



COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE
GÉNÉRALE ET DU PLAN

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 9 septembre 2009

*LA LUTTE CONTRE LES PARADIS FISCAUX :
TRENTE PROPOSITIONS POUR PASSER À L'ACTE*

SYNTHÈSE DU RAPPORT DE LA MISSION D'INFORMATION
SUR LES PARADIS FISCAUX

MM. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT, GILLES CARREZ, RAPPORTEUR GÉNÉRAL,
JEAN-PIERRE BRARD, HENRI EMMANUELLI,
JEAN-FRANÇOIS MANCEL ET NICOLAS PERRUCHOT

En quelques mois, la communauté internationale a pris la mesure de l'importance de la lutte contre les paradis fiscaux. Lors de la création de la mission d'information en décembre 2008, la traduction concrète des annonces du G20 de novembre 2008 paraissait encore relever d'une certaine naïveté. Pourtant, les États ont semblé vouloir saisir, ces derniers mois, l'opportunité qui était offerte en ces temps de crise pour jeter les bases d'une régulation des paradis fiscaux.

Les avancées réalisées permettent d'espérer la disparition de zones d'ombres par la combinaison de quatre vecteurs :

- une évolution des paradis fiscaux vers plus de régulation et de transparence, permettant d'identifier les personnes, d'appréhender les activités réelles, de tracer les flux et d'analyser les risques ;

- une ouverture des paradis fiscaux par la mise en œuvre de procédures performantes d'échange de renseignements, y compris à des fins fiscales ;

- le contournement des États et territoires non coopératifs par la mise en œuvre de procédures d'information, de documentation et de contrôle directement avec les entités qui y sont établies ;

- le durcissement des dispositifs de rétorsion en direction des États et territoires non coopératifs, particulièrement concernant les flux et opérations affectant les entreprises.

Néanmoins, il convient de rester prudent. Si les travaux engagés tant par l'OCDE que par la Commission européenne ont permis des avancées certaines, ils n'ont pas attaqué le cœur du système, c'est-à-dire le secret. Leurs travaux ont plus régulé la concurrence fiscale, sans parvenir d'ailleurs à la maîtriser, qu'accru la transparence. C'est donc un véritable renversement de perspective qui doit s'opérer aujourd'hui afin de donner la priorité, non pas à la provenance des fonds et activités, mais à leur environnement réglementaire et fiscal.

La France doit continuer à participer activement aux travaux conduits au sein de l'OCDE et de l'Union européenne. Elle doit aussi, maintenant que le contexte international s'y prête et en concertation avec ses partenaires, plaider en faveur d'un renforcement de la régulation financière et bancaire et des moyens de contrôle.

A cette fin, la mission d'information propose 30 mesures concrètes. Certaines doivent être prises à un niveau international, et notamment communautaire. D'autres relèvent du droit interne.

La première de ces propositions vise à doter la France de sa propre liste de territoires non coopératifs. Aucune avancée significative ne sera en effet possible si nous ne disposons pas de cet instrument indispensable à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

→ Doter la France de sa propre liste de territoires non coopératifs.
--

I.- RENFORCER LA REGULATION FINANCIERE ET BANCAIRE

Le changement de contexte international doit permettre de lever les blocages qui pèsent sur la régulation financière et bancaire, sans pénaliser au plan concurrentiel l'économie française.

1.- Les établissements de crédits

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire recommande au conseil d'administration et à la direction générale des établissements bancaires de bien comprendre la structure opérationnelle de la banque, y compris lorsque celle-ci opère dans des juridictions ou par l'intermédiaire de structures qui font écran à la transparence (principe « Connaissez votre structure »).

Les banques peuvent en effet choisir d'opérer dans des juridictions non coopératives ou de mettre en place des structures complexes (véhicules *ad hoc* ou montages sous forme de fiducie), souvent pour des motifs légitimes justifiés par leur activité. Cela peut toutefois présenter des risques financiers et juridiques pour l'établissement bancaire, empêcher le conseil d'administration et la direction générale d'exercer une surveillance adéquate et nuire à l'efficacité du contrôle bancaire. En conséquence, la direction générale d'une banque devrait s'assurer que ces structures ou activités sont conformes aux lois et règlements applicables.

En outre, la mise en place de dispositifs rigoureux d'appréciation du risque opérationnel par les établissements bancaires français est prioritaire, de même que la mise en œuvre de dispositifs spécifiques visant à identifier et à suivre le risque de fraude. Il serait opportun de renforcer les règles prudentielles s'appliquant aux établissements de crédit, s'agissant de leurs activités ou de leurs implantations dans des territoires non coopératifs. Des contraintes de fonds propres spécifiques, tenant compte de l'importance de l'activité et des relations des banques avec ces territoires, mériteraient d'être instituées.

→ Renforcer les règles de bonne gouvernance des établissements de crédit en matière de contrôle interne.

→ Dans le cadre d'une réforme plus globale des règles prudentielles applicables aux banques, établir des contraintes spécifiques, notamment en termes de fonds propres, pour les établissements en relation avec des territoires non coopératifs.

2.- Les sociétés cotées

Il conviendrait d'améliorer significativement l'information apportée par les sociétés cotées, tant vis-à-vis de leurs actionnaires que de leur autorité de surveillance, en prévoyant par exemple la publication, en annexe de leur rapport annuel, de l'ensemble des activités conduites dans les paradis fiscaux, des montages utilisés, des entités impliquées et des risques ainsi induits.

Un autre point problématique concerne les entités étrangères, non résidentes, ou les filles de sociétés mères, établies dans des territoires non coopératifs : si leur installation sur le territoire français les soumet aux normes prudentielles et comptables applicables en France, les sociétés mères ne font l'objet d'aucun contrôle de la part des autorités de supervision françaises. Dès lors, afin de dissuader les sociétés d'héberger leur maison mère dans un paradis fiscal et d'établir leurs filiales en France, il conviendrait d'appliquer aux sociétés mères les mêmes règles prudentielles et comptables que celles appliquées à leurs filiales, et les soumettre aux autorités de contrôle et de supervision françaises.

→ Imposer la publication en annexe du rapport annuel de l'ensemble des activités menées par les sociétés cotées en lien avec des paradis fiscaux et territoires non coopératifs ou la publication d'une information générale faisant figurer les filiales et les activités, complétée par une information détaillée annuelle à destination de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

→ Restreindre l'accès au marché français des filiales de sociétés mères établies dans des territoires non coopératifs et qui ne respectent pas des normes prudentielles et comptables minimales. Assortir ce dispositif d'un droit de suite, permettant à l'Autorité des marchés financiers (AMF) de contrôler ces sociétés mères.

3.- Les sociétés de gestion de produits d'épargne collective et de services d'investissement

Les territoires *offshore* présentent un risque particulier pour l'épargne des résidents français qui y est investie. L'un des vecteurs privilégiés est le « fonds de fonds » – par exemple, un fonds français qui sélectionne plusieurs fonds alternatifs hébergés aux Îles Caïman, dans les Îles Vierges britanniques, à Jersey et à Guernesey. Les épargnants sont exposés à des risques spécifiques, liés à un moindre contrôle, voire à son inexistence, dans ce type de territoires, ainsi qu'à un régime juridique qui peut être incertain. En France, les « fonds de fonds », rangés dans la catégorie des instruments complexes, doivent respecter des obligations de vigilance renforcées, pour pouvoir être commercialisés.

On estime à environ 20 milliards d'euros les sommes gérées par des « fonds de fonds » français, dont une grande majorité est certainement investie dans des territoires *offshore*. Par ailleurs, des entités françaises gèrent des « fonds de fonds » établis dans des paradis fiscaux, dont les produits représenteraient également autour de 20 milliards d'euros.

Un renforcement de la protection des épargnants pourrait opportunément passer par l'interdiction, aux sociétés de gestion de portefeuille exerçant une activité de multigestion alternative et investissant par le biais de « fonds de fonds » dans des titres émis ou dans des entités établies dans des territoires inscrits sur la liste grise de l'OCDE, de commercialiser leurs produits.

→ Interdire la commercialisation des produits proposés par des prestataires de services d'investissement qui passent par des entités établies dans des territoires non coopératifs.

4.– Les sociétés d'assurance

Il serait souhaitable que les organismes d'assurance fassent figurer, dans les informations transmises à l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, l'ensemble de leurs avoirs détenus ou de leurs revenus localisés dans un paradis fiscal, dont le bénéficiaire effectif est un résident français. Ces données pourraient utilement être publiées en annexe du rapport annuel auquel sont tenues les sociétés d'assurance. Il s'agirait donc, sur ce dernier point, d'élargir aux assureurs les nouvelles obligations mises en place pour les banques en matière de *reporting*.

Par ailleurs, aucune disposition ne traite, en l'état du droit, les risques spécifiques – encourus par les assurances et par conséquent par les souscripteurs – liés à la détention d'avoirs ou à l'existence de revenus localisés dans des paradis fiscaux. Afin de protéger au mieux les assurés, il pourrait être envisagé de faire de l'existence de relations avec un territoire non coopératif un critère conduisant à la classification de l'organisme d'assurance considéré comme présentant un profil de risque spécifique appelant la détention de fonds propres plus importants.

→ Prévoir la publication d'informations relatives aux avoirs détenus, aux revenus localisés, aux filiales établies et aux activités conduites (y compris commerciales) dans les paradis fiscaux et territoires non coopératifs, complétées par des informations détaillées annuelles à destination de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM).

→ Imposer aux sociétés d'assurance et de réassurance qui détiennent des avoirs ou localisent des revenus dans les territoires non coopératifs une exigence de fonds propres supplémentaires.

5.– Les pavillons de complaisance

L'accès des bateaux battant pavillon de complaisance enregistrés dans les paradis fiscaux et réglementaires doit être interdit. Pour mémoire, dans l'affaire des déchets toxiques déversés en Côte d'Ivoire en 2006, qui a fait une dizaine de morts et conduit à quelque 42 000 consultations médicales, le Probo Koala, bateau sous pavillon panaméen, était expédié par une société écran, Puma Energy, domiciliée aux Bahamas. L'actionnaire unique de Puma Energy est une société, Trafigura, fondée par deux hommes d'affaires français ; ses bureaux sont à Londres, la filiale en cause (Trafigura Beheer BV) ainsi que l'adresse fiscale à Amsterdam, le siège social à Lucerne en Suisse, la *holding* qui détient les actions à Malte et les parts du personnel logées dans un *trust* basé à Jersey.

→ Interdire l'accès, aux eaux territoriales françaises, des bateaux battant pavillon de complaisance enregistrés dans les paradis fiscaux et réglementaires.

II.- DOTER L'ADMINISTRATION DES MOYENS DE DETECTER ET DE REPRIMER LA FRAUDE ET L'EVASION FISCALES

La France doit donner à son administration les pouvoirs d'investigation nécessaires pour mieux appréhender les actifs ou revenus dissimulés dans des zones qui demeureraient opaques, et pour utiliser, sur la base de renseignements ainsi obtenus, les conventions d'assistance administrative qui, enfin, voient le jour.

1.- Relancer les négociations européennes sur l'assistance administrative

- **La refonte de la directive « épargne »**

La directive épargne permet aux pays européens d'échanger des informations sur l'épargne des non résidents placée dans leurs banques et d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale. Le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique ont cependant choisi de percevoir une retenue à la source sur les revenus, préservant ainsi leur secret bancaire. Ces trois pays reversent 75 % des recettes au pays d'origine. La retenue a été fixée à 15 % pendant les trois premières années d'application de la directive, c'est-à-dire du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2006, 20 % pendant les trois années suivantes, du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2010, et 35 % par la suite.

La dérogation accordée à ces trois pays pose plusieurs difficultés :

- les recettes reversées paraissent peu cohérentes avec le montant des avoirs placés. Notamment, le Liechtenstein a versé une retenue à la source qui n'a atteint que de 40 000 euros en 2005 et 133 000 euros en 2006 ;

- seuls les versements effectués au profit de personnes physiques sont enregistrés. Ainsi, les intérêts payés à une fiducie ne sont pas couverts par le texte ;

- le Luxembourg a maintenu certaines exonérations qui permettent à des contribuables étrangers d'échapper à toute taxation.

La remise en cause des retenues à la source constitue le principal enjeu de la refonte de la directive épargne. L'intégration des États concernés dans un dispositif de droit commun est d'autant plus logique que la mise en place de la retenue à la source était liée à l'application du secret bancaire dans ces territoires. Or, avec la renégociation massive des accords d'échange de renseignements qui est en cours en 2009, le principe de la retenue à la source devient *de facto* obsolète. La refonte de la directive sur la fiscalité de l'épargne apparaît donc comme l'occasion de mettre en pratique la levée du secret bancaire à des fins fiscales. La remise en cause de la retenue à la source est donc indispensable.

→ Défendre la fin du régime transitoire de retenue à la source dans le cadre de la renégociation de la directive épargne et généraliser l'échange automatique d'informations pour l'ensemble des revenus de l'épargne perçus directement ou indirectement par les particuliers.

- **La réforme des directives « assistance mutuelle »**

Le régime actuel d'assistance mutuelle date de 1977 pour ce qui concerne l'établissement du montant des taxes et impôts. À l'époque, la mobilité des personnes et des capitaux n'avait rien de comparable avec celle d'aujourd'hui. De nos jours, les fraudeurs profitent de la limitation territoriale des compétences des autorités fiscales nationales pour dissimuler des revenus obtenus dans d'autres pays ou organiser leur insolvabilité dans les pays où ils ont des dettes fiscales.

La Commission européenne a adopté, le 2 février 2009, deux propositions de nouvelles directives visant à améliorer l'assistance mutuelle entre les autorités fiscales des États membres. Cette réforme doit être l'occasion d'instaurer un droit de suite au niveau communautaire, qui permettrait à l'administration fiscale d'un État membre, dans le cadre du contrôle d'une société, d'effectuer des recherches ou vérifications dans un l'État membre où est implantée une société du même groupe, une filiale ou une société dans laquelle la société vérifiée détient un certain seuil de participation.

→ Instaurer un droit de suite en matière de contrôle fiscal au niveau de l'Union européenne et renforcer les instruments européens de lutte contre la fraude fiscale.

2.- Créer de nouvelles obligations déclaratives

- **Faire porter l'obligation déclarative sur les institutions financières**

L'administration fiscale française a un droit de communication auprès des établissements financiers pour obtenir des informations sur les opérations de transfert de capitaux à l'étranger. Encore faut-il qu'elle connaisse le nom du contribuable et les coordonnées du compte bancaire à l'étranger.

L'Irlande, le Royaume-Uni et l'Australie ont opté pour une méthode plus radicale : ils ont obtenu de leurs banques et de certains établissements financiers des listes de détenteurs de comptes *offshore* ou de titulaires de cartes de crédit *offshore*. Les contribuables ont été invités à se faire connaître et à déposer des déclarations rectificatives en contrepartie d'une remise de pénalités et d'une renonciation à poursuites pénales.

Faire peser l'obligation déclarative sur les institutions financières (établissements financiers, compagnies d'assurance) permettrait de renforcer les obligations déclaratives des bénéficiaires effectifs. Cela nécessite un cadre international d'échange d'informations, obligeant à transmettre les données concernant l'ensemble des résidents des États parties prenantes à un tel mécanisme. À défaut d'un accord au niveau international, la France ne doit pas exclure de mettre en place une telle obligation déclarative à titre expérimental.

→ Instaurer une obligation pour les établissements financiers de déclarer tout mouvement financier, tout compte ouvert, tout produit ou montage en lien avec un territoire non coopératif.

- **Instaurer l'obligation de déclarer les schémas d'optimisation fiscale**

Le ministre des finances allemand avait envisagé en 2008 l'instauration d'un dispositif obligeant les conseillers fiscaux, les avocats, les banquiers et les sociétés d'investissement à déclarer les schémas d'optimisation fiscale internationale élaborés pour leurs clients ou leurs mandants. Une telle obligation de déclaration des schémas d'optimisation pourrait être instituée en France.

→ Créer, pour les professions juridiques et financières, une obligation de déclarer les montages réalisés pour leurs clients en lien avec les paradis fiscaux.

- **Généraliser le système américain d'intermédiaire qualifié**

Depuis le 1^{er} janvier 2001, la législation américaine fait peser sur les banques américaines et étrangères la charge du contrôle de la certification de la résidence à l'étranger des investisseurs : elles sont responsables, en tant que « *Qualified Intermediaries* », du différentiel de retenue à la source qui n'a pas été prélevé du fait de l'application d'une convention fiscale.

Il existe en France un dispositif très récent d'agrément, conférant la qualité d'établissement payeur pour l'application de la retenue à la source aux banques étrangères qui perçoivent le revenu provenant de France. Ce dispositif pourrait être élargi pour mettre en œuvre le système d'intermédiaire qualifié, complété par un volet concernant l'échange d'informations. Cela permettrait par exemple d'obtenir d'un banquier suisse qui verse un revenu à un Français l'information relative aux montants encaissés, en échange de l'agrément qui permet à son client de bénéficier de la convention franco-suisse. Ce dispositif est l'un des systèmes les plus efficaces dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Sa mise en place doit être privilégiée, notamment par les travaux menés au sein de l'OCDE.

→ Mettre en place un système d'agrément fiscal soumettant les établissements payeurs à l'obligation de :

- s'assurer de l'identité du bénéficiaire effectif des revenus, pour l'application des taux de retenue à la source ;

- transmettre les informations à l'administration fiscale de résidence du bénéficiaire.

- **Instaurer une obligation de déclaration des prix de transfert**

Une obligation de documentation des activités et opérations des grandes entreprises mettant en cause des paradis fiscaux devrait être instituée, à l'image de ce qui est en train de se dessiner dans le secteur bancaire. Sur le plan fiscal, une telle obligation devrait prendre la forme d'une documentation très détaillée des prix de transfert pratiqués.

→ Instaurer une obligation de déclaration systématique des prix de transfert pratiqués par les entreprises.

- **Allonger la durée de consignation des transferts non déclarés**

Afin de lutter contre la criminalité organisée, les filières de fraude internationale, le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme, ont été mis en place des dispositifs de contrôle prévoyant que les transferts d'argent entre la France et les États étrangers d'un montant supérieur à 10 000 euros (ou sa contre-valeur) doivent faire l'objet d'une déclaration auprès de l'administration des douanes. Les agents des douanes consignent la totalité des sommes en cause pendant une durée de trois mois, renouvelable une fois sur autorisation du procureur de la République. Ce délai apparaît très court, et il est justifié de le porter à six mois renouvelables une fois sur autorisation du parquet.

→ Porter la durée du délai de consignation des sommes transférées non déclarées de 3 à 6 mois renouvelables une fois sur autorisation du parquet.

- **Faire connaître les risques liés aux transactions avec les paradis fiscaux**

Au-delà d'une communication générale sur la fraude fiscale, certains États, notamment l'Australie et le Royaume-Uni, ont mis en place des campagnes ciblées sur les paradis fiscaux. En France, une telle campagne de communication permettrait de rappeler aux contribuables leurs obligations déclaratives et fiscales et de les informer sur les risques que comportent les territoires non coopératifs : intermédiaires peu scrupuleux, sous-réglementation, investissements hasardeux etc. Cela permettrait aussi de valoriser les États de la liste blanche en incitant à l'investissement dans ces pays et, *a contrario*, de stigmatiser les États sous-réglementés ou non coopératifs, ainsi que l'ensemble des institutions, particuliers, professionnels et entreprises qui utilisent ces territoires.

→ Programmer des campagnes de communication et d'information sur les risques liés aux transactions avec les paradis fiscaux.

3.– Limiter certains avantages fiscaux

- **En cas de transactions avec un paradis fiscal, exclure l'application des règles fiscales favorables aux contribuables**

Il est possible de refuser l'application de certaines modalités de détermination de l'impôt, voire de majorer certaines impositions. Par exemple, l'exonération des dividendes versés par les filiales aux maisons mères installées dans un paradis fiscal doit être remise en cause. De même, la déduction des charges et intérêts de toute nature doit être conditionnée à l'existence d'échange d'informations avec le pays de provenance ou de destination des sommes.

Pour les États avec lesquels il existe une convention d'élimination des doubles impositions, l'ensemble des dispositions conventionnelles favorables (retenue à la source, exonérations, crédits d'impôts etc.) ne doit s'appliquer qu'à la condition que l'accès aux renseignements bancaires soit effectif. En d'autres termes, la mise à jour de la liste blanche des États coopératifs doit se traduire par l'utilisation de la possibilité de dénoncer les conventions fiscales en vigueur.

→ En présence de flux en provenance ou à destination de territoires non coopératifs, exclure l'application des règles fiscales favorables ou majorer les taux d'imposition.

→ Dénoncer les conventions fiscales d'élimination des doubles impositions conclues avec les États qui ne coopèrent pas ou coopèrent insuffisamment en matière d'assistance administrative sur les questions fiscales.

- **Restreindre la déductibilité des intérêts versés à une société établie dans un paradis fiscal**

La France a modifié en 2006 le régime de lutte contre la sous-capitalisation prévu à l'article 212 du code général des impôts, consistant à réintégrer le montant des intérêts d'emprunts dans le résultat imposable des sociétés sous-capitalisées qui les servent au-delà d'une limite de taux et d'une limite de montant.

La plupart des États européens ont mis en place des dispositifs comparables qui visent à limiter la déductibilité des intérêts servis aux associés et aux entreprises liées. En Allemagne, à compter du 1^{er} janvier 2008, les règles de sous-capitalisation ont été remplacées par un plafond général de déductibilité des intérêts, quelle que soit leur origine, tant pour les sociétés de personnes que pour les sociétés de capitaux. S'inspirant de l'Allemagne, l'Italie a voté en 2008 le remplacement des règles de sous-capitalisation par un dispositif de plafonnement de la déductibilité des intérêts nets, quelle que soit leur origine.

Pour renforcer le dispositif de sous-capitalisation français, deux voies peuvent être empruntées : d'une part, prévoir l'impossibilité de déduire les intérêts versés à une société établie dans une juridiction non coopérative, sans considération du taux et du montant ; d'autre part, introduire un plafond général qui permet de limiter toute stratégie de sous-capitalisation.

→ Restreindre le champ de la déductibilité, pour une entreprise, des intérêts servis aux associés et aux entreprises liées qui opèrent dans un territoire non coopératif.

4.- Étendre la présomption d'évasion fiscale

- **En cas d'absence de déclaration des prix de transferts**

L'article 57 du code général des impôts prévoit l'intégration, pour le paiement de l'impôt dû, des bénéficiaires transférés par majoration ou diminution du prix d'achat ou de vente ou par tout autre moyen. Sont notamment visés le versement de redevances disproportionnées ou injustifiées, l'octroi de prêt à des conditions de taux d'intérêt très avantageuses, la renonciation au paiement des intérêts de prêt, l'attribution d'un avantage sans proportion avec le service, les transactions sur immobilisations faites pour un prix inférieur à la valeur vénale.

Néanmoins, il n'existe pas, en l'état du droit, de présomption de transfert, la charge de la preuve incombant à l'administration qui doit établir la qualité de régime fiscal privilégié et la pratique de prix de transfert anormaux. Un renversement de la charge de la preuve pourrait être institué en présence de territoires non coopératifs. L'entreprise devrait alors démontrer que les prix pratiqués répondent aux principes de l'OCDE. Cette modification serait envisageable en l'absence de déclaration systématique des prix de transfert.

→ Instaurer une présomption de transferts de revenus dès lors qu'une contrepartie est établie dans un territoire non coopératif, à charge pour l'entreprise de démontrer, comptes à l'appui, que l'implantation est effective et que les prix pratiqués sont des prix de pleine concurrence.

- **En cas de recours à un *trust***

Les *trusts* n'échappent ni à l'imposition des revenus, ni à l'imposition du patrimoine. L'article 120-9 du code général des impôts assimile en effet à des revenus de valeurs mobilières émises hors de France les produits des *trusts*, quelle que soit la consistance des biens composant ces *trusts*.

Néanmoins, en matière d'impôt sur la fortune, la jurisprudence considère que le bénéficiaire d'un *trust* ne peut pas – faute de présomptions suffisantes – être assimilé à un propriétaire assujéti à l'ISF. L'administration doit donc démontrer au cas par cas le bien fondé de l'assujettissement à l'ISF.

Une amélioration pourrait consister à imposer à l'ISF les biens ou droits mis en *trust* dans le patrimoine des bénéficiaires de leurs produits. Si le *trust* ne procède à aucune distribution, les biens ou droits seraient compris dans le patrimoine du constituant, sauf à ce que ce dernier apporte la preuve qu'il s'est dessaisi définitivement de la propriété de ces biens ou droits. Cette présomption de propriété permettrait d'assujettir à l'ISF les biens gérés par des *trusts* – ou par des structures équivalentes – qui ne sont constitués que dans le seul but d'échapper à l'impôt sur le patrimoine.

→ Instaurer une présomption d'assujettissement à l'ISF des biens ou droits mis en *trust* ou dans une structure équivalente.

5.– Renforcer les dispositifs anti-abus

L'article 209 B du code général des impôts donne à l'administration la possibilité de démontrer l'existence de montages artificiels.

Ainsi, les bénéfices d'une entité établie ou constituée hors de France et bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sont imposables à l'impôt sur les sociétés dû par une personne morale établie en France, dès lors que cette dernière détient directement ou indirectement plus de 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote de cette entité. Néanmoins, l'imposition en France ne s'applique pas aux bénéfices provenant d'une activité industrielle ou commerciale effective.

En pratique, ce dispositif prive l'administration fiscale des moyens de contrôle lorsque la clause de sauvegarde est invoquée : dans ce cas de figure, c'est à l'administration de démontrer qu'il n'y a pas d'activité industrielle ou commerciale effective à l'origine des bénéfices.

Par conséquent, il semble utile d'améliorer la capacité de contrôle de l'administration :

- soit en inversant la charge de la preuve de telle façon qu'en présence de territoires non coopératifs et dans ce seul cas, la société française soit automatiquement imposée en France, sauf à ce qu'elle démontre que l'entité qu'elle contrôle exerce une activité industrielle et commerciale effective et que les seuils sont respectés ;

- soit en rendant obligatoire la communication des comptes de l'entreprise ou entité établie à l'étranger, ce qui permettrait à l'administration de vérifier l'activité en cause.

→ Renforcer le dispositif de taxation des bénéfices réalisés dans un pays à fiscalité privilégiée, par un renversement de la charge de la preuve ou une obligation de communication des comptes.

6.– Accroître les moyens de contrôle

- **Créer un service fiscal judiciaire**

Une fois le contribuable soupçonné identifié, l'administration doit pouvoir enquêter par tous moyens utiles aux fins d'étayer les soupçons. Seule la création d'un service fiscal d'enquêtes, disposant de pouvoirs judiciaires, est à même de le permettre.

Au moins dans les cas faisant intervenir des paradis fiscaux, il conviendrait de réfléchir aux modalités d'aménagement de la procédure de saisine de la Commission des infractions fiscales (CIF) – seuls 1000 dossiers franchissent chaque année le filtre de cette commission –, en permettant un assouplissement du filtre et en prévoyant que l'intéressé n'est pas averti. Il s'agirait donc d'introduire une procédure accélérée et discrète, dérogatoire à la procédure normale.

En outre, il est indispensable que le magistrat en charge de l'enquête après filtre de la CIF dispose de spécialistes de la direction générale des finances publiques qui auraient la qualité d'officiers de police judiciaire dans la conduite de l'enquête. La mise à jour d'opérations frauduleuses opaques nécessite en effet des moyens tels que les écoutes téléphoniques, les gardes à vue et les perquisitions.

La plupart de nos partenaires ont octroyé à leur administration fiscale une compétence judiciaire. L'organisation de sa mise en œuvre peut prendre différentes formes : administration autonome aux moyens puissants et aux missions variées (Guardia di Finanza en Italie), services dédiés au sein de l'administration fiscale (Allemagne, Pays-Bas, États-Unis, Royaume-Uni), agents placés auprès de structures spécialisées (Belgique). En France, il ne s'agirait pour autant pas de créer un fisc judiciaire. Les agents seraient placés sous l'autorité du juge, mais dans le cadre d'un service dédié au contrôle fiscal et composé de fiscalistes.

→ Créer un service fiscal d'enquêtes composé d'agents disposant de la qualité d'officier de police judiciaire sous l'autorité du parquet.

- **Favoriser la coopération entre TRACFIN et l'administration fiscale**

En application de la troisième directive anti-blanchiment, sont désormais soumis à déclaration de soupçon tout délit ou crime susceptible de plus d'un an d'emprisonnement. La déclaration de soupçon s'étend donc aux soupçons de fraude fiscale. TRACFIN est en conséquence autorisé à communiquer à l'administration fiscale des informations sur des faits susceptibles de relever de la fraude fiscale.

L'élargissement conséquent des pouvoirs de TRACFIN nécessite en tout état de cause un renforcement des moyens humains du service, actuellement doté de 70 agents.

→ Renforcer les moyens humains de TRACFIN.

- **Dissuader les paiements en espèces**

On constate, ces dernières années, une décrue du nombre de dossiers issus de déclarations de soupçon engageant des transactions internationales. Cette évolution pourrait être le signe d'une meilleure dissimulation permise par les techniques sophistiquées de blanchiment international de capitaux, qui passerait par un évitement croissant du système bancaire, notamment par le recours à l'argent liquide.

Il est donc essentiel de poser une interdiction générale de paiement en espèces au-delà d'un certain montant : celle-ci est prévue par l'ordonnance du 30 janvier 2009 transposant la troisième directive anti-blanchiment, le plafond devant être fixé par décret. Il est indispensable que ce décret ne remette pas en cause les plafonds actuellement en vigueur (3 000 euros pour les particuliers et 1 100 euros pour les commerçants).

D'autre part, depuis la disparition du billet de 1 000 dollars, le billet de 500 euros représente la valeur en espèces la plus importante. Or, le blanchiment d'argent sale passe très souvent par le recours aux espèces, dans la mesure où l'argent liquide reste à l'abri des contrôles du circuit financier. En conséquence, la France doit promouvoir à l'échelon européen la suppression du billet de 500 euros.

→ Fixer les seuils d'interdiction de paiement en espèces à 3 000 euros pour les particuliers et à 1 100 euros pour les commerçants.

→ Promouvoir, à l'échelle européenne, la suppression du billet de 500 euros.

- **Mutualiser les informations**

La coopération entre administrations fiscales se heurte à des difficultés pratiques, liées à l'absence de fichiers de type FICOBA, mais aussi à une application imparfaite des conventions. Certains États, notamment Hongkong, répondent que les éléments transmis n'établissent pas suffisamment la preuve de l'infraction. D'autres ne répondent pas, comme Jersey, Guernesey, le Luxembourg, Gibraltar et même parfois la Suisse. Certains pays exigent enfin que le titulaire des comptes soit avisé.

Les services de la police judiciaire estiment à 18 mois la moyenne de réponse aux commissions rogatoires. Dès lors que les fraudes complexes utilisent plusieurs territoires, la capacité pratique à prouver la fraude en est fortement réduite. Exemple a été donné à la mission d'information d'un ressortissant étranger ayant reçu 60 000 dollars sur son compte bancaire français, transaction signalée par TRACFIN. Malgré cinq ans d'enquêtes, l'origine illicite des fonds n'a pu être prouvée. De plus la police judiciaire a fait état de difficultés pratiques avec le Royaume-Uni, une demande d'entraide judiciaire sur deux n'aboutissant pas.

En outre, certaines administrations ne disposent pas des informations afférentes aux bénéficiaires effectifs, ce qui obère la capacité à identifier les fraudeurs.

Un fichier bancaire unifié et un registre des dépositaires contribueraient à lever ces obstacles.

→ Mettre en place, au niveau international, un fichier recensant les comptes bancaires sur le modèle du fichier FICOBA.

→ Mettre en place, au niveau international, un registre ou fichier d'informations permettant de connaître l'identité réelle des bénéficiaires, propriétaires et dépositaires.

- **Élargir le droit à communication**

L'administration fiscale française est tributaire de sa capacité à identifier des fraudeurs potentiels et donc à déclencher une procédure de coopération administrative.

Les agents de l'administration fiscale peuvent obtenir communication de documents ou d'informations détenus par certaines personnes ou organismes. Les demandes de l'administration doivent cependant être ponctuelles et ne pas mener à des investigations particulières. Les personnes ou organismes assujettis à l'obligation de communication sont visés par la loi : il s'agit notamment des commerçants, des membres de certaines professions non commerciales, les tribunaux, les autres administrations publiques ou certains établissements et organismes tels que les banques.

Le droit de communication pourrait être amélioré pour faciliter la mise à jour d'informations faisant naître des soupçons de fraude. Il pourrait en particulier être étendu sur la base de critères non nominatifs, tels que les montants et les territoires concernés. Cela aurait pour mérite d'éviter la mise en place d'obligations déclaratives lourdes pour les établissements et nécessitant des moyens trop importants de traitement des déclarations.

→ Élargir le droit de communication de l'administration fiscale pour lui permettre de se faire communiquer des informations sur une base non nominative.