

f) La coopération avec TRACFIN¹⁸

La DNEF est l'interlocuteur opérationnel de TRACFIN, elle reçoit, analyse et oriente l'intégralité des notes de renseignement.

Ces notes montrent une recrudescence des thématiques patrimoniales, notamment celles des comptes bancaires détenus à l'étranger non déclarés, ainsi que des mouvements financiers inter-familiaux sur des comptes français.

La DNEF a reçu 2 968 notes de renseignement de TRACFIN entre le 1^{er} octobre 2009 et le 31 décembre 2018.

Période	Nombre d'informations reçues
Année 2015	387
Année 2016	364
Année 2017	617
Année 2018	631

L'augmentation des signalements constatée depuis 2016 résulte de la création de signalements « flash ». Il s'agit d'informations brutes, enrichies par une analyse fiscale rapide et dont les enjeux financiers sont a minima de 25 000 € en droits. Ils représentaient en 2018 plus de 47 % des signalements reçus par la DGFIP¹⁹. Ces informations sont fiables et intéressantes, mais portent fréquemment sur des enjeux financiers limités²⁰, aussi la DNEF transmet directement un grand nombre de ces informations « flash » aux directions locales pour traitement.

Les informations transmises depuis 2015 ont donné lieu à 895 suites utiles pour la DNEF²¹, 84 dossiers sont en cours d'enquête par ces services, 911 ont été transmises à d'autres services de la DGFIP pour traitement et 109 informations ont été classées sans suite.

Les signalements concernent pour une grande partie des problématiques patrimoniales, puis les signalements concernant les sociétés et la TVA, enfin les signalements relatifs à des trusts ou certains pays.

Depuis 2018, certains signalements TRACFIN peuvent donner lieu à une alerte au sein du réseau interne de la Task Force TVA afin de prévenir le plus en amont possible le remboursement de crédits de TVA indus.

2 - La coopération administrative internationale

La lutte contre la fraude fiscale dans les paradis fiscaux ou par utilisation de schémas d'optimisation fiscale agressifs est une priorité. Cette action est menée dans la continuité des engagements pris par le G20 et l'OCDE, dont les travaux ont abouti fin 2015 à la présentation d'un plan d'action destiné à lutter contre l'érosion artificielle des bases d'impositions et les transferts de bénéfices abusifs (BEPS).

En 2018, la France a participé activement au renforcement de la transparence fiscale au niveau international et entretient une coopération soutenue avec les administrations fiscales étrangères.

En parallèle, en application de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale, la liste des États et territoires non coopératifs prévue à l'article 238-O A du CGI a été enrichie de la liste adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 5 décembre 2017 et mise à jour en dernier lieu le 5 octobre 2018. Par ailleurs, l'exclusion par principe des États membres de l'Union européenne de la liste française est abandonnée.

L'échange de renseignements, qui permet d'obtenir des informations détenues à l'étranger est un instrument indispensable dans la lutte contre la fraude fiscale. Il prend principalement deux formes : l'échange sur demande et l'échange automatique.

¹⁸Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins. Il s'agit de la cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

¹⁹Soit 298 signalements « flash » sur un total de 631 signalements reçus

²⁰En 2018, 85 % des signalements « flash » ont été directement redirigés vers les directions locales

²¹En tenant compte du fait qu'une information peut donner lieu à plusieurs résultats les 895 suites utiles à la DNEF ont permis la proposition de 704 vérifications (VG, ESFP, CSP), 25 propositions à la BNRDF, 12 procédures L.16 B, 3 transmissions à l'autorité judiciaire au titre de l'article 40 du CPP et 534 bulletins d'informations

a) Les échanges sur demande

La France dispose d'un important réseau conventionnel en matière fiscale qui lui permet d'échanger des renseignements avec plus de 160 pays. La Convention multilatérale de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale est entrée en vigueur en 2016 pour des juridictions avec lesquelles la France ne disposait jusque-là d'aucun instrument juridique pour l'assistance administrative internationale (AAI). Ce réseau conventionnel couvre donc désormais de nouveaux pays, dont certains sont assez significatifs pour le contrôle fiscal : le Guatemala, Macao, les Îles Marshall, le Pérou, la Barbade, la Colombie, Samoa, Nauru et Niué, Brunei Darussalam, la République Dominicaine, et le Salvador.

La France est particulièrement active en matière de demandes de renseignements. En 2018, la DGFIP a formulé 3 136 demandes en matière de TVA et 4 745 en matière d'impôts directs, soit un total de 7 871 demandes (contre 7 881 en 2017, 7 331 en 2016 et 7 250 en 2015). Par rapport à 2016, le total des demandes envoyées en 2017 a ainsi augmenté de 7,5 %.

Ces chiffres traduisent l'activité et la détermination des services fiscaux dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale.

Les demandes de renseignements sont, à titre principal, adressées :

- aux États frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Espagne, Royaume-Uni ...) ;
- aux États avec lesquels les échanges économiques sont importants (États-Unis, Allemagne ...) ;
- aux États dans lesquels sont implantés des centres financiers (Hong-Kong, Chypre) et ceux favorisant la création de sociétés offshore (Îles Vierges Britanniques, Panama).

Cette action permet de maintenir un niveau exigeant d'effectivité de la coopération internationale des États et territoires étrangers et d'apprécier la qualité des renseignements obtenus de ces pays. Sur la base de ces échanges de renseignements, il a ainsi été décidé le 8 avril 2016 d'ajouter le Panama sur la liste française des États et territoires non coopératifs (ETNC).

- Une coopération marquée par l'affaire "Panama Papers"

Le 4 avril 2016, le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) a publié un communiqué de presse international sur des informations provenant des dossiers de l'entreprise panaméenne Mossack Fonseca (« Panama Papers »). Il a été suivi par la publication d'une base de données le 9 mai 2016 contenant les noms des entités énumérées dans les Panama Papers ainsi que ceux des actionnaires, des administrateurs et des intermédiaires liés à ces entités.

Les administrations fiscales ont ainsi eu accès à une quantité importante d'informations sur les structures offshore impliquant des individus, des entreprises, des fondations et des fiducies situées dans de nombreuses juridictions partout dans le monde.

Afin de fiabiliser ces informations et d'obtenir plus de détail sur les avoirs détenus à travers ces entités, la France a adressé 307 demandes de renseignements au cours de l'année 2017, conformément à un modèle convenu au sein d'un groupe de travail de l'OCDE (JITSIC). Une centaine de réponses a déjà été obtenue, le reliquat des demandes étant encore en cours de traitement par les juridictions de la zone Caraïbes qui ont connu des dégâts matériels qui affectent le processus d'assistance.

Une deuxième vague d'assistance administrative internationale a été adressée en décembre 2018 à destination de 16 États, notamment Luxembourg, Royaume-Uni et Suisse. Les demandes portent sur les intermédiaires (cabinets comptables, conseils en gestion ou avocats), afin d'obtenir les comptes et les avoirs financiers détenus par les contribuables bénéficiaires effectifs de structures offshore interposées.

- Les travaux d'élaboration de listes « internationales » des paradis fiscaux

• La liste du G20

Lors de leur réunion des 14 et 15 avril 2016, les ministres des finances du G20 ont mandaté l'OCDE pour l'élaboration d'une liste de pays ne respectant pas les normes internationales d'échanges de renseignements et de transparence fiscale. Cette liste a été présentée au sommet du G20 à Hambourg les 7 et 8 juillet 2017. Pour éviter de figurer dans cette liste, les pays doivent remplir au moins deux des trois critères suivants :

- une notation « largement conforme » au regard de la norme d'échanges de renseignements sur demande ;
- un engagement à mettre en œuvre l'échange automatique d'informations, avec les premiers échanges en 2018 au plus tard ;

- l'adhésion à la Convention multilatérale sur l'assistance mutuelle de l'OCDE ou à un réseau d'échange suffisamment important permettant à la fois l'échange automatique d'informations et l'échange d'informations sur demande.

Afin de permettre aux pays considérés comme non-conformes ou partiellement conformes de ne pas figurer sur cette liste, le Forum mondial a mis en place une procédure d'évaluation simplifiée et plus rapide, appelée « fast track », pour constater les éventuelles améliorations en juillet 2017. Cette procédure a incité les pays concernés à progresser rapidement, tant au niveau de leur cadre juridique que de leur pratique de l'échange de renseignements.

À titre d'exemple, le Liban a atténué son secret bancaire à la fin de l'année 2016.

- **La liste de l'Union européenne**

En réaction aux révélations successives des LuxLeaks (2014), Panama Papers (2016) et Paradise Papers (2017), les 28 États membres de l'Union européenne se sont entendus sur la constitution d'une liste noire des paradis fiscaux le 5 décembre 2017.

Trois critères ont été retenus pour identifier les juridictions non coopératives :

- le refus de l'échange automatique d'informations ;
- l'existence de mesures fiscales préférentielles dommageables ;
- la non mise en œuvre des mesures de l'OCDE contre l'optimisation fiscale agressive.

Initialement composée de 17 pays, cette liste a été revue à plusieurs reprises et compte 9 pays ou territoires au 25 octobre 2019 (les Samoa américaines, Belize, Fidji, Guam, Oman, Samoa, Trinité-et-Tobago, les îles Vierges des États-Unis et Vanuatu). Les juridictions qui fournissent des engagements jugés suffisants par les ministres européens des finances sont retirées de la « liste noire » pour être ajoutées à la « liste grise », où figurent des États et territoires qui ont des pratiques fiscales dommageables, mais qui ont pris des engagements jugés sérieux pour y remédier.

- L'évaluation par le Forum mondial sur la transparence fiscale et l'échange de renseignements à des fins fiscales

Depuis 2009, le Forum mondial a réalisé et publié des examens détaillés par les pairs portant sur l'efficacité de la mise en œuvre de la norme d'échange de renseignements sur demande. Au cours du premier cycle d'examens par les pairs, de 2010 à 2016, il a réalisé plus de 250 examens de cette norme et a attribué plus de 110 notations.

Le deuxième cycle d'examens par les pairs a démarré en juillet 2016 en se fondant sur les termes de référence renforcés, qui reflètent désormais les derniers développements en matière de transparence fiscale internationale. L'une des évolutions les plus remarquables est l'introduction de l'exigence de mise à disposition des renseignements concernant les bénéficiaires effectifs (en accord avec la norme concernant la lutte anti blanchiment) et de leur accès par les autorités fiscales. Ce nouvel élément vient renforcer la lutte contre les sociétés-écrans anonymes et le recours à des arrangements juridiques pour dissimuler l'identité des propriétaires.

Dans le cadre du nouveau cycle d'examens, le Forum mondial a d'ores et déjà adopté 39 rapports (16 en 2017 et 23 en 2018), 33 autres le seront d'ici la réunion plénière du Forum en octobre 2019. La France a été évaluée en 2018 et a obtenu la note maximale « Conforme ». Les résultats du deuxième cycle d'examens sont globalement positifs : dans 90 % des cas, les juridictions évaluées pour la première fois se voient attribuer une notation satisfaisante, en étant jugées « conformes » ou « conformes pour l'essentiel » à la norme d'échange de renseignements sur demande.

Le deuxième cycle d'examens fait peu à peu apparaître un certain nombre de difficultés majeures. La note globale de certaines juridictions a été revue à la baisse, passant le plus souvent de « Conforme » à « Conforme pour l'essentiel ». La dégradation des notations s'explique généralement par les nouvelles obligations d'information relatives aux bénéficiaires effectifs. Les juridictions reçoivent également un nombre croissant de demandes à traiter chaque année. L'essor général des activités d'échange pose de nouvelles difficultés, sur le plan de l'organisation (nombre d'agents à recruter et à former), comme de la nature des demandes, qui évoluent avec le développement plus général de la coopération fiscale internationale.

b) Les échanges automatiques

L'échange automatique de renseignements consiste en la transmission périodique (généralement annuelle), sans demande préalable, d'informations relatives à des contribuables percevant des revenus ou détenant des avoirs à l'étranger.

Le développement des échanges automatiques est de nature à renforcer les moyens d'action de l'administration dans la lutte contre la fraude fiscale.

Le conseil ECOFIN du 25 mai 2018 a définitivement adopté la directive DAC 6 dont les dispositions devront être transposées en droit interne au plus tard le 31 décembre 2019 pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2020.

À ce titre, la directive 2011/16/UE a été modifiée afin de mettre en place une nouvelle obligation de déclaration à la charge des intermédiaires à l'origine de dispositifs de planification fiscale transfrontières potentiellement agressifs, les déclarations devant faire l'objet d'un échange spontané et automatique entre les administrations fiscales des États membres par l'intermédiaire du réseau commun de communication mis à disposition par la Commission (CCN).

En 2018, la France a entamé les travaux de transposition de la directive. Le volet législatif de transposition a fait l'objet d'une ordonnance (n°2019-1068 du 21 octobre 2019).

La France est engagée, par ailleurs, dans plusieurs dispositifs internationaux d'échange automatique d'informations fiscales.

Échanges automatiques au sein de l'Union européenne sur cinq catégories de revenus

Depuis 2015 (pour l'année 2014), les États membres s'échangent chaque année les informations sur les montants des salaires, jetons de présence, pensions, produits d'assurance-vie et revenus de la propriété immobilière.

Les données qui sont communiquées au titre de ces échanges européens sont celles qui sont déjà disponibles dans les bases de données des administrations fiscales européennes.

Échanges automatiques sur les comptes financiers (comptes bancaires et contrats d'assurance-vie)

Depuis 2015 (pour l'année 2014), la France et les États-Unis s'échangent de façon bilatérale des informations sur les comptes financiers détenus directement ou indirectement au sein de leurs établissements financiers par les contribuables de l'autre État. Chaque année, environ 50 000 personnes ou entreprises sont mentionnées dans ces éléments d'informations en provenance des États-Unis.

2017 a été l'année d'activation des échanges automatiques de renseignements sur les comptes financiers et a marqué une transition majeure dans le domaine de la transparence fiscale internationale.

Dans ce cadre, la France a reçu, en 2017 et 2018, des informations sur plus de 3,5 million de comptes détenus, même indirectement, par les contribuables français dans 67 États. Les données transmises comportent notamment le numéro du compte, le montant du solde à la fin de l'année concernée, le montant et le type de revenus générés par ce compte. Les données échangées sont collectées par les établissements financiers soumis à des obligations de diligence détaillées permettant d'assurer la fiabilité et la qualité des informations.

Des travaux d'exploitation ont été engagés qui ont d'ores et déjà permis d'identifier plus de 80 % des personnes figurant dans les fichiers transmis par les autorités fiscales étrangères. Ce haut niveau d'appariement avec les bases de données de la DGFIP, a permis d'intégrer dès 2018, ces informations aux travaux de ciblage effectués par la mission requêtes et valorisation.

En 2017, 49 juridictions avaient participé à ces premiers échanges.

En 2018, 86 pays (dont 2 pays en développement) ont transmis des renseignements : Afrique du Sud, Allemagne, Andorre, Anguilla, Arabie saoudite, Argentine, Aruba, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Belgique, Belize, Bermudes, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Curaçao, Danemark, Émirats arabes unis, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Grenade, Groenland, Guernesey, Hong Kong (Chine), Hongrie, Île de Man, Îles Caïmans, Îles Cook, Îles Féroé, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges britanniques, Inde, Indonésie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Jersey, Lettonie, Liban, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macao (Chine), Malaisie, Malte, Maurice, Mexique, Monaco, Nauru, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Marin, Samoa, Seychelles, Singapour, Slovénie, Suède, Suisse, et Uruguay.

4 juridictions n'ont pas transmis de renseignements pour des questions de mise en œuvre technique : Îles Marshall, Montserrat, Russie et Saint-Vincent-et-les-Grenadines.

10 juridictions n'ont pas transmis de renseignements pour des questions de mise en oeuvre du cadre juridique : Antigua-et-Barbuda, Brunei Darussalam, Dominique, Israël, Niue, Qatar, Sint-Maarten, Trinité-et-Tobago, Turquie et Vanuatu.

Au niveau européen, en 2018, les États membres ont échangé des informations concernant environ 8,7 millions de comptes représentant des soldes de fin d'année s'élevant à 2 919 milliards d'euros. La France est le 3ème pays d'émission (près d'un million de comptes) et de réception (plus de 800 000 comptes). Sur la réception des renseignements liés aux comptes financiers, le classement reflète globalement la taille des économies des États membres, l'Allemagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni représentant la moitié du total. En revanche, la Belgique, la Suède et le Royaume-Uni, qui représentent ensemble 63 % de la valeur totale, arrivent en tête pour ce qui est de la valeur déclarée des renseignements reçus.

Échanges automatiques relatifs aux entités

- **Les échanges relatifs aux « rulings »**

Les États ont convenu, au sein de l'Union européenne (dispositif dit « DAC 3 ») et de l'OCDE (dispositif dit « ETR »), de développer de nouveaux dispositifs d'échanges automatiques ou spontanés, sur les informations relatives aux décisions qualifiées de rulings.

Au niveau européen, les rulings sont déposés dans un registre central, ouvert à l'ensemble des États membres, qui rassemble aujourd'hui plus de 18 000 rulings (dont 75 % ont été émis par les Pays Bas et le Luxembourg).

En 2018, 204 rulings concernant une entité située en France ont été déposés par d'autres États membres européens.

L'action 5 du Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS) de l'OCDE prévoit le même type d'échanges : Australie (8), Curaçao (1), Inde (26), Jersey (2), Malaisie (1), Île Maurice (1), Nouvelle Zélande (1), Singapour (75) et Suisses (58).

- **Les échanges sur la déclaration pays par pays**

La directive 2016/881/UE du Conseil impose aux groupes multinationaux établis dans l'UE ou ayant des activités dans l'UE et dont le chiffre d'affaires consolidé total est égal ou supérieur à 750 M€, de déposer un rapport « pays par pays ».

L'action 13 du plan BEPS de l'OCDE prévoit le même type d'échanges. Les grandes entreprises multinationales sont tenues de déposer chaque année une déclaration pays par pays indiquant, pour chacune des juridictions fiscales où elles exercent des activités, le montant de leur chiffre d'affaires, leur bénéfice avant impôts, les impôts sur les bénéfices qu'elles ont acquittés et ceux qui sont dus. Elles doivent également y indiquer leur nombre d'employés, leur capital social, leurs bénéfices non distribués et leurs actifs corporels dans chaque juridiction fiscale. Enfin, elles doivent identifier dans cette déclaration chacune des entités du groupe qui exerce des activités dans une juridiction fiscale donnée et, pour chacune d'elles, la nature de ces activités.

Les premiers échanges ont eu lieu en juin 2018. Plus de 1300 déclarations ont déjà été déposées par les entreprises françaises.

La DGFIP a ainsi été destinataire au titre des années 2016 et 2017 de 2 564 rapports. Ces informations sont exploitées conjointement par la mission requêtes et valorisation et la DVNI, direction chargée du contrôle des entreprises les plus importantes.

Elles ont permis notamment :

- d'améliorer la connaissance des entreprises, notamment du périmètre du groupe dans lequel se situent les entreprises françaises et de la répartition des fonctions économiques et commerciales entre chaque entité. Ainsi, les données DAC4 ont permis d'ajouter plus de 160 000 entreprises étrangères en lien avec des entreprises françaises aux 64 000 entreprises jusqu'ici identifiées par la DVNI, avec des outils privés (base de données ORBIS, par exemple).
- d'enrichir des requêtes d'analyse risque existantes ou d'en créer de nouvelles couvrant des risques jusqu'ici non exploités. Les travaux ont notamment porté sur l'analyse des redevances et honoraires intragroupes, la localisation de la propriété intellectuelle ou des activités financières. Au total, plus d'une dizaine de requêtes ont été créées ou significativement améliorées et sont en cours de déploiement au niveau national.