

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	9
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	17
PREMIÈRE PARTIE : UNE MULTIPLICATION DES SCANDALES FISCAUX QUI N'EST PAS RESTÉE SANS RÉPONSE	19
I. UNE SUCCESSION DE SCANDALES FISCAUX MIS À JOUR	19
A. L'UTILISATION DES DIFFÉRENCES DE LÉGISLATIONS	19
1. Des régimes fiscaux disparates	19
2. L'existence de « paradis fiscaux » accroît fortement les possibilités d'optimisation	20
B. LE SECRET BANCAIRE A LONGTEMPS CONDITIONNÉ LA FRAUDE FISCALE	21
C. L'OPTIMISATION PAR LE FINANCEMENT	24
1. La déductibilité des charges financières rend fiscalement attractif le financement par la dette	24
2. Un intérêt fiscal encore accru par l'exonération de certains produits.....	25
D. LE RECOURS AUX INSTRUMENTS ET ENTITÉS HYBRIDES	25
E. LA MANIPULATION DES PRIX DE TRANSFERT	27
1. La notion de prix de transfert.....	27
2. La question de la valorisation des prix de transfert est cardinale	27
3. Une typologie renouvelée de manipulation de prix de transfert	30
4. L'appréhension des prix de transfert en droit interne	31
F. LA MANIPULATION DE LA PROPRIÉTÉ DES TITRES FINANCIERS.....	31
G. L'UTILISATION DES RESCRITS	35

II. L'APPORT DE L'OCDE : UN CADRE CONCEPTUEL ET DES INSTRUMENTS MULTILATÉRAUX INNOVANTS.....	36
A. UN RÔLE DÉTERMINANT DANS LA MISE EN PLACE DE L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE DES INFORMATIONS.....	36
B. LE PROGRAMME BEPS ET SA MISE EN ŒUVRE	37
III. UNE ACTION RÉVOLUE DE LA PART DE L'UNION EUROPÉENNE.....	41
A. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES EN MATIÈRE D'ÉCHANGE D'INFORMATIONS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE	41
1. La directive DAC 1 : l'ouverture de l'échange d'informations automatiques concernant cinq catégories de revenus.....	42
2. La directive DAC 2 : l'extension de l'échange automatique aux comptes financiers.....	42
3. La directive DAC 3 : l'extension de l'échange automatique aux rescrits.....	43
4. La directive DAC 4 : l'extension de l'échange automatique aux déclarations par pays	44
5. La directive DAC 5 : l'ouverture de l'accès aux procédures de vigilance à l'égard de la clientèle d'établissements financiers dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme	45
6. La directive DAC 6 : extension de l'échange automatique à certains montages déclarés par les intermédiaires financiers	45
B. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES EN MATIÈRE D'ÉVASION FISCALE	46
1. La directive « ATAD 1 » permet d'harmoniser les mesures de lutte contre l'optimisation fiscale agressive.....	46
2. La directive « ATAD 2 » met un terme aux situations liées à des différences de qualification juridique nationale de certains instruments financiers et entités, dits « hybrides »	47
C. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES EN MATIÈRE DE PRÉSUMPTION DE FRAUDE : LES LISTES D'ÉTATS NON COOPÉRATIFS.....	48
1. Les listes européennes.....	48
2. En droit français.....	50
D. LE BLANCHIMENT, QUI PEUT ÊTRE SITUÉ EN AMONT OU EN AVAL DE LA FRAUDE FISCALE, A LUI AUSSI ÉTÉ APPRÉHENDÉ DE MANIÈRE PLUS FINE À LA SUITE DES RÉCENTS SCANDALES.....	51
1. La 4 ^e directive anti-blanchiment a été adoptée à la suite des révélations des « offshore leaks »	51
2. La 5 ^e directive anti-blanchiment a été adoptée en réponse à l'affaire des « Panama papers ».....	52
3. Les affaires de blanchiment intervenues dans le secteur bancaire européen en 2018 ont conduit les autorités européennes à adopter de nouvelles mesures	53

PARTIE 2 : L'ÉVALUATION PRATIQUE DES RÉPONSES NORMATIVES	55
I. LE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ PEUT ABOUTIR À APPRÉHENDER, DIRECTEMENT OU INCIDEMMENT, DES MONTAGES TRANSFRONTALIERS	55
A. L'ACTION DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS (AMF)	55
1. La coopération avec l'administration fiscale.....	57
2. La coopération avec TRACFIN.....	59
3. La coopération avec le parquet national financier.....	59
B. L'ACTION DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION (ACPR)	60
1. L'action de l'ACPR porte avant tout sur les dispositifs préventifs et de contrôle interne mis en œuvre par les organismes soumis à son contrôle.....	60
2. Les contrôles réalisés par l'ACPR la conduisent à examiner des dossiers individuels ou des opérations qui s'avèrent frauduleux.....	62
II. LE CONTRÔLE DES PRATIQUES FISCALES EST EN TRAIN D'ÊTRE PROFONDÉMENT REMANIÉ ET NÉCESSITE UNE ADAPTATION DES MOYENS ET DES COMPÉTENCES DES SERVICES CHARGÉS DU CONTRÔLE FISCAL	64
A. L'AUTOMATICITÉ DES ÉCHANGES AUTOMATIQUES EST EN TRAIN DE DEVENIR LA NORME	64
1. L'échange sur demande.....	64
2. L'échange automatique.....	65
B. LA MASSE D'INFORMATIONS REÇUE IMPLIQUE DE REVOIR LES INVESTISSEMENTS LOGICIELS, INFORMATIQUES ET HUMAINS DE LA DGFIP	66
III. LA POURSUITE DE LA FRAUDE FISCALE : L'ACTION DE L'ADMINISTRATION FISCALE	68
A. LE DROIT FRANÇAIS POSSÈDE UN ARSENAL DENSE QUI PERMET À L'ADMINISTRATION DE RECTIFIER DE NOMBREUSES SITUATIONS	69
B. CES DISPOSITIFS ONT PERMIS L'ACTION RÉVOLUE DE L'ADMINISTRATION FISCALE DANS LES RÉCENTS SCANDALES DÉVOILÉS PAR VOIE DE PRESSE	70
IV. LA SANCTION DE LA FRAUDE : L'ACTION PÉNALE	73
A. PROCÉDURES ET SANCTIONS	73
1. Les services enquêteurs.....	73
2. Les procédures conduites par le parquet national financier.....	74
3. Les condamnations pour fraude fiscale.....	77

B. LES SAISIES ET CONFISCATIONS CONSTITUENT UN AXE IMPORTANT MAIS PERFECTIBLE DE LA POLITIQUE PÉNALE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	78
1. Une culture de la saisie perfectible	79
2. Des saisies d'avares à l'étranger complexes	80
PARTIE 3 : DES PROPOSITIONS PRAGMATIQUES QUI VONT DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE À L'EXTRÉMITÉ DE LA CHAÎNE PÉNALE	83
I. AU STADE DES CONTRÔLES : DES MOYENS HUMAINS À PRÉSERVER, DES DISPOSITIFS JURIDIQUES À RENFORCER	83
A. LES MOYENS HUMAINS ET JURIDIQUES ALLOUÉS AU CONTRÔLE FISCAL SONT À SANCTUARISER	83
1. Les moyens humains alloués au contrôle fiscal sont à sanctuariser	83
2. L'utilisation et l'exploitation des données dans le ciblage du contrôle fiscal sont à défendre	85
B. LE DISPOSITIF DES AVISEURS FISCAUX PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ	86
1. La récente réforme du statut des aviseurs fiscaux est à saluer	86
2. Le statut des aviseurs fiscaux peut encore être amélioré	88
II. AU STADE DES ENQUÊTES : DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES EN DIRECTION DE LA POLICE ET LA JUSTICE	90
A. UNE POLICE FINANCIÈRE, EN DIFFICULTÉ FACE À LA CRISE DES VOCATIONS QU'ELLE TRAVERSE, DOIT DE SURCROÎT FAIRE L'OBJET D'UNE RATIONALISATION DE SON PAYSAGE INSTITUTIONNEL	90
1. Une crise des vocations	90
2. Une rationalisation des services à compétence nationale à mener à terme	92
B. LE MODÈLE DE JUSTICE FINANCIÈRE, DÉSORMAIS ÉPROUVÉ, PEUT NÉANMOINS ÊTRE AMÉLIORÉ	96
1. Un parquet national financier menacé de saturation	96
2. La création d'un pouvoir d'évocation au profit du PNF apparaît pertinente pour dépasser la difficile coordination des parquets sur le territoire	102
3. L'absence de filière économique et financière dans la magistrature	104
III. AU STADE DE LA RÉPONSE PÉNALE : LES MÉCANISMES PERMETTANT DE TOUCHER LE PORTEFEUILLE DES CONTRIBUABLES INDÉLICATS SONT À FAVORISER	105
A. LA PLACE DE LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTÉRÊT PUBLIC EST À CONFORTER	105
B. UNE INDISPENSABLE AMÉLIORATION DES PROCÉDURES DE SAISIE	108
1. Une diffusion de la culture de la saisie à améliorer	109
2. Une procédure de saisie-attribution à développer	112

3. Un rôle de l'AGRASC à conforter.....	112
4. Des investissements logiciels à réaliser	115
IV. AU PLAN INTERNATIONAL, LA PESANTEUR D'UN SYSTÈME REPOSANT SUR DES CONVENTIONS BILATÉRALES.....	116
A. L'ÉTAT DES LIEUX.....	116
1. Un réseau conventionnel instrumentalisé pour les montages fiscaux : l'exemple du scandale Cum Cum	117
2. Une réaction nécessairement lente : l'adaptation du réseau conventionnel face aux stratégies d'évitement fiscal	118
3. L'instrument multilatéral BEPS : une volonté d'accélération qui a ses limites	119
B. DES PROPOSITIONS POUR DYNAMISER LA COOPÉRATION FISCALE INTERNATIONALE	123
1. Obtenir la mise en œuvre des engagements de coopération en vigueur	124
2. Définir des priorités pour la révision de notre réseau de conventions bilatérales ..	126
a. Les États et territoires non coopératifs.....	126
b. Dans la suite du scandale Cum Cum, les conventions excluant une retenue à la source sur les dividendes sortants.....	126
c. Les conventions d'entraide pénale excluant la matière fiscale.....	127
3. Accroître la publicité des rescrits.....	128
4. Diversifier l'action dans le cadre européen	129
a. Continuer à promouvoir l'assiette commune et consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACIS-ACCIS) et l'adoption de règles spécifiques au secteur numérique.....	129
b. Promouvoir un cadre européen pour les conventions fiscales des États membres..	131
c. Développer les outils européens de coopération et d'échange de bonnes pratiques.....	133
5. Inventer de nouveaux instruments multilatéraux.....	134
a. Soutenir les négociations en cours dans le « cadre inclusif » de l'OCDE, qui se fixent enfin des objectifs très ambitieux	134
b. Promouvoir l'élaboration d'un instrument multilatéral prévoyant l'échange automatique des données disponibles sur la propriété foncière et immobilière.....	136
c. Promouvoir l'élaboration d'un instrument multilatéral concernant la répression pénale de la fraude fiscale	137
CONCLUSION.....	139
EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION	141
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	143