Theoretical Politics* 2, no. 4 : 355.
- OCDE. 1985. *Fiscalité et usage abusif du secret bancaire*. Paris : OCDE.
- . 1987. *L'évasion et la fraude fiscale internationale*. Paris : OCDE.
- . 1998. *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*. Paris : OCDE.
- . 2000. *Improving access to Bank Information for Tax Purposes*. Paris : OCDE.
- . 2000. *Vers une coopération fiscale globale, Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables*. Paris : OCDE.
- . 2001. *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report*. Paris : OCDE.
- . 2003. *Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales : Rapport d'étape 2003*. Paris : OCDE.
- . 2006. *Tax cooperation: towards a level playing field - 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation*. Paris : OCDE.
- . 2007. *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes: The 2007 Progress Report*. Paris : OCDE.
- . 2008. *Overview of the OECD'S Work on International Tax Evasion (a Note by the OECD Secretariat)*. Paris : OCDE.
- . 2009. *A Progress Report on the jurisdictions surveyed by the OECD global forum in implementing the internationally agreed tax standard*. Paris : OCDE.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- ONUUDC. 2004. *Aperçu des conventions des Nations Unies et des normes internationales en matière de législation contre le blanchiment de l'argent*. Vienne : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime – Unité antiblanchiment.
- . 2005. *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant*. New York.

- . 2006 *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption*. New York.
- . 2007. *An Overview of the UN Conventions and Other International Standards Concerning Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism*. Vienne : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime – Unité antiblanchiment.
- Owens, Jeffrey. 2002. « Fiscalité et mondialisation ». *L'observateur de l'OCDE*, no. 230, (janvier).
- Oxford University Press. 2011. *Oxford Dictionaries: hot money*. En ligne : <http://oxforddictionaries.com/definition/hot+money?region=us>, page consultée le 10 juillet 2011.
- Palan, Ronen. 1999. « Trying to Have your Cake while Eating : How and Why the Tax Havens Created Offshore ». *International Studies Quarterly* 42, no. 4 : 625-644.
- . 2002. « Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty ». *International Organization* 56, no. 1 (hiver) : 151-176.
- Paris, Roland. 2003. « The Globalization of Taxation? Electronic Commerce and the Transformation of the State ». *International Studies Quarterly* 47 : 153-182.
- Peillon, Vincent et Arnaud Montebourg. 2002. *Délinquance financière et blanchiment des capitaux*. Paris : Mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe.
- Peltzman, S. 1976. « Toward a More General Theory of Regulation ». *The Journal of Law and Economics* 19, no. 2 : 211.
- Peltzman, S., M. E. Levine, et R. G. Noll. 1989. « The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation ». *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics* 1989 : 1-59.
- Picciotto, Sol. 1992. *International Business Taxation : A Study in the Internationalization of Business Regulation*. London : Weidenfeld and Nicholson.

- . 1999. « La naissance de l'offshore, les paradis fiscaux et le système international ». *L'Économie Politique*, no. 4 : 44-70.
- . 2007. *The International Crisis of Income Taxation: Combating Tax Havens, Capital Flight and Corruption*. En ligne : http://eprints.lancs.ac.uk/634/1/International_Crisis_of_Income_Taxation.pdf, page consultée le 30 mars 2009.
- Poole, K. T. et H. Rosenthal. 1997. *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*: Oxford University Press, USA.
- Putnam, Robert D. 1993. « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games ». Dans Peter B, Evans Harold K. Jacobson, Robert D. Putnam (dir.). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley : University of California Press.
- Reuter, Peter et Edwin M. Truman. 2004. *Chasing Dirty Money: The Fight against Money Laundering*. Washington, DC : Institute for International Economics.
- Robinson, Jeffrey. 2003. *The Sink: Crime, Terror, and Dirty Money in the Offshore World*. Toronto : The Canadian Publishers.
- Roe, M. J. 2003. « Delaware's Competition ». *Harvard Law Review* 117 : 588-646.
- Roe, M. 2005. « Delaware's Politics ». *Harvard Law Review* 118 : 2491–2543.
- Rosdol, Alexa. 2007. « Are CFE'S Leading the Fight Against Money Laundering? ». *Journal of Money Laundering Control* 10, no. 3 : 337.
- Sachs, Jeffrey D. 2005. *Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, New York : Nations Unies, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Schaeffer, Standard. *An Interview with Michael Hudson : An Insider Spills On Offshore Banking Centers*. En ligne : <http://www.counterpunch.org/schaefer03252004.html>, page consultée le 3 décembre 2008.
- Schaer, Katja. 2009. « Les États-Unis servent de paradis fiscal aux capitaux mexicains ». *Le Temps* (Genève), jeudi le 23 juillet, p.15.

- Sharman, Jason. 2006. *Havens in a Storm : The Struggle for Global Tax Regulation*. Ithaca: Cornell University Press.
- Slemrod, Joel. 2004. « The Economics of Corporate Tax Selfishness ». *NBER Working Paper*.
- Snider, Laureen. 1987. « Towards a Political Economy of Reform, Regulation and Corporate Crime ». *Law & Policy* 9, no. 1 (janvier) : 37-68.
- Simmons, Beth A. 1987. « Theories of International Regimes ». *International Organizations* 41, no. 3 (été) : 491-517.
- Simmons, Beth A. Lisa Martin. 1998. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organizations* 52, no. 4 (automne) : 729-757.
- Simmons, Beth A. 2001. « The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation ». *International Organizations* 55, no. 3 (été) : 589-620.
- Singer, David Andrew. 2004. « Capital Rules : The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization ». *International Organization* 58, no. 3 (été) : 531-565.
- Spencer, David et Jason C. Sharman. 2006. « OECD Proposals on Harmful TAX PRACTICES: a status report (PART 2) ». *Journal of International Taxation* 17, no. 11 (novembre).
- . 2007. « International Tax Cooperation (PART 1) ». *Journal of International Taxation* 18, no. 12 (décembre).
- Sullivan, Martin A. 2007. « Lessons from the Last War on Tax Havens », *Tax Notes International* (juillet).
- Sullivan, John V. 2007. *How Our Laws Are Made*. En ligne : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>, page consultée le 5 mars 2011.
- Stigler, G. J. 1971. «The Theory of Economic Regulation», *The Bell journal of economics and management science* : 3-21.
- Stoll-Davey, Camille. 2007. « Assessing the Playing Field : International Co-operation in Tax Information Exchange » Londres: Commonwealth Secretariat.

- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Task Force Financial Integrity and Economic Development. 2011. *Sen. Carl Levin Speech on Offshore Tax Havens and Nicholas Shaxson's Treasure Islands*. En ligne : <http://www.financialtaskforce.org/2011/04/12/sen-carl-levin-speech-on-offshore-tax-havens-and-nicholas-shaxsons-treasure-islands/>, page consultée le 26 mai 2011.
- Taylor, Serge. 1984. *Making Bureaucracies Think : The Environmental Impact Statement Strategy of Administrative Reform*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Tax Analysts. 2002a. « Banking Group Requests to Speak at Hearing on Proposed Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 97 (9 décembre) : 1292.
- . 2002b. « Banking Group Opposes Proposed Regs on Reporting Requirements for Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 97 (30 décembre) : 1681.
- . 2002c. « Banking Organization Criticizes Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 97 (9 décembre) : 1284.
- . 2002d. « Banking Urges Changes to Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 97 (9 décembre) : 1290.
- . 2002e. « CEI Comments on Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 97 (23 décembre) : 1551.
- . 2002f. « Crane Criticizes Regs on Reporting Requirements for Deposit Interest Paid to Nonresident Aliens ». *Tax Notes Today*, Falls Church, (2 octobre) : 191-12.
- . 2002g. « CUNA Criticizes Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 97 (9 décembre) : 1290.
- . 2002h. « Credit Union Submits Comments on Proposed Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 97 (9 décembre) : 1292.
- . 2002i. « Economist Asks to Speak at Hearing on Proposed Regs on Interest Reporting ». *Tax Notes* 97 (9 décembre) : 1292.

- . 2002j. « Economist Opposes Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes 97* (9 décembre) : 1290.
- . 2002k. « Foley Letter on proposed Regs on Reporting Requirements for Deposit Interest Paid to Nonresident Aliens ». *Tax Notes Today*, Falls Church, (4 octobre) : 193-23.
- . 2002l. « Foundation Asks to Appear at Hearing on Proposed Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes 97* (9 décembre) : 1292.
- . 2002m. « Institute Criticizes Reporting Requirements for Deposit Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes 97* (30 décembre) : 1681.
- . 2002n. « Kingston Urges IRS to Withdraw Proposed Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes 97* (9 décembre) : 1291.
- . 2002o. « Legal Foundation Voices Opposition to Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes 97* (9 décembre) : 1292.
- . 2002p. « Norquist Criticizes Proposed Regs on Interest Paid to Non Resident Aliens ». *Tax Notes 97* (25 novembre) : 1027.
- . 2002q. « Paul Urges IRS to Withdraw Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes 97* (9 décembre) : 1291.
- . 2002r. « Rep. Paul Opposes Regs on Reporting Requirements for Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes 97* (30 décembre) : 1681.
- . 2002s. « SBA Comments on Proposed Interest Reporting Regs ». *Tax Notes 97* (9 décembre) : 1290.
- . 2002t. « Session Urges IRS to Withdraw proposed Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes 97* (9 décembre) : 1291.
- . 2002u. « Writer Comments on Proposed Regs on reporting Interest Paid to Nonresident Aliens ». *Tax Notes Today*, Falls Church (13 septembre) : 178-26.
- . 2002v. « Writer Opposes Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes 97* (25 novembre) : 1028.
- . 2002w. « Writer Recommends Changes to Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes 97* (25 novembre) : 1028.

- . 2003a. « Allen Opposes Bank Reporting of Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 99 (7 avril) : 51.
- . 2003b. « Bachus Letter to Snow Requesting Withdrawal of Proposed Regs on Deposit Interest Rules ». *Tax Notes* 98 (10 mars) : 1509.
- . 2003c. « Bankers Ask Treasury to Withdraw Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 100 (22 septembre) : 1522.
- . 2003d. « Banking Committee Urges Snow to Drop Proposed Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 98 (17 mars) : 1660.
- . 2003e. « Bennett and Allard Request Withdrawal of Proposed Rules on Deposit Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 98 (31 mars) : 1971.
- . 2003f. « Brownback Letter to Snow Requesting Withdrawal of Proposed Regs on Deposit Interest Rules ». *Tax Notes* 98 (10 mars) : 1509.
- . 2003g. « Burns Requests Withdrawal of Proposed Regs on Deposit Interest paid to NRAs ». *Tax Notes* 98 (17 mars) : 1660.
- . 2003h. « Cantor Urges Withdrawal of Proposed Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes Today* (21 octobre) : 2003 TNT 203-21.
- . 2003i. « Davis Forwards Letter on the Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 99 (19 mai) : 991.
- . 2003j. « Financial Services Group Asks Treasury to Withdraw Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 101 (13 octobre) : 211.
- . 2003k. « Gramm Urges Treasury to Withdraw Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 98 (17 mars) : 1661.
- . 2003l. « Group of W&M GOP Oppose Bank Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes Today* (16 décembre) : 2003 TNT 241-17.
- . 2003m. « Heritage Foundation Urges Withdrawal of Proposed Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 98 (17 mars) : 1661.
- . 2003n. « House Members Ask Treasury to Withdraw Nonresident Alien Interest- Reporting Rules ». *Tax Notes* 99 (2 juin) : 1360.
- . 2003o. « Inhofe Seeks Withdrawal of Proposed Regs on Reporting Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 98 (17 mars) : 1661.

- . 2003p. « Institute Urges Withdrawal of Proposed Interest Reporting Regs ». *Tax Notes Today* (7 octobre) : 2003 TNT 194-23.
- . 2003q. « Lobbyist Opposes Proposed Interest Reporting Rules for NRAs ». *Tax Notes* 99 (26 mai) : 1159.
- . 2003r. « Members of Congress Oppose Rules on Reporting Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 99 (26 mai) : 1159.
- . 2003s. « Norquist Asks Treasury to Withdraw Proposed Regs on Interest Paid to Nonresident Aliens ». *Tax Notes* 98 (17 mars) : 1661.
- . 2003t. « Olson Defends Nonresident Alien Reporting Regs ». *Tax Notes* 99 (5 mai) : 595.
- . 2003u. « Olson Responds to Lawmakers' Criticism of Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 101 (13 octobre) : 212.
- . 2003v. « Olson Responds to Lawmakers' Letter on Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 99 (9 juin) : 1457.
- . 2003w. « Olson Responds to Letter on Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes Today* (2 janvier) : 1-34.
- . 2003x. « Olson Responds to Senator's Letter on Deposit Interest Reporting ». *Tax Notes* 99 (6 octobre) : 54.
- . 2003y. « Olson Responds to Request to Withdraw Proposed Regs on Reporting Interest for NRAs ». *Tax Notes* 99 (9 juin) : 1456.
- . 2003z. « Olson Thanks Tax Reform Group for Letter on Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 99 (9 juin) : 1456.
- . 2003aa. « Olson Thanks Florida Bankers for Letter on Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 99 (9 juin) : 1456.
- . 2003bb. « Olson Thanks N.Y. Governor for Letter on Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 99 (9 juin) : 1456.
- . 2003cc. Olson : Treasury Taking no Position on ETI repeal Bill ». *Tax Notes* 99 (26 mai) : 1143.
- . 2003dd. « Treasury Olson Thanks Senators for Letter on NRA Interest Reporting ». *Tax Notes* 99 (7 avril) : 52.

- . 2003ee. « Olson Thanks Sen. Burns for Letter on NRA Interest Reporting Rules ». *Tax Notes* 99 (7 avril) : 52.
- . 2003ff. « Olson Thanks Sen. Crapo for Letter on NRA Interest Reporting Rules ». *Tax Notes* 99 (7 avril) : 52.
- . 2003gg. « Olson Thanks Sen. Ensign for Letter on NRA Interest Reporting Rules ». *Tax Notes* 99 (7 avril) : 99.
- . 2003hh. « Pataki Urges Treasury to Withdraw Proposed Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes* 99 (7 avril) : 51.
- . 2003ii. « U.S. Chamber of Commerce Urges Withdrawal of Proposed Regs on Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes* 100 (1^{er} septembre) : 1114.
- . 2003jj. « Senators Oppose Bank Deposit Interest Reporting Regs ». *Tax Notes Today* (22 octobre) : 204-40.
- . 2003kk. « Senators Renew Request to Drop NRA Reporting Regs ». *Tax Notes Today* (9 octobre) : 196-41.
- . 2003ll. « Treasury Thanks Allen for Letter on NRA Interest Reporting Rules ». *Tax Notes* 99 (7 avril) : 52.
- . 2003mm. « Treasury Thanks Bachus Letter on NRA Interest Reporting Rules ». *Tax Notes* 98 (24 mars) : 1824.
- . 2003nn. « Treasury Responds to Sen. Brownback's letter on NRA Interest Reporting Rules ». *Tax Notes* 99 (7 avril) : 52.
- . 2003oo. « Treasury Responds to Sen. Inhofe's Letter on NRA Interest Reporting Rules ». *Tax Notes* 99 (7 avril) : 53.
- . 2003pp. « Treasury Thanks Lawmakers for Letter on NRA Interest-Reporting Rules ». *Tax Notes* 99 (30 juin) : 1896.
- . 2003qq. « Treasury Will Review Rules for Reporting Interest Paid to NRAs, Olson Says ». *Tax Notes* 99 (26 mai) : 1160.
- . 2003rr. « U.S. Treasury Official Defends Nonresident Alien Interest Reporting Regs ». *Tax Notes International Magazine* 30 (12 mai) : 541.
- . 2003ss. « Writers Object to Deposit Interest Disclosure Requirement for Aliens ». *Tax Notes* 99 (16 juin) : 1608.

- . 2004a. « Banking Group Opposes Interest Reporting Regs Affecting Nonresident Aliens ». *Tax Notes Today* (12 mai) : 2004 TNT 92-46.
- . 2004b. « Coalition Calls for Withdrawal of U.S. Nonresident Alien Interest Reporting Regs ». *Tax Notes Today* (28 janvier) : 2004 TNT 18-16.
- . 2004c. « Coalition Urges Withdrawal of Proposed Reg on Deposit Interest Paid to Aliens ». *Tax Notes Today* (4 février) : 2004 TNT 54-13.
- . 2004d. « DeLay Calls Regs on Interest Paid to Nonresident Aliens “Unnecessary” ». *Tax Notes Today* (27 avril) : 2004 TNT 81-20.
- . 2004e. « Jenner Responds to Lawmaker’s Letter on Deposit Interest Reporting ». *Tax Notes Today* (2 avril) : 2004 TNT 64-51.
- . 2004f. « Jenner Responds to Letter on Deposit Interest Reporting ». *Tax Notes Today* (10 juin) : 112-40.
- . 2004g. « Lawmakers ask Treasury to Withdraw Proposed Rules on Reporting Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes Today* (7 avril) : 67-32.
- . 2004h. « Lawmakers Ask Treasury to Withdraw Proposed Rules on Reporting Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes Today* (20 mai) : 98-26.
- . 2004i. « Lawmakers Urges Treasury to Withdraw Proposed Rules on Reporting Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes Today* (14 octobre) : 199-17.
- . 2004j. « Livingston Supports Withdrawal of Nonresident Alien Interest Reporting Regs ». *Tax Notes Today* (5 mai) : 87-37.
- . 2004k. « Norwood Asks Treasury to Withdraw Proposed Rules on Reporting Interest Paid to NRAs ». *Tax Notes Today* (4 février) : 23-62.
- . 2004l. « Olson Responds to Senators’ Letter on Deposit Interest Reporting ». *Tax Notes Today* (2 Janvier) : 1-34.
- . 2004m. « Treasury Responds to Lawmakers’ Letter on Deposit Interest Reporting ». *Tax Notes Today* (21 octobre) : 204-25.
- . 2009. *Carstens (Mexico) Letter Requesting Automatic Exchange of Information*. (February 9) : En ligne : http://faculty.law.wayne.edu/tad/Documents/Country/mexico-carstens_letter.pdf, page consultée le 14 janvier 2009.

- Tax Justice Network. 2007. *Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres*. En ligne : http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf, page consultée le 2 mars 2009.
- . 2009. *Automatic Exchange of Information and The United Nations Tax Committee*. En ligne : http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Info_Exchange_Letter_0912.pdf, page consultée le 16 janvier 2009.
- The Economist. 2009. « L'anti-crise : Sommet du G20 — Enquête : Paradis fiscaux : les pires ne sont pas ceux que l'on croit ». *Courrier international*, no. 961 (1^{er} avril) : 29.
- Trading Markets. 2010. *Ensign Drafts Bipartisan Letter to Postpone Consideration of Bill Harmful to Small Business*. En ligne : http://www.tradingmarkets.com/news/stock-alert/sbcod_ensign-drafts-bipartisan-letter-to-postpone-consideration-of-bill-harmful-to-small-business-934088.html, page consultée le 21 juillet 2010; site maintenant hors d'usage.
- Tsingou, Eleni. 2010. « Who governs and why? The making of the global anti-money laundering regime ». Dans Geoffrey Underhill, Jasper Blom et Daniel Mügge (dir.) *From Reform to Crisis: Financial Integration and the 'New Architecture' of International Financial Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Underhill, Geoffrey R.D. 1999. « Transnational Financial Markets and National Economic Development Models: Global Structures versus Domestic Imperatives », *économies et sociétés*, ME, no. 1-2, 9-10 : 37-68.
- Vernier, Éric. 2005. *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*. 2^e Éd. Paris : Éditions Dunod.
- Verret, J.W. 2010. « *Terrorism Finance, Business Associations, and the 'Incorporation Transparency Act'* ». *Louisiana Law Review* 70, no. 3, (printemps) : 857-910. En ligne : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1633032, page consultée le 26 mai 2011.
- Vogel, S.K. 1996. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca, Cornell University Press.

- Walter, Ingo. 1990. *The Secret Money Market : Inside the Dark World of Tax Evasion, Financial Fraud, Insider Trading, Money Laundering, and Capital Flight*. New York : Ballinger Pub.
- Webb. Michael C. 2004. « Defining the Boundaries of legitimate State Practice: Norms, Transnational actors and the OECD'S Project on Harmful Tax Competition ». *Review of International Political Economy* 11, no. 4 (octobre) : 787-827.
- Whatt, Nicholas, Larry Elliott, Julian Borger et Ian Black. 2009 « G20 declares door shut on tax havens: OECD publishing list of member countries that do not comply with its rules ». *The Guardian* (Londres), 2 avril.
- Wildasin, David E. 1988. « Equilibria in Models of Fiscal Competition ». *Journal of Public Economics* 35 : 229-240.
- Wilson, J.Q. 1980. *The Politics of Regulation*, New York, Basic Books.
- Wolton. Dominique. 2005. *Il faut sauver la communication*. Paris : Flammarion
- Zagaris, Bruce. 2001. « Application of OECD Tax Haven Criteria to Member States Shows Potential Danger to Us Sovereignty ». En ligne : <http://www.itpa.org/open/archive/zagarisoecd.rtf>, page consultée le 26 mai 2011.
- Zoromé, Ahmed. 2007. *Concept of Offshore Financial Centers : In Search of an Operational Definition*. Washington : IMF Working paper.

ANNEXE I

Les 40 recommandations du GAFI¹⁰¹

- Champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux (R.1 et 2)
- Mesures provisoires et confiscation (R. 3)

Mesures à prendre par les institutions financières et les entreprises et professions non financières pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

- Devoir de vigilance relatif à la clientèle et devoir de conservation des documents (R. 4 à 12)
- Déclaration d'opérations suspectes et conformité (R. 13 à 16)
- Autres mesures de dissuasion concernant le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (R. 17 à 20)
- Mesures à prendre à l'égard des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI (R. 21, 22)
- Règlementation et surveillance (R. 23 à 25)

Mesures institutionnelles et autres mesures nécessaires dans les systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

- Les autorités compétentes, leurs attributions et leurs ressources (R. 26 à 32)
- Transparence des personnes morales et constructions juridiques (R. 33, 34)
- Coopération internationale (R. 35)
- Entraide judiciaire et extradition (R. 36 à 39)
- Autres formes de coopération (R. 40)

Les 9 recommandations spéciales

- I. Ratification et mise en oeuvre des instruments des Nations Unies
- II. Incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux commis dans le cadre des activités terroristes
- III. Gel et confiscation des biens des terroristes
- IV. Déclaration des transactions suspectes liées au terrorisme
- V. Coopération internationale
- VI. Remise de fonds alternative
- VII. Virements électroniques
- VIII. Organismes à but non lucratif
- IX. Les passeurs de fonds

101. GAFI. 2009. *À propos du GAFI*. En Ligne. http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,fr_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html, page consultée le 18 février 2009.

Recommandations du GAFI pour lesquelles les États-Unis ne se conforment pas

Recommandation 12

Le devoir de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents découlant des Recommandations 5, 6, 8 à 11 s'appliquent aux entreprises et professions non financières désignées, dans les circonstances suivantes :

- a) Casinos — lorsque les clients effectuent des transactions financières égales ou supérieures au seuil désigné applicable.
- b) Agents immobiliers — lorsqu'ils effectuent des transactions pour leurs clients concernant l'achat et la vente de biens immobiliers.
- c) Négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses — lorsqu'ils effectuent avec un client des transactions en espèces dont le montant est égal ou supérieur au seuil désigné applicable.
- d) Avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables — lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour leurs clients dans le cadre des activités suivantes :
 - achat et vente de biens immobiliers;
 - gestion des capitaux, des titres ou autres actifs du client;
 - gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres;
 - organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés;
 - création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de constructions juridiques, et achat et vente d'entités commerciales.
- e) Prestataires de services aux sociétés et fiducies — lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour un client dans le cadre des activités visées par les définitions figurant dans le Glossaire.

Recommandation 16

Les obligations découlant des Recommandations 13 à 15, et 21 s'appliquent aux entreprises et professions non financières désignées, avec les précisions suivantes :

- a) Les avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables devraient être tenus de déclarer les opérations suspectes lorsque, pour le compte de ou pour un client, ils effectuent une transaction financière dans le cadre des activités visées par la Recommandation 12(d). Les pays sont fortement encouragés à étendre l'obligation de déclaration à toutes les autres activités professionnelles des comptables, notamment l'activité de vérification des comptes.
- b) Les négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses devraient être tenus de déclarer les opérations suspectes lorsqu'ils effectuent avec un client des transactions en espèces égales ou supérieures au seuil désigné applicable.
- c) Les prestataires de services aux sociétés et fiducies devraient être tenus de déclarer les opérations suspectes lorsque, pour le compte de ou pour un client, ils effectuent une transaction s'inscrivant dans le cadre des activités visées par la Recommandation 12(e). Les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et les comptables agissant en qualité de juristes indépendants ne sont pas tenus de déclarer les opérations suspectes

si les informations qu'ils détiennent ont été obtenues dans des circonstances relevant du secret professionnel ou d'un privilège professionnel légal. (Voir les notes interprétatives pour la Recommandation 16 et pour les Recommandations 5, 12 et 16)

Recommandation 33

Les pays devraient prendre des mesures pour empêcher l'utilisation illicite de personnes morales par les blanchisseurs de capitaux. Les pays devraient s'assurer que des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales peuvent être obtenues ou consultées en temps voulu par les autorités compétentes. En particulier, les pays dans lesquels les personnes morales peuvent émettre des actions au porteur devraient prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que ces personnes ne soient pas utilisées à mauvais escient pour blanchir des capitaux, et devraient être capables de démontrer l'adéquation de ces mesures. Les pays pourraient envisager de prendre des mesures pour faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales, nécessaires aux institutions financières pour se conformer aux obligations découlant de la Recommandation 5.

Recommandation 34

Les pays devraient prendre des mesures pour empêcher l'utilisation illicite de constructions juridiques par les blanchisseurs de capitaux. Les pays devraient notamment s'assurer que des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les fiducies exprès, notamment des informations sur les personnes ayant constitué ces fiducies exprès, les administrateurs et les bénéficiaires, peuvent être obtenues ou consultées en temps voulu par les autorités compétentes. Les pays pourraient envisager de prendre des mesures pour faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des constructions juridiques, nécessaires aux institutions financières pour se conformer aux obligations découlant de la Recommandation 5.

Recommandations du GAFI pour lesquelles les États-Unis se conforment faiblement

Recommandation 5

Les institutions financières ne devraient pas tenir de comptes anonymes, ni de comptes sous des noms manifestement fictifs.

Les institutions financières devraient prendre les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, notamment en identifiant et en vérifiant l'identité de leurs clients, lorsque :

- elles nouent des relations d'affaires;

- elles effectuent des transactions occasionnelles : (i) supérieures au seuil désigné applicable; ou (ii) sous forme de virements électroniques dans les circonstances visées par la Note interprétative de la Recommandation Spéciale VII;
- il y a suspicion de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme;
- ou l'institution financière a des doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues.

Les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle sont les suivantes :

a) Identifier le client et vérifier son identité au moyen de documents, données et informations de source fiable et indépendante.

b) Identifier le bénéficiaire effectif, et prendre des mesures raisonnables pour vérifier cette identité de telle manière que l'institution financière ait une connaissance satisfaisante de l'identité du bénéficiaire effectif. Ceci inclut, pour les personnes morales et les constructions juridiques, que les institutions financières prennent également des mesures raisonnables pour comprendre la propriété et la structure de contrôle du client.

c) Obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.

d) Exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et assurer un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, lorsque cela est nécessaire, de l'origine des fonds.

Les institutions financières devraient mettre en oeuvre chacune des mesures de vigilance figurant aux paragraphes (a) à (d) ci-dessus, mais elles peuvent déterminer l'étendue de ces mesures en fonction du niveau de risque associé au type de clientèle, de relation d'affaires ou de transaction. Les mesures prises devraient être conformes aux lignes directrices mises en place par les autorités compétentes.

Pour les catégories à plus haut risque, les institutions financières devraient prendre des mesures de vigilance renforcée. Dans des circonstances déterminées, lorsque les risques sont faibles, les pays peuvent décider d'autoriser les institutions financières à appliquer des mesures réduites ou simplifiées.

Les institutions financières devraient vérifier l'identité du client et du bénéficiaire effectif avant ou au moment de l'établissement d'une relation d'affaires, ou lorsqu'elles effectuent des transactions pour des clients occasionnels. Les pays peuvent autoriser les institutions financières à achever ces vérifications, dans des délais aussi brefs que possible, après l'établissement de la relation, si les risques de blanchiment de capitaux sont gérés de façon efficace et s'il est essentiel de ne pas interrompre le déroulement normal de la relation d'affaires.

Si l'institution financière ne peut pas se conformer aux obligations découlant des paragraphes (a) à (c) ci-dessus, elle ne devrait pas ouvrir de compte, nouer de relations d'affaires ou effectuer une

transaction; ou devrait mettre un terme à la relation d'affaires; et devrait envisager de faire une déclaration d'opérations suspectes concernant ce client.

Ces obligations devraient s'appliquer à tous les nouveaux clients, néanmoins les institutions financières devraient les appliquer également aux clients existants selon l'importance des risques qu'ils représentent et devraient mettre en oeuvre des mesures de vigilance sur ces relations existantes aux moments opportuns.

Recommandation 24

Les entreprises et les professions non financières désignées devraient être soumises aux mesures de réglementation et de surveillance suivantes :

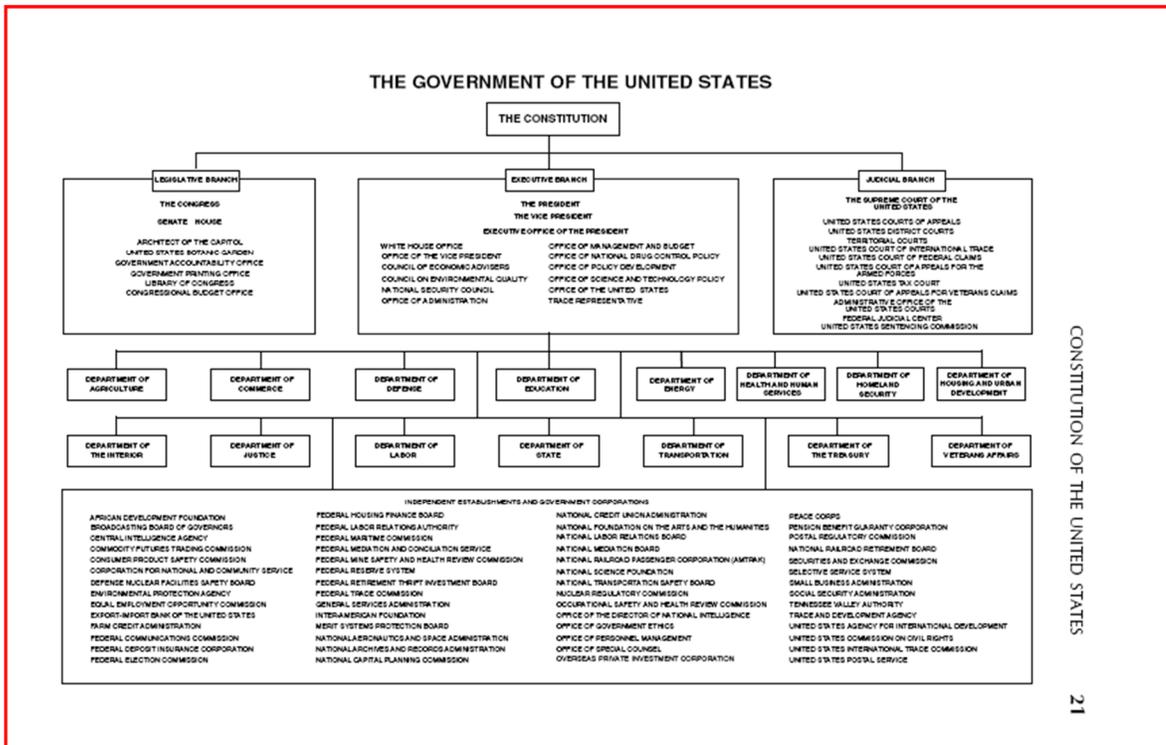
a) Les casinos devraient être soumis à un régime complet de réglementation et de surveillance visant à s'assurer qu'ils ont effectivement pris les mesures nécessaires pour lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Au minimum :

- les casinos devraient être soumis à une autorisation préalable;
- les autorités compétentes devraient prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'un casino, d'en devenir les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction ou d'exploitant;
- les autorités compétentes devraient s'assurer que le respect par les casinos de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme fait l'objet d'une surveillance effective.

b) Les pays devraient s'assurer que les autres catégories d'entreprises et de professions non financières désignées sont soumises à des dispositifs efficaces de suivi et de contrôle du respect de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces mesures devraient être prises en fonction de la sensibilité aux risques. Ces contrôles peuvent être effectués par une autorité gouvernementale ou par une agence de réglementation appropriée, à condition qu'une telle organisation puisse s'assurer que ses membres se conforment à leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

ANNEXE II

Figure 1 : Structure des trois pouvoirs du gouvernement des États-Unis



Source : Réimprimé à partir de : États-Unis. Surintendant des documents. 2010. *Diagram of the Government of the United States – Ben’s Guide*. En ligne : http://bensguide.gpo.gov/files/gov_chart.pdf, page consultée le 3 mars 2011.

ANNEXE III

Tableau I

Tableau de l'opposition au projet de règlement sur la déclaration d'intérêt sur les dépôts bancaires (Reg 133254-02)			
18 Sénateurs	93 Membres du Congrès		Groupes d'intérêts
Wayne Allard	Robert Aderholt	Sue Kelly	<i>American Conservative Union</i>
George Allen	Todd Akin	Mark Kennedy	<i>American Enterprise Institute</i>
Robert Bennett	Spencer Bachus	Jack Kingston	<i>American Legislative Exchange Council</i>
Sam Brownback	Richard Baker	Mark Kirk	<i>Americans for Prosperity Foundation</i>
Jim Bunning	J Gresham Barrett	Ron Lewis	<i>Americans for Tax Reform</i>
Conrad Burns	Roscoe Bartlett	Franc Lucas	<i>American Shareholders Association</i>
Mike Crapo	Bob Beauprez	Donald Manzullo	<i>Capital Research Center</i>
Elizabeth Dole	Judy Biggert	Jim Matheson	<i>Cato Institute</i>
John Ensign	Rob Bishop	Gregory Meeks	<i>Center of Freedom and Prosperity</i>
Michael Enzi	Roy Blunt	Garry Miller	<i>Citizens for a Sound Economy</i>
Chuck Hagel	Allen Boyd	Jeff Miller	<i>Citizen Outreach</i>
Orin Hatch	Michael Burgess	Dennis Moore	<i>The Club for Growth</i>
James Inhofe	Dan Burton	Tim Murphy	<i>Coalition for Tax Competition</i>
Zell Miller	Chris Cannon	Sue Myrick	<i>Coalitions for America</i>
Don Nickles	Eric Cantor	Bob Ney	<i>Competitive Enterprise Institute</i>
Rick Santorum	John Carter	Charlie Norwood	<i>Council for Citizens Against Government Waste</i>
Gordon Smith	Chris Chocola	Buct Otter	<i>Discovery Institute</i>
John Sununu	Tome Cole	Michal Oxley	<i>Empower America</i>
	Mac Collins	Ron Paul	<i>Family Research Council</i>
	Phil Crane	Steven Pearce	<i>Freedom Alliance</i>
Agences fédérales			
<i>Office of Advocacy of Small Business Association</i>	John Abney Culberson	Mike Pence	<i>Freedom Works</i>
<i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>	Randy Cunningham	Joe Pitts	<i>Frontiers of Freedom institute</i>
	Jim Davis	Jon Porter	<i>The Heritage Foundation</i>
Industrie financière	Nathan Deal	Deborah Pryce	<i>Independent Women's Forum</i>
	Tom DeLay	Jim Ramstad	<i>Institute for Policy Innovation</i>
<i>American Bankers Association</i>	Jim DeMint	Rick Renzi	<i>Institute for Research on the Economics of Taxation</i>
<i>America's community bankers</i>	Lincoln Diaz-Balart	Thomas M. Reynolds	<i>Iowans for Tax Relief</i>
<i>The Argus Group</i>	Jennifer Dunn	Ileana Ros-Lehtinen	<i>Kansas Taxpayers Network</i>
<i>Conference of State Bank Supervisors</i>	Phil English	Mike Ross	<i>Maryland Taxpayers Association</i>
<i>Credit Union National Association</i>	Tom Feeney	Edward Royce	<i>National Center for Policy Analysis</i>
<i>The Financial Services Roundtable</i>	Mark Foley	Paul Ryan	<i>National center for Public Policy Research</i>
<i>Florida Bankers Association</i>	Randy Forbes	James saxton	<i>National Retail Sales Tax Alliance inc</i>
<i>Livingston Group LLC</i>	Vito Fossella	Pete Sessions	<i>National Small Business United</i>
<i>Navy Federal Credit Union</i>	Trent Franks	John Shadegg	<i>National Tax Limitation committee</i>
<i>UBS AG</i>	Scott Garrett	Clay Shaw	<i>National Taxpayers Union</i>
	Mark Green	Christopher Shays	<i>Ohio Taxpayers Association & OTA Foundation</i>
	Katherine Harris	Cliff Stearns	<i>Oregon Taxpayers United</i>
	Melissa Hart	John Sullivan	<i>Pacific Research Institute</i>
	J.D. Hayworth	Lee Terry	<i>The Performance Institute</i>
	Jeb Hensartling	Pat Tiberi	<i>Public Interest Institute</i>
	Wakky Hergert	Pat Toomey	<i>60 Plus Association</i>
	Peter Hoekstra	David Vitter	<i>Small Business Association</i>
	Darlene Hooley	Melvin Watt	<i>Small Business Administration</i>
	John Hostettler	Dave Weldon	<i>Small Business and Entrepreneurship Council</i>
	Steve Israel	Roger Wicker	<i>Small Business Survival Committee</i>
	Ernest Istook	Joe Wilson	<i>Southeastern Legal Foundation, Inc.</i>
	Walter Jones		<i>The Sovereign Society</i>
			<i>Taxpayers League of Minnesota</i>
			<i>Taxpayer's Protection Alliance</i>
			<i>Tennessee Tax Revol Inc.</i>
			<i>The Sovereign Society</i>
			<i>USA Next</i>
			<i>U.S. Chamber of Commerce</i>

ANNEXE IV

Tableau II

Tableau des membres affiliées au groupe <i>Coalition for Tax Competition</i>			
<i>American Enterprise Institute</i>	<i>Coalition for Tax Competition</i>	<i>Independent Women's Forum</i>	<i>Privacilla.org</i>
<i>American Legislative Exchange Council</i>	<i>Coalitions for America</i>	<i>Institute for Policy Innovation</i>	<i>Public Interest Institute</i>
<i>Americans for Tax Reform</i>	<i>Competitive Enterprise Institute</i>	<i>IRET</i>	<i>60 Plus Association</i>
<i>American Shareholders Association</i>	<i>Council for Citizens Against Gov't Waste</i>	<i>National Center for Policy Analysis</i>	<i>Small Business & Entrepreneurship Council</i>
<i>Association of Concerned Taxpayers</i>	<i>Discovery Institute</i>	<i>National Retail Sales Tax Alliance, Inc</i>	<i>Southeastern Legal Foundation, Inc.</i>
<i>Capital Research Center</i>	<i>Empower America</i>	<i>National Small Business United</i>	<i>The Sovereign Society</i>
<i>Cato Institute</i>	<i>Free Congress Foundation</i>	<i>National Tax Limitation Committee</i>	<i>United Seniors Association</i>
<i>CF&P Foundation</i>	<i>Freedom Alliance</i>	<i>National Taxpayers Union</i>	<i>U.S. Chamber of Commerce</i>
<i>Citizens for a Sound Economy</i>	<i>Frontiers of Freedom Institute</i>	<i>The Performance Institute</i>	
<i>The Club for Growth</i>	<i>The Heritage Foundation</i>	<i>The Potomac Foundation</i>	

Tableau III

Tableau des arguments présentés aux autorités américaines en défaveur du projet de règlement Reg 133254-02		
Argument	Réurrence	
1 Les investisseurs pourraient Juger que les États-Unis n'appliquent pas un niveau suffisant de respect des renseignements personnels, ce qui entraînerait une fuite de capitaux vers d'autres places financières.	54	
2 Risque d'affecter l'économie américaine, les institutions américaines et de fragiliser le système bancaire	46	
3 Le Congrès a abordé la question des dépôts d'intérêts des non résidents en concluant toujours qu'il ne fallait pas rapporter l'intérêt sur dépôts des non résidents. L'objectif du Congrès était alors d'attirer des capitaux dans l'économie américaine. L'IRS doit faire appliquer les lois du Congrès et ne peut aller à leur encontre.	39	
4 Le projet de règlement imposerait des coûts de conformité élevés supérieurs à ceux estimés par l'IRS.	31	
5 Le projet de règlement n'est pas nécessaire pour assurer le respect de la loi fiscale américaine.	25	
6 Le projet réduirait la liquidité des banques ce qui aurait un impact négatif sur la disponibilité de prêts en capitaux pour le consommateur, les acheteurs de maison et les petites entreprises.	20	
7 Le projet de règlement REG-133254-02 dépasse l'autorité de l'IRS.	20	
8 Le projet risquerait de nuire à l'agenda de réforme fiscale du président Bush.	15	
9 Les inconvénients de la mise en place du projet de règlement dépassent les avantages.	13	
10 Certaines organisations/associations s'opposent au projet.	11	
11 Le projet de règlement est conçu pour aider les autorités étrangères à imposer une deuxième couche de taxe aux revenus faits aux États-Unis.	10	
12 L'échange d'information n'aidera pas l'IRS à augmenter sa capacité à taxer les résidents américains.	9	
13 Le projet de règlement REG-133254-02 ne constitue qu'une légère amélioration par rapport à REG-126100-00.	8	
14 Aucune analyse coût-bénéfices n'a été effectuée par l'IRS.	7	
15 Le Regulatory Flexibility Act s'applique, l'IRS doit faire une analyse de flexibilité ou prouver que les petites entreprises ne seront pas affectées.	6	
16 La majorité des pays sont ciblés par le projet de règlement proviennent de l'Union Européenne (UE). Supporter le projet de règlement équivaut à accepter la proposition d'échange d'information automatique de l'UE (modèle à taxe élevée).	5	
17 Le projet de règlement permettrait la transmission d'information à des autorités étrangères non-identifiées et cette information pourrait tomber entre de mauvaises mains.	5	
18 Le projet de règlement fait la promotion de la taxation internationale et mine la souveraineté des États-Unis.	3	
19 La position des États-Unis vis-à-vis les propositions de l'Union Européenne devrait être clarifié à l'OCDE.	3	
20 Le projet de règlement n'aidera pas à combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.	3	
21 Le projet de règlement est contraire à l'intérêt national.	2	
22 Le projet de règlement constitue une mauvaise utilisation des ressources de l'IRS.	2	
23 Des réglementations additionnelles ne devraient être imposées que si les obligations établies par la loi (statutory requirements) sont nécessaires.	2	
24 Le projet de règlement risque d'avoir l'effet opposé (réduire la transparence).	1	

Tableau IV

Tableau des arguments présentés aux autorités américaines en défaveur du projet de règlement Reg 133254-02 (divisé par type d'argument)		
Arguments relatifs à l'impact du projet de règlement sur l'économie		
1	Les investisseurs pourraient Juger que les États-Unis n'appliquent pas un niveau suffisant de respect des renseignements personnels, ce qui entraînerait une fuite de capitaux vers d'autres places financières .	54
2	Le projet risque d' affecter l'économie américaine , les institutions américaines et de fragiliser le système bancaire.	46
6	Le projet réduirait la liquidité des banques ce qui aurait un impact négatif sur la disponibilité de prêts en capitaux pour le consommateur, les acheteurs de maison et les petites entreprises.	20
Total		120
Arguments relatifs à la légitimité de l'IRS et à son autorité légale pour mettre en place de le projet de règlement		
3	Le Congrès a abordé la question des dépôts d'intérêts des non résidents en concluant toujours qu'il ne fallait pas rapporter l'intérêt sur dépôts des non résidents. L'objectif du Congrès était alors d'attirer des capitaux dans l'économie américaine. L'IRS doit faire appliquer les lois du Congrès et ne peut aller à leur rencontre.	39
7	Le projet de règlement REG-133254-02 dépasse l'autorité de l'IRS .	20
14	Aucune analyse coût-bénéfices n'a été effectuée par l'IRS.	7
15	Le Regulatory Flexibility Act s'applique, l'IRS doit faire une analyse de flexibilité ou prouver que les petites entreprises ne seront pas affectées.	6
23	Des réglementations additionnelles ne devraient être imposées que si les obligations établies par la loi (statutory requirements) sont nécessaires pour son application .	2
Total		74
Arguments relatifs aux coûts du projet de règlement imposés à l'industrie financière		
4	Le projet de règlement imposerait des coûts de conformité élevés, supérieurs à ceux estimés par l'IRS .	31
9	Les inconvenients de la mise en place du projet de règlement dépassent les avantages.	13
Total		44
Arguments relatifs à l'utilité du projet de règlement et à sa capacité à obtenir les effets escomptés		
5	Le projet de règlement n'est pas nécessaire pour assurer le respect de la loi fiscale américaine .	25
12	L'échange d'information n'aidera pas l'IRS à augmenter sa capacité à taxer les résidents américains .	9
20	Le projet de règlement n'aidera pas à combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.	3
24	Le projet de règlement risque d'avoir l'effet opposé (réduire la transparence).	1
Total		38
Arguments relatifs à la conformité du projet de règlement avec la politique fiscale américaine		
8	Le projet risquerait de nuire à l'agenda de réforme fiscale du président Bush .	15
11	Le projet de règlement est conçu pour aider les autorités étrangères à imposer une deuxième couche de taxe aux revenus faits aux États-Unis.	10
16	La majorité des pays sont ciblés par le projet de règlement proviennent de l'Union Européenne (UE). Supporter le projet de règlement équivaut à accepter la proposition d'échange d'information automatique de l'UE (modèle à taxe élevé).	5
18	Le projet de règlement fait la promotion de la taxation internationale et mine la souveraineté des États-Unis.	3
19	La position des États-Unis vis-à-vis les propositions de l'Union Européenne devrait être clarifié à l'OCDE .	3
Total		36
Autres arguments		
10	Certaines organisations/associations s'opposent au projet (utilisation de la crédibilité d'autres organisations pour augmenter celle de l'argumentation).	11
13	Le projet de règlement REG-133254-02 ne constitue qu'une légère amélioration par rapport à REG-126100-00.	8
17	Le projet de règlement permettrait la transmission d'information à des autorités étrangères non-identifiées et cette information pourrait tomber entre de mauvaises mains.	5
21	Le projet de règlement est contraire à l' intérêt national .	2
22	Le projet de règlement constitue une mauvaise utilisation des ressources de l'IRS .	2
Total		28

ANNEXE V

Tableau V

Tableau de l'opposition aux projets de loi S.2965, S.569, H.R.6098		
Sénateurs	Secrétaires d'État	Public Policy Groups
John Ensign	Elaine Marshall (Carolina)	American Bar Association (ABA)
Tom Carper	John Gale (Nebraska)	Kevin L. Sheperd (ABA)
Susan Collins	Max Maxfield (Wyoming)	National Conference of Commissioners on Uniform State Laws Uniform Law Commission (NCCUSL-ULC)
Ted Kaufman	Ross Miller (Nevada)	Chamber of Commerce of the United States of America (CCUSA)
Lindsey Graham	Matthew Dunlap (Maine)	National Conference of State Legislatures (NCSL)
Tom Coburn	Ron Thornbyrg (Kansas)	National Association of Criminal Defense Lawyers
	Trey Greyson (Kentucky)	National Association of Secretaries of State (NASS)
	Susan Bysiewicz (Connecticut)	Harry J. Haynsworth (Drafting Committee on Uniform Law Enforcement Access to Entity Information Act Uniform Law Commission)
	Don Balfour (Rhodes Island)	
	Jim Condos (Vermont)	
	Pennsylvanie	
Industrie financière		
<i>The American College of Trust, and Estate Counsel ACTEC</i>	Ohio	
David H. Kellogg, President and Chief Executive Officer (Solers Inc.)		

Tableau VI

Tableau de l'appui aux projets de loi S.2965, S.569, H.R. 6098		
Agences fédérales et représentants de l'État	Groupes d'intérêts	
Janice Ayala (<i>Office of Investigations U.S. Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security</i>)	Brookes (<i>Friends Fiduciary Corporation</i>)	Boston Common Asset Management, LLC
David S. Cohen (<i>Assistant Secretary for Terrorist Financing, Department of the Treasury</i>)*	Raymond Baker (<i>Global Financial Integrity</i>)	Corp.gov.net
Jennifer Shasky Calvery (<i>Senior Counsel to the Deputy Attorney General U.S. Department of Justice</i>)*	Corinna Gilfillan (<i>Global Witness</i>)	Earthrights International
Adam S. Kaufmann (<i>Assistant District Attorney, Chief of Investigation Division Central New York County District Attorney's Office</i>)	Bea Edwards (<i>Government Accountability Project</i>)	Friends of the Earth
Sénateurs et Représentants du Congrès	Marie Dennis (<i>Office for Global Concerns</i>)	Global Financial Integrity
S.2956	Jo Marie Griesgraber (<i>New Rules for Global Finance</i>)	Global Witness
Sen Levin, Carl [MI] (introduced 5/1/2008)	Gawain Kripke (<i>Oxfam America</i>)	Natural Investments, LLC
Sen Coleman, Norm [MN] - 5/1/2008	Todd Tucker (<i>Public Citizen's Global Trade Watch</i>)	Oxfam America
Sen Obama, Barack [IL] - 5/1/2008	Sarah Lewis (<i>Tax Justice Network USA</i>)	Pax World Management, LLC
S.569	Nicole Tichton (<i>U.S. Public Interest Research Groups</i>)	Revenue Watch Institute
Sen Levin, Carl [MI] (introduced 3/11/2009)	Jon Adler (<i>Federal Law Enforcement Officers Association</i>)	John R. Ramsey (<i>Federal Law Enforcement officers Association</i>)
Sen Grassley, Chuck [IA] - 3/11/2009	MaryKnoll	Jack A. Blum (<i>Tax Justice Network</i>)
Sen McCaskill, Claire [MO] - 3/11/2009		
H.R. 6098		
Rep Maloney, Carolyn B. [NY-14] (introduced 8/10/2010)		
Rep Chu, Judy [CA-32] - 9/16/2010		
Rep Frank, Barney [MA-4] - 8/10/2010		
Rep Lynch, Stephen F. [MA-9] - 9/16/2010		

*Généralement en faveur, mais présente aussi des arguments en défaveur

Annexe VI

Tableau VII

Tableau des arguments présentés aux autorités américaines en opposition aux projets de loi S.2956, S.659, H.R.6098				
	Argument	Réurrence (total)	Audiences	Lettres
1	Le projet de loi imposerait un fardeau aux États et aux entreprises légitimes.	21	5	16
2	D'autres projets de loi tel le Uniform Act pourraient possiblement répondre aux exigences relativement à la recommandation 33 du GAFI.	14	3	11
3	S.569 ne constitue pas la meilleure façon de régler le problème de blanchiment et de financement d'activités terroristes.	12	2	10
4	La réglementation sur la formation d'entreprises devrait demeurer la prérogative des États , avec une implication fédérale minimale.	12	3	9
5	Il n'est pas le temps d'imposer ce type de loi à un moment où l'économie américaine et le système financier sont fragiles .	11	3	8
6	La définition de bénéficiaire effectif est vague et trop large et compliqué.	11	8	3
8	S.569 imposerait un mandat sans fonds aux États.	9	2	8
7	S'oppose à la création du groupe d'agents de formation et s'oppose à l'obligation de déclaration d'activité suspecte pour les avocats .	8	3	5
9	S.569 nécessiterait la modification des lois de certains États .	8	2	6
10	Le projet de loi pourrait ultimement servir d'incitatif négatif à la création d'entreprise .	6	2	4
11	Les fonds ne devraient pas pouvoir être puisés à même les bourses de la sécurité interne (Homeland Security).	5	4	1
12	Souhaite éviter que les Secrétaires d'États deviennent des agences d'application de la loi.	4	1	3
13	Le Département du Trésor dispose déjà des outils dont il a besoin pour assurer le suivi des transactions financières via l'IRS.	4	0	4
14	S.569 entre en conflit avec le respect de la vie privée .	3	2	1
15	Le Royaume-Uni avait déjà tenté d'imposer une obligation similaire et avait conclu que cela serait néfaste.	3	3	0
16	L'impact du projet de loi a été mal évalué : Le temps de mise à jour des dossiers devrait être révisé et pose potentiellement un risque.	3	1	2
17	Le projet de loi pourrait réduire la formation de capitaux et décourager l'entrepreneuriat .	2	2	0
18	Le projet risque de placer les États-Unis en position de désavantage concurrentiel avec les autres États .	2	1	1
19	Le projet de loi ferait fuire les investissements .	2	1	1
20	Une pénalité criminelle peut être imposée pour une violation de documentation (des innocents peuvent être condamnés même sans preuve de mauvaise intention).	2	1	1
23	À ce jour, il n'y a aucune requête des autorités d'application de la loi qui n'aie pas été répondue.	2	1	1
22	Le projet de loi a été présenté dans le désordre: traditionnellement, les mesures anti-blanchiment relèvent du comité sur les banques .	1	0	1
21	La diligence raisonnable envers le client pour les avocats devrait être développée par la profession.	1	0	1
24	Il s'agit d'un exemple de législation du gouvernement qui veut aller trop loin dans la réglementation du système de libre-entreprise américaine.	1	0	1
25	Le projet de loi affaiblirait la sécurité nationale des États-Unis.	1	0	1
26	Les agences d'application de la loi devraient utiliser une assignation à comparaître pour obtenir l'information sur les bénéficiaires effectifs plutôt que d'imposer aux États de maintenir cette information.	1	1	0
27	S.569 ne tient pas compte de la réalité des entreprises lorsque vient le temps de s'enregistrer (la liste de propriétaires n'est pas toujours disponible).	1	1	0
28	Les agents de formation devraient être responsables de conserver les renseignements.	1	0	1
29	Il y a un risque pour que les États plus sévères subissent des pressions de nivellement par le bas si la réglementation fédérale est moins sévère.	1	0	1
30	Il existe d'autres moyens pour assurer la conformité avec la recommandation 33 du GAFI.	1	1	0

Tableau VIII

Tableau des arguments présentés aux autorités américaines pour (y compris les arguments généralement pour, indiquant que le projet de loi pourrait encore être amélioré) des projets de loi S.2956, S.659, H.R.6098				
	Argument	Réurrence (total)	Audiences	Lettres
1	Le projet de loi permettra aux agences d'application de la loi de contrer l'utilisation des entreprises américaines à des fins illicites.	5	3	2
2	Les États-Unis sont accusés d' hypocrisie en appelant au respect des standards anti-blanchiment.	5	4	1
3	Le projet de loi n' impose pas un mandat sans fonds aux États et les coûts seraient limités.	5	4	1
4	Les États-Unis devraient être à la hauteur de leurs engagements internationaux , ce que seul un projet de loi fédéral rend possible.	3	1	1
5	Le projet de loi n' impose pas que soit rendue publique l'information sur les compagnies.	3	2	1
6	Le projet de loi aurait les résultats escomptés même si les criminels mentent lorsqu'ils remplissent les formulaire, car cela constituerait une preuve de fraude.	3	3	0
7	Le projet de loi constitue un pas dans la bonne direction, mais devrait être amendé.	3	3	0
8	Le Projet de loi permet d'obtenir l'information adéquate dans un temps donné raisonable.	2	2	0
9	Argument s'opposant à des propositions de rechange présentées par les détracteurs du projet de loi.	2	2	0
10	Le projet de loi ne tente pas de fédéraliser une responsabilité des États.	2	1	1
11	Un élément important auquel le projet de loi devrait aussi s'attaquer est le transfert de propriété effective.	2	2	0
12	Pour améliorer le projet de loi, tous devraient fournir une pièce de documentation, pas seulement les non-résidents.	2	2	2
13	Il y a une faille dans le projet qui ne vise que les LLC et exclue les compagnies publiques.	2	2	0
14	Les présumés inconvénients pour les propriétaires d'entreprises et les coûts ne devraient pas être jugés plus importants que la Sécurité nationale.	1	1	0
15	Les États se font une compétition pour les recettes perçues sur l'enregistrement de compagnies.	1	1	0
16	Les compagnies coquilles anonymes ne répondent à aucun besoin légitime des entreprises.	1	1	0
17	Les agents d'enregistrement de compagnie devraient avoir les mêmes responsabilités que les institutions financières sous le régime antiblanchiment.	1	1	0
18	Les États ne font la promotion du secret que parce qu'ils craignent perdre une source de financement.	1	1	0
19	Le projet de loi inclu des pénalités, mais elles devraient être renforcées.	1	1	0

Annexe VII

Tableau IX

Tableau des groupes de lobbying et de leur client ayant déclaré avoir fait des activités de lobbying au Sénat et au Congrès pour la période 2009, 2010				
Groupe de lobby	Client	Type d'organisation ou d'entreprise	Période au cours de laquelle le lobbying a été effectué	
			2009	2010
<i>American Bar Association (ABA)</i>	-	Association	Q2, Q3	Q2
<i>Chamber of Commerce of the USA</i>	-	Association	Q3	-
<i>Flint Hills Resources LP</i>	Appartient à <i>Koch Industries Inc.</i>	Entreprise de raffinage et de produits chimiques	Q2, Q3, Q4	-
<i>Koch Companies Public Sector, LLC</i>	Appartient à <i>Koch Industries Inc.</i>	Groupe de compagnies (activités variés incluant : polymère et fibres, minéraux, processus de contrôle de la pollution, raffinage et produits chimiques, commerce des matières premières, produits de la forêt, fertilisants, élevage, lobbying)	Q2, Q3, Q4	Q1, Q2, Q3
<i>National Association of Criminal Defense Lawyers (NACDL)</i>	-	Association	Q4	
<i>National Fraternal Order of Police</i>	-	Association	Q4	Q4
<i>Peck, Madigan, Jones & Stewart</i>	Secrétaire d'État, État du Delaware	Secrétaire d'État	Q2	Q3, Q4
<i>Peck, Madigan, Jones & Stewart Inc.</i>	NIC Inc.	Fournisseur de services de gouvernement en ligne	Q3	Q3
Peter Harter	<i>Intellectual Ventures, LLC</i>	Firme de capital de risque investissant dans les inventions	-	Q1
<i>Quinn Gillespie & Associates</i>	-	Firme de lobbying	Q4	-
<i>SIFF & Associates, PLLC</i>	<i>Koch Companies Public Sector</i>	<i>Voir Koch Compangies</i>	-	Q4
<i>Siff & Lake LLP</i>	<i>Koch Companies Public Sector LLC</i>	<i>Voir Koch Compangies</i>	Q3, Q4	Q2, Q3