

Audition de Transparency International France le 16 octobre 2023 par Mme Charlotte Leduc, Rapporteuse spéciale de la mission Gestion des finances publiques : lutte contre l'évasion fiscale

Le présent sommaire reprend les questions qui ont été posées à Transparency International France.

1. Les moyens de la lutte contre l'évasion fiscale en France :	2
1.1. Jugez-vous que les moyens financiers, humains et institutionnels destinés à la lutte contre l'évasion fiscale en France sont suffisants ?	2
1.2. Disposez-vous d'éléments de comparaison internationaux ?	4
2. La coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale : l'objectif ici serait de recueillir votre analyse sur les réglementations européennes en vigueur (évolutions, progrès mais également insuffisances éventuelles) ainsi que l'efficacité de la coopération et des échanges entre les différents organismes et administrations des différents Etats. A cet égard, la rapporteure souhaitera faire un <i>focus</i> particulier sur les paradis fiscaux (pertinence des critères retenus pour les caractériser, efficacité des sanctions prévues <i>etc.</i>)	5
3. La rapporteure souhaiterait ensuite se concentrer sur les schémas de fraude et d'évasion les plus fréquemment mis en œuvre – avec si possible, un chiffrage de l'impôt éludé « par schéma ». A cet égard, la rapporteure souhaiterait recueillir votre analyse sur la proposition de mettre en place une transparence fiscale des holdings, comme c'est le cas aux Etats-Unis.	7

* *

*

*

Lors de la campagne présidentielle de 2022, Transparency International France proposait de mettre en place une « politique globale de lutte anti-corruption¹ ». Cette proposition entend **lever les silos existants entre la lutte anti-blanchiment, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale et la lutte contre la corruption.**

La fraude fiscale est indissociable de la grande délinquance financière. En effet, la corruption et les infractions liées révèlent très souvent des flux de financements opaques qui échappent totalement à l'administration fiscale. De même, la corruption est une infraction opaque par nature. Les fraudeurs fiscaux utilisent les mêmes schémas juridiques et financiers et les mêmes intermédiaires que les corrupteurs et les blanchisseurs :

- La fraude et l'évasion fiscale empruntent des schémas similaires aux autres formes de criminalité économique (corruption, blanchiment, *etc.*). La corruption, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale sont souvent rendus possibles par l'utilisation de structures et d'arrangements opaques pour dissimuler la propriété effective finale. Plus de 80 % des réseaux criminels actifs dans l'UE utilisent des entités juridiques (sociétés, trusts, *etc.*) dans le cadre de leurs activités criminelles².

¹ Voir la [proposition de mettre en œuvre une politique globale de lutte anticorruption](#) faite aux candidats à l'élection présidentielle de 2022 de Transparency International France

² Europol (2021), [European Union serious and organised crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg. « Le recours à la corruption et à l'abus de structures commerciales légales sont des caractéristiques essentielles de la criminalité grave et organisée en Europe. Deux tiers des criminels ont régulièrement recours à la corruption. Plus de 80 % des réseaux criminels utilisent des structures commerciales légales »

- La fraude fiscale est très souvent sous-jacente à la corruption, les produits générés par la corruption faisant très souvent l'objet de fausses déclarations ou de manipulation des comptes à des fins d'opacité et de fraude fiscale.
- Les intermédiaires qui facilitent la fraude fiscale sont les mêmes que ceux qui sont impliqués dans les schémas de corruption. Par leurs activités de conseil, ces professionnels du chiffre et du droit sont susceptibles de faciliter la création de montages financiers opaques destinés à dissimuler l'identité de leurs clients ou l'origine de leurs actifs³.

S'interroger sur les moyens alloués à la lutte contre la fraude et à l'évasion fiscales nécessite de se pencher sur les moyens alloués à lutte contre les autres flux financiers illicites, tels que la corruption et le blanchiment.

1. Les moyens de la lutte contre l'évasion fiscale en France :

1.1. Jugez-vous que les moyens financiers, humains et institutionnels destinés à la lutte contre l'évasion fiscale en France sont suffisants ?

Plusieurs rapports témoignent d'une baisse constante depuis plusieurs années des effectifs affectés à la lutte contre l'évasion fiscale. Contrairement à d'autres acteurs de la société civile, Transparency International France n'a pas mené d'analyses précises lui permettant de poser un diagnostic davantage étayé sur la suffisance des moyens contre l'évasion fiscale en France.

L'association plaide, en revanche, pour **l'augmentation des moyens consacrés à la grande criminalité financière** (PNF, Junalco, OCLCIFI ou Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales et OCRGDF ou Office central pour la répression de la grande délinquance financière). Or, la réforme de la police judiciaire crée au sein de la population des enquêteurs qui travaillent pour la justice financière le sentiment que seules comptent aujourd'hui la sécurité du quotidien et la lutte contre les trafics de drogue⁴.

Outre la question des moyens, l'association s'interroge sur **l'efficacité de la coopération interinstitutionnelle**. Malgré leurs liens étroits et la similarité des schémas qu'ils empruntent, les délits financiers sont souvent appréhendés par des services et agences travaillant en silos, ce qui limite la possibilité d'une action plus efficace. Les services et agences ont accès à différents types et sources d'information qu'elles analysent à travers le prisme de leurs mandats individuels, risquant de passer ainsi à côté de signaux d'alerte susceptibles de conduire à la découverte de délits financiers ou à côté d'informations pertinentes pour les mandats d'autres agences⁵.

- **Coopération interinstitutionnelle en matière d'identification du bénéficiaire effectif :**

L'identification du bénéficiaire effectif est au cœur du renforcement du dispositif européen de LCB/FT. Depuis 2015, une directive européenne impose aux Etats membres de l'Union européenne de se doter

³ Voir par exemple Tracfin, [LBC/FT : état de la menace](#), 2022-2023 présentant les typologies types qui concentrent des caractéristiques substantielles et typiques d'un schéma de BC-FT.

⁴ Voir [note de position de Transparency sur la réforme de la police judiciaire](#), 7 février 2023

⁵ Voir par exemple World Bank and UNODC, [Taxing Crime: A Whole-of-Government Approach to Fighting Corruption, Money Laundering and Tax Crimes](#), Juin 2022 ; OECD, [Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes \(3rd edition\)](#), Novembre 2017

d'un registre centralisé sur les bénéficiaires effectifs des sociétés constituées sur leur territoire, ainsi que des trusts et fiducies régis par leur droit⁶.

En France, cette recherche du bénéficiaire effectif n'est pas une « authentique nouveauté⁷ » et existait déjà dans des textes antérieurs, en matière fiscale. A cet égard, l'on peut citer la **taxe forfaitaire de 3% sur la valeur vénale des immeubles possédés, directement ou indirectement, en France par des personnes morales n'y ayant pas leur siège social**⁸. L'institution de cette taxe sur la valeur vénale immobilière (TVVI) vise à inciter les entreprises à déclarer les « détenteurs ultimes » de biens immobiliers en France et « tend à dissuader les contribuables assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune de se soustraire à une telle imposition en créant, dans des Etats n'ayant pas conclu avec la France une convention fiscale comportant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, des sociétés qui deviennent propriétaires d'immeubles situés en France⁹ ». Ces dispositions sont applicables quel que soit le nombre d'entités juridiques interposées.

Avec ces deux dispositifs, la France semble *a priori* s'être dotée d'un arsenal efficace lui permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs à des fins de lutte contre le blanchiment et de lutte contre la fraude fiscale. Se pose néanmoins la question de l'articulation de ces dispositifs. L'administration fiscale et l'administration en charge de la mise en œuvre de la politique française anti-blanchiment se coordonnent-elles suffisamment ?

La question mérite d'être posée au vu des révélations de journalistes découvrant des villas appartenant à des oligarques russes sous sanction échappant aux mesures de gel et des analyses de Transparency International France révélant que **les deux tiers des biens immobiliers appartenant à des sociétés sont détenus de manière anonyme**¹⁰. En effet, selon l'administration fiscale, « *en cas de détention indirecte de biens par de multiples interpositions de sociétés étrangères, les données disponibles en France ne permettent pas nécessairement de connaître les bénéficiaires effectifs de ces sociétés* ¹¹ ». Ceci malgré la TVVI créée justement pour empêcher les assujettis d'échapper à l'impôt au moyen de chaînes de sociétés.

- **Coopération interinstitutionnelle en matière de détection des pratiques de corruption :**

En France, l'administration fiscale, en raison des informations de premier plan auxquelles elle a accès, a un rôle à jouer dans la détection des pratiques de corruption.

Pourtant, la quatrième évaluation de la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales

⁶ Articles 30 et 31 de la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 Mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme

⁷ Jérôme Capdeville, Précisions utiles sur l'appréciation du bénéficiaire économique d'une fondation, Revue des sociétés 2019 p.770

⁸ Article 900 D du code général des impôts

⁹ Conseil constitutionnel 29 décembre 1989 / n° 89-268

¹⁰ TI-France révélait en juillet 2023, en croisant le registre cadastral et le registre des bénéficiaires effectifs accessible depuis 2021, qu'au moins 10,35 millions de parcelles enregistrées au plan cadastral français (hors Alsace-Moselle, Corse et territoires ultra-marins), soit 11 % du total, appartiennent à des sociétés privées. L'identité des propriétaires réels de 7,33 millions de ces parcelles, soit près 71 % de l'ensemble des parcelles appartenant à des sociétés, est inconnue. Un peu moins d'un tiers des sociétés enregistrées en France n'ont pas encore déclaré de bénéficiaire effectif, alors qu'elles sont tenues de le faire depuis 2017. Ces 1,53 million de sociétés sont susceptibles de présenter plusieurs signaux d'alerte pouvant indiquer une activité suspecte, comme leur enregistrement à des « adresses boîtes aux lettres », ou la présence de représentants légaux étrangers. Parmi les différents types de sociétés qui peuvent être créées en France, les sociétés civiles immobilières (SCI) se distinguent. Nous avons constaté que seulement 63 % des SCI ont déclaré leurs bénéficiaires effectifs, l'un des taux les plus bas, toutes catégories de sociétés confondues. Le constat s'aggrave lorsque l'on examine plus en détail les 1,3 millions de SCI propriétaires de 2,89 millions de parcelles en France. Transparency International, Face au mur d'opacité – Enquête sur les propriétaires réels de sociétés et biens immobiliers en France, juillet 2023

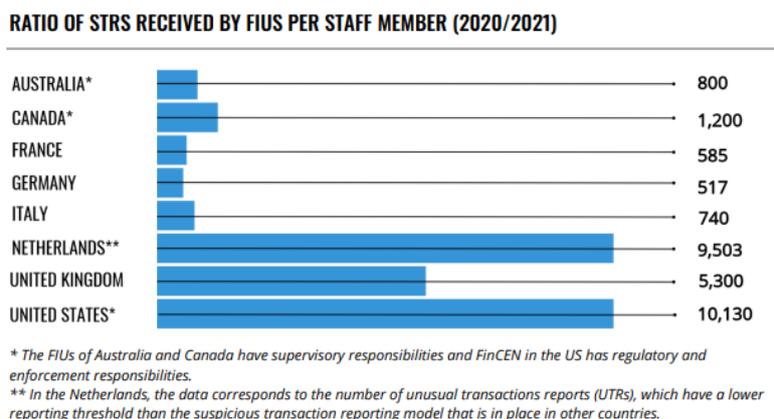
¹¹ A. EL IDRISSEI, Boris Rotenberg, un oligarque russe dont les villas françaises échappent aux sanctions, Le Monde, 20 juin 2023

relève que parmi les sources de détection des infractions de corruption d'agent public étranger insuffisamment exploitées figurent les autorités fiscales. Le rapport souligne le « faible nombre de signalements par l'administration fiscale » qui semble indiquer que l'administration fiscale « est en mesure de détecter des pots-de-vin dissimulés sous la forme de dépenses licites mais ne transmet que rarement cette information au parquet »¹².

1.2. Disposez-vous d'éléments de comparaison internationaux ?

Dans un rapport publié en 2022, Transparency International révélait les **moyens insuffisants de la plupart des démocraties occidentales** (Australie, Canada, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et États-Unis) **pour lutter contre la criminalité économique**. Ce rapport se concentrait notamment sur les ressources humaines et financières des cellules de renseignement financier (CRF)¹³.

Dans la majorité des pays étudiés par le rapport, les CRF manquent de ressources. Aux États-Unis, chaque agent du *Financial Crimes Enforcement Network*, ou *FinCen*, la CRF américaine, doit traiter plus de 840 déclarations de soupçons **par agent et par mois**. Aux Pays-Bas ce chiffre s'élève à plus de 790 et au Royaume Uni à plus de 440. Une cadence insoutenable au vu de la complexité des vérifications que requièrent ces déclarations de soupçon, ce qui explique les défaillances majeures des dispositifs anti-blanchiment de certains de ces pays¹⁴. En comparaison Tracfin¹⁵, la CRF française, apparaît mieux lotie, avec moins de 50 déclarations de soupçon à traiter par mois et par agent.



Selon le rapport, dans l'ensemble des pays analysés le niveau de financement des CRF rapporté à la taille de leur économie est insuffisant. L'Australie et le Canada consacrent à leurs CRF les budgets les plus importants. Les Pays-Bas, les États-Unis et le Royaume-Uni figurent parmi les pays consacrant le moins de ressources financières à leurs CRF.

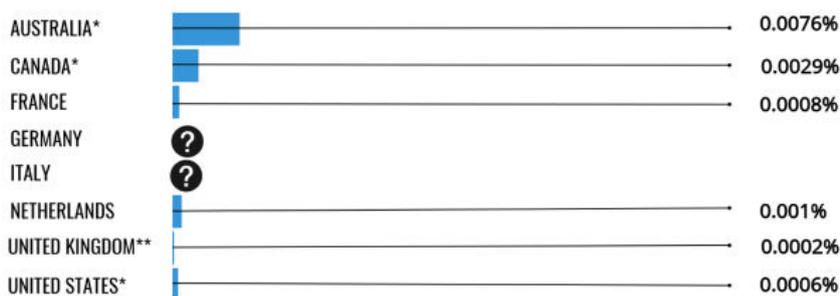
¹² Quatrième évaluation de la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, §48, p.26

¹³ Transparency International, [Up to the task? - The state of play in countries committed to freezing and seizing Russian dirty money](#), 2022

¹⁴ Voir par exemple l'enquête « [FinCEN Files](#) » : comment les grandes banques mondiales ferment les yeux sur les mouvements d'argent sale publiée en septembre 2020

¹⁵ D'abord dédié à la seule lutte contre le blanchiment de capitaux issus principalement des trafics et le financement du terrorisme, Tracfin, créée en 1990, a vu son champ de compétence s'élargir à la lutte contre la fraude fiscale en 2009.

FIU ANNUAL BUDGET AS SHARE OF GDP (2020, US\$)



Source for GDP figures: World Bank

* The FIUs of Australia, Canada and the US have additional responsibilities and consequently expected to have larger budgets.

** Data for UK FIU budget is from 2017/2018.

2. La coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale : l'objectif ici serait de recueillir votre analyse sur les réglementations européennes en vigueur (évolutions, progrès mais également insuffisances éventuelles) ainsi que l'effectivité de la coopération et des échanges entre les différents organismes et administrations des différents Etats. A cet égard, la rapporteure souhaitera faire un *focus* particulier sur les paradis fiscaux (pertinence des critères retenus pour les caractériser, efficacité des sanctions prévues *etc.*)

La coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale a deux volets : un **volet administratif** et un **volet judiciaire**.

- **Coopération administrative :**

D'immenses progrès ont été réalisés ces dernières années concernant le volet administratif avec notamment la levée du secret bancaire ou la norme multilatérale d'échange automatique d'information qui introduit des exigences de déclaration transfrontalière pour les actifs financiers (*Common Reporting Standard – CRS*).

Ces progrès n'empêchent pas les délinquants économiques d'adapter leurs pratiques. Ainsi, une étude publiée en 2020 met en évidence l'importance croissante des actifs immobiliers dans les portefeuilles offshore, ces actifs n'étant pas soumis à la CRS¹⁶. Un [registre mondial des actifs](#) permettant de « disposer d'une connaissance complète de la détention du patrimoine mondial » permettrait de lutter contre ces nouvelles pratiques.

¹⁶ En exploitant des données administratives sur les achats immobiliers effectués par des sociétés étrangères au Royaume-Uni, les auteurs d'une étude parue en 2022 démontrent que la mise en œuvre du CRS a conduit à une augmentation significative des investissements immobiliers de la part des sociétés constituées dans les paradis fiscaux les plus exposés à cette politique. Les auteurs estiment qu'entre 16 et 19 milliards de livres sterling ont été investis sur le marché immobilier britannique entre 2013 et 2016 en réaction à l'adoption du CRS dans plusieurs paradis fiscaux. Ces chiffres suggèrent qu'à l'échelle mondiale, entre 24 % et 27 % de l'argent a fui les paradis fiscaux à la suite de cette mesure, LE GUERN S. et BOMARRE J, *Will We Ever Be Able to Track Offshore Wealth? Evidence from the Offshore Real Estate Market in the UK*, Paris School of Economics, 2022

Transparency International France accueille donc positivement les annonces du ministre des Comptes publics¹⁷ sur le rôle que la France prendra à la tête d'une initiative internationale en faveur de la transparence fiscale.

- **Coopération judiciaire :**

La coopération judiciaire demeure lacunaire. Or, **les paradis fiscaux sont également souvent des paradis judiciaires**. En effet, de nombreux Etats, en dépit des conventions d'entraide pénale en vigueur, ne répondent pas aux demandes d'entraide judiciaire en matière économique et financière. Ainsi, l'ancien magistrat anti-corruption Renaud Van Ruymbeke constate un « défaut total de coopération des autorités judiciaires de Singapour », s'affichant pourtant comme une place financière de renom dotée de structures anti-blanchiment efficaces. Renaud Van Ruymbeke déplore la même inertie des autorités judiciaires à Hong-Kong, malgré des demandes d'entraide pénale répétées¹⁸.

Cette inertie entrave, voire annihile, les efforts de la justice pour démanteler des réseaux de fraude et de blanchiment. Renaud Van Ruymbeke souligne « une différence de comportement radicale » entre les places financières que sont Singapour, Hong-Kong ou Dubaï avec des places comme la Suisse, le Luxembourg ou le Liechtenstein où les autorités judiciaires, lorsqu'elles sont alertées et sollicitées par des magistrats étrangers, prennent des initiatives et diligentent leur propre enquête à partir des informations qui leur sont transmises.

La manière dont les Etats répondent aux demandes d'entraide judiciaire dans les dossiers de fraude fiscale ne figure pas au rang des critères utilisés pour caractériser un paradis fiscal¹⁹. Ni Singapour ni Hong-Kong ne figurent par exemple sur les listes des paradis fiscaux.

Transparency International France propose d'introduire un nouveau critère fondé sur la coopération internationale en matière pénale, entendue comme l'assistance que se prêtent mutuellement les Etats dans les enquêtes et procédures concernant des affaires civiles, pénales ou administrative relatives à la fraude fiscale²⁰.

L'ajout d'un tel critère ne saurait reposer sur une analyse subjective et suppose de pouvoir évaluer objectivement la manière dont les Etats coopèrent en matière pénale, ce qui impose une transparence du nombre de demandes judiciaires reçues, par type d'infraction, des réponses apportées à ces demandes, des délais de réponse, des critères conditionnant les réponses positives aux demandes d'entraide, etc.

¹⁷ Communiqué de presse, [Gabriel Attal, ministre des Comptes publics, annonce une série de mesures de lutte contre la fraude fiscale et douanière, premier volet de la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques](#), 9 mai 2023

¹⁸ R. VAN RUYMBEKE, *Offshore – Dans les coulisses édifiantes des paradis fiscaux*, Les liens qui libèrent, 2022, p.172

¹⁹ Critères pris en compte par l'Union européenne : transparence fiscale, équité fiscale, mesures anti-BEPS.

²⁰ Proposition formulée par P. LEFAS, président de Transparency International France, le 7 juin 2022 à l'occasion d'une audition intervenant dans le cadre de la mission d'évaluation sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale créée au sein de la commission des finances du Sénat

3. La rapporteure souhaiterait ensuite se concentrer sur les schémas de fraude et d'évasion les plus fréquemment mis en œuvre – avec si possible, un chiffrage de l'impôt éludé « par schéma ». A cet égard, la rapporteure souhaiterait recueillir votre analyse sur la proposition de mettre en place une transparence fiscale des holdings, comme c'est le cas aux Etats-Unis.

Dans le respect des limites de son mandat, Transparency International France ne souhaite pas développer de position à propos d'une extraterritorialité du droit fiscal, à l'instar du *US Foreign Account Tax Compliance Act* ayant pour objectif de lutter contre les évasions fiscales des citoyens et résidents américains.