



N° 585

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2018.

PROPOSITION DE LOI

créant une liste française des paradis fiscaux,

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Fabien ROUSSEL, Jean-Paul DUFRÈGNE, Bruno Nestor AZEROT, Huguette BELLO, Moetai BROTHERRSON, Alain BRUNEEL, Marie-George BUFFET, André CHASSAIGNE, Pierre DHARRÉVILLE, Elsa FAUCILLON, Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Jean-Philippe NILOR, Stéphane PEU, Gabriel SERVILLE, Hubert WULFRANC,

député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Paradis fiscaux, bancaires et judiciaires : la lutte continue

« *Le bonheur, c'est simple comme un coup de fil* », proclamait une célèbre publicité dans les années 80. Aujourd'hui, c'est l'accès aux paradis fiscaux qui ne requiert que quelques clics sur un clavier d'ordinateur.

Un exemple en a été donné le lundi 4 décembre 2017, au sein même de l'Assemblée nationale, quand un député, membre du groupe Gauche démocrate et républicaine (GDR), a expliqué comment il avait créé son entreprise *offshore* sur Internet, *via* un site basé à Gibraltar, aussi facilement qu'on commande une chemise sur *Amazon*. Sur l'écran, en moins de deux minutes, défilent les incontournables de l'évitement fiscal dématérialisé : une liste de 23 paradis fiscaux (parmi lesquels la Suisse, les Bahamas, Hong-Kong, Singapour, Gibraltar, le Delaware...), un taux d'imposition alléchant, variant de 10 % à... 0 %, une carte bancaire cryptée, le tout servi dans une totale discrétion. À une ou deux opérations près, naissait, sur le fier promontoire britannique, la société « *Ministère des comptes publics* », dirigée par l'actuel titulaire dudit ministère, sous la houlette d'un actionnaire principal répondant au nom d'une députée membre de la commission des finances. Et encore a-t-il fallu résister aux multiples relances par courriel du site, bien décidé à ce que cette démarche se concrétise.

D'autres ne s'arrêtent pas en si bon chemin. Un cabinet fiscaliste du département des Côtes d'Armor (22) a ainsi aidé des centaines de commerçants et artisans français à ne pas payer leurs cotisations sociales. Comment ? Tout simplement en créant à chaque fois une société en Angleterre qui rachète l'activité du commerçant ou de l'artisan. Charge ensuite à cette « *Limited Company* » de créer à son tour un établissement secondaire en France, où ira s'établir la réalité des activités. Immatriculée auprès d'un tribunal de commerce français, la société continue certes de payer ses impôts en France, de même que les salariés. Mais le système aurait permis au gérant d'échapper aux cotisations sociales, soit un gain d'environ 45 %. Un montage qui, en 22 ans, n'a jamais causé « *aucun problème* » (sic) au dirigeant du cabinet fiscaliste breton. Et cela malgré le caractère « *hautement douteux* » de la combine, assimilable, selon la plupart des juristes interrogés, à de « *l'incitation à la désaffiliation à la sécurité sociale* ». Manque de moyens de contrôle, pratiques décomplexées : voilà la réalité d'un évitement fiscal aux allures de jeu

d'enfant, devenu une obsession parmi les multinationales et les plus fortunés.

Mais comment lutter contre un tel phénomène si l'on ne s'en donne pas les capacités ? Depuis 2008, plus de 20 000 postes ont été supprimés à la direction générale des finances publiques, qui abrite en son sein les contrôleurs fiscaux. Côté justice, alors que « *le verrou de Bercy bloque toute la chaîne pénale* », qu'il « *empêche la variété des poursuites et constitue un obstacle théorique, juridique, constitutionnel et républicain, en plus d'être un handicap sur le plan pratique* » selon Mme Éliane Houlette, procureure du parquet national financier, les moyens humains sont également sous tension au sein du pôle financier de Paris. L'ampleur de l'évitement fiscal appelle non seulement un renforcement des effectifs mais aussi une réflexion sur la création d'une véritable « *Task Force* » entièrement dédiée à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. La mobilisation doit être à la hauteur des enjeux, sous peine d'être contraints à de douloureux renoncements.

Le spectre d'une société sans impôts – autrement dit la remise en cause de notre pacte social – se dessine d'autant plus rapidement qu'il s'appuie sur une course au moins-disant fiscal. Selon un rapport publié par la coalition EURODAD en décembre 2017, « *si la tendance actuelle se poursuit, le taux d'imposition moyen des entreprises au niveau mondial pourrait atteindre 0 % en 2052* ». L'étude révèle par ailleurs que sur les 17 États membres de l'Union européenne analysés, en y ajoutant la Norvège, « *plus de la moitié dispose d'un nombre alarmant de pratiques fiscales dommageables, qui peuvent être utilisées par les multinationales pour échapper à l'impôt* ». Parmi ces dispositifs nuisibles, sont particulièrement visés : les rescrits fiscaux, conclus entre des multinationales et des gouvernements, les législations favorables aux sociétés « *boîtes aux lettres* », ou encore les *patent boxes* (régimes fiscaux favorables pour les droits de propriété intellectuelle). « *Depuis trente ans, on assiste à une véritable guerre fiscale internationale* », synthétise M. Jean-Michel Naulot, ancien membre de l'Autorité des marchés financiers. « *De quoi inciter les États à se livrer à une guerre fratricide pour attirer les capitaux.* »

Les dégâts sur le financement de l'action publique et l'économie réelle sont considérables. La Commission européenne estime à plus de 1 000 milliards d'euros la perte annuelle de recettes fiscales pour les États de l'Union européenne, du fait de la fraude et de l'évasion fiscales des particuliers et des entreprises. C'est cinq fois le budget annuel de l'Union

européenne. Pour la France, cette perte se situerait au minimum entre 60 et 80 milliards d'euros, soit l'équivalent du déficit budgétaire annuel ou du produit annuel de l'impôt sur le revenu.

Ces chiffres ne sont plus une découverte. Voilà plus de quinze ans que le fléau est connu, disséqué et condamné. Et cela, il faut le souligner, essentiellement grâce au travail acharné des journalistes, des associations, des organisations non gouvernementales et des lanceurs d'alerte. L'action des États, elle, reste insuffisante, malgré des avancées, notamment au niveau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Des *Lux Leaks* aux *Paradise Papers* en passant par les *Swissleaks*, les *Panama Papers* et les *Football Leaks*, chaque scandale apporte son lot de révélations sur les pratiques en cours. Ces dénonciations sont certes suivies d'avancées notables comme l'échange automatique d'informations entre États membres, l'intensification de la lutte contre le blanchiment d'argent, le lancement de nombreuses enquêtes ou encore l'annonce d'un statut européen de lanceur d'alerte. Mais rien de décisif n'est accompli. En tout cas, rien qui permette d'affirmer « *que le secret bancaire, les paradis fiscaux, c'est terminé* ». Le combat contre les territoires et États non coopératifs en matière fiscale et réglementaire doit se poursuivre et même s'étendre, en s'attaquant à la nature même du système. Car loin d'être des dysfonctionnements, les paradis fiscaux, bancaires et judiciaires représentent des rouages essentiels du capitalisme moderne. « *L'optimisation fiscale est inhérente au capitalisme et à la globalisation financière* », théorise ainsi M. Dominique Plihon, économiste et membre d'Attac.

Les agents économiques les plus mobiles - entreprises ou particuliers -, s'échappent vers les paradis fiscaux en faisant appel à des montages sophistiqués, parfois aux frontières de la légalité, toujours dans le plus grand secret. « *Les Panama Papers étaient le scandale de l'illégalité* » souligne le directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, M. Pascal Saint-Amans. « *Avec les Paradise Papers, on est dans quelque chose de plus raffiné, de plus distingué, de plus élaboré, on est sur des schémas légaux.* »

Les plus grandes multinationales, les géants du numérique en tête, fréquentent ainsi assidûment les repaires *offshore* de l'évitement fiscal. Les mécanismes sont parfaitement rôdés. L'un des plus réputés, « le sandwich irlandais », n'a rien à voir avec la gastronomie. Mais il permet notamment à un poids lourd de l'économie numérique bien connu de desserrer la pression fiscale. En clair, il s'agit de ne déclarer qu'une base fiscale

minime en France, tandis que la quasi-totalité des bénéficiaires sont soumis à la déclaration en Irlande, via les Pays-Bas pour finalement être logés aux Bermudes, où se trouve le siège social de la filiale détenant les licences d'exploitation. Une manœuvre qui a permis à cette grande firme de baisser de 35 % ses impôts payés en France.

C'est aussi par ce genre de circuit que circule l'argent de la drogue, de la prostitution, du crime, du trafic d'êtres humains, de la corruption, de la mafia. En résumé, l'argent sale. Arrêté en février 2014, un baron du narcotrafic possédait des sociétés financières pour blanchir l'argent issu de la vente de stupéfiants et escroquer des petits épargnants en leur proposant, *via* un site web, des placements au rendement fabuleux, atteignant jusqu'à 20 %. Le montage reposait sur une chaîne de Ponzi, où les intérêts étaient versés grâce aux fonds des investisseurs suivants. Le site en question a fait des victimes partout en Europe, en Amérique centrale, du sud et du nord et même en Océanie. Derrière cette plateforme, on trouvait une société immatriculée à Panama et une holding qui en faisaient la promotion. Pour les épargnants floués, les pertes se sont chiffrées à plusieurs dizaines de milliers de dollars, mais certains ont perdu jusqu'à un million de dollars. Des milliers de Français se seraient ainsi fait piéger.

Depuis dix ans, ainsi que l'a notamment démontré le film *Les Gangsters de la finance*, les plus grandes banques mondiales sont impliquées dans de multiples scandales. Ces établissements sont parfois sommés de payer de lourdes amendes, comme la banque sino-britannique HSBC cet automne, contrainte de verser 175 millions de dollars à la Réserve fédérale américaine, sans pour autant remettre en cause les mécanismes éprouvés de l'évitement fiscal. Pour les plus fortunés, le voyage vers l'eldorado de la finance est tout sauf un mythe. Pour les populations qui y résident, en revanche, le paradis en question s'assimile bien plus sûrement à un mirage. Régulièrement pointée du doigt par la Commission européenne pour sa capacité à absorber la matière fiscale de ses concurrents, l'Irlande en offre un exemple saisissant. Alors que 17 % des salariés gagnent moins de 10 000 euros par an, tandis que le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté a doublé depuis 2008, le pays affiche un Produit intérieur brut (PIB) par habitant supérieur de 49 % à celui de l'Allemagne. Un PIB devenu tellement déconnecté de l'économie réelle que l'Irlande préfère désormais s'en référer au revenu national ajusté. Selon M. Olivier Passet, ancien analyste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), le PIB de l'Irlande intègre « 91 milliards de matière fiscale non produite sur le territoire ». Autre terre d'accueil bien connue des cabinets spécialisés, le Panama

s'enorgueillit d'un PIB par habitant de 11 800 dollars, en hausse de 6,2 % en 2016. Pourtant, 32 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, taux qui atteint même 70 % chez les indigènes. Les Bermudes, où se trouve le siège d'Appleby, le cabinet au cœur de l'affaire des *Paradise Papers*, attirent des profits d'une valeur environ 4,5 fois supérieure au PIB du pays, dont 11 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.

Selon un avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 16 décembre 2016 sur les mécanismes d'évitement fiscal et leurs impacts sur la cohésion sociale, les pays en voie de développement seraient 30 % plus impactés que les pays de l'OCDE. Concrètement, l'organisation non gouvernementale OXFAM estime aujourd'hui que l'évasion fiscale des grandes entreprises prive les pays en développement de près de 100 milliards de dollars chaque année. *« Cette somme permettrait largement de financer l'éducation de 124 millions d'enfants actuellement déscolarisés ou de donner l'accès à des soins de santé qui sauveraient 8 millions de vies »*, évalue l'organisation de lutte contre la pauvreté dans le monde.

De l'utilité de faire des listes de paradis fiscaux

La mise en place de ces pratiques fiscales nocives repose sur des officines d'expertise juridique, fiscale, avec l'appui du secteur bancaire. Mais elle n'existerait pas sans la complicité d'États ou de territoires ne participant pas à la coopération fiscale internationale. Soit parce qu'ils ne font pas partie des instances d'échanges ou de dialogue, soit parce qu'ils ont des pratiques fiscales dommageables. Ceux-là ont fait de l'opacité la plus totale leur carte maîtresse. D'où la décision de braquer la lumière sur eux en les désignant comme des « paradis fiscaux », puis en les pointant sur des listes. Désigner du doigt pour induire le changement de comportement : tel est le sens de cette approche, dite du « *name and shame* ». Une stratégie prometteuse mais régulièrement battue en brèche. Créé au sommet de l'Arche à Paris en 1989, le Groupe d'action financière (GAFI) avait ainsi pointé une soixantaine d'États et territoires suspectés de laxisme dans la lutte anti-blanchiment. *« Progressivement, les noms ont disparu pour ne laisser qu'une poignée de pays, tellement peu stables que le risque de blanchiment y était très faible »*, rappelle M. Éric Vernier, chercheur à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS) et spécialiste du blanchiment. Aujourd'hui ne subsistent que onze pays, la plupart sans danger pour la poursuite de la fraude fiscale internationale et du blanchiment. Établie pour la première fois en 2000, la liste de l'OCDE a suivi la même évolution, à un rythme encore plus soutenu. Au point que

celle publiée le 3 avril 2009, en coordination avec le G20 de Londres, n'ajoutait que quatre pays (le Costa Rica, la Malaisie, les Philippines et l'Uruguay) aux trois qui subsistaient alors. Signe de leur influence diplomatique, la Chine, la Russie et Jersey trouvaient place sur la liste blanche, tandis que 38 pays, dont Monaco, le Liechtenstein, la Suisse, le Luxembourg et la Belgique intégraient la liste grise. Ceux-là s'étaient engagés à respecter les règles de l'OCDE mais ne les avaient pas « *substantiellement appliquées* », souligne M. Éric Vernier. Aujourd'hui, en 2018, Trinidad-et-Tobago est l'unique pays à figurer sur la liste noire de l'OCDE. Malgré les *Panama Papers*, le Panama, lui, s'inscrit dans la catégorie des pays qui « *respectent largement* » les critères.

Les inconvénients de ces listes sautent aux yeux. D'abord elles tiennent compte d'intérêts « *supérieurs* » non compatibles avec la nécessité de transparence dans l'élaboration de telles nomenclatures. Ces intérêts sont d'ordre géopolitique et géostratégique. Elles partent ensuite de définitions restrictives du « *paradis fiscal* », réduisant ainsi le nombre de territoires susceptibles d'être retenus. La liste française, qui se voulait pourtant exemplaire, souffre des mêmes symptômes. Le 15 février 2010, elle pointait dix-huit pays et territoires non coopératifs en matière fiscale. Un volet coercitif était même ajouté au « *name and shame* ». Pour pénaliser les échanges avec ces paradis fiscaux, la France décidait de taxer à 50 % (contre 0 à 33 % auparavant) les dividendes, intérêts et redevances versés par des entités françaises à des destinataires domiciliés dans ces territoires. Depuis ? Alors que le fléau de l'évitement fiscal reste majeur, la liste française a fondu de plus de la moitié, ne laissant en vue que sept États ou territoires, loin d'être des terreurs de l'évasion fiscale. Symbole de l'absence de clarté du dispositif, le Panama est sorti le 1^{er} janvier 2012 avant d'être réintégré précipitamment en 2016, à la suite des *Panama Papers*. Sur de tels modèles, ouvertes aux pressions de toutes sortes, ces listes-là sont inadaptées pour combattre efficacement les trous noirs de la finance mondiale que sont les paradis fiscaux.

Mais il est possible d'adopter d'autres logiques, comme le font les organisations non gouvernementales, telles que OXFAM et le groupement de chercheurs indépendants *Tax Justice Network*. En s'appuyant sur des critères objectifs et rationnels, en toute indépendance, les listes établies par ces deux organismes sont bien plus proches de la réalité fiscale mondiale. OXFAM recense ainsi 58 pays répondant aux critères établis par les organisations de la société civile et les institutions internationales de référence comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque des règlements internationaux, la Commission européenne et l'OCDE. Les

travaux menés par l'Union européenne auraient pu s'inscrire dans cette voie.

En 2015, dans le sillage de la tentaculaire enquête *Lux Leaks*, la Commission européenne avait engagé un mouvement porteur d'espoirs en publiant une première liste noire paneuropéenne de paradis fiscaux. Une initiative alors considérée comme « *le premier pas vers une approche commune et cohérente, au niveau européen, des paradis fiscaux* », selon les mots du commissaire européen pour les affaires économiques et financières. La méthode retenue – une compilation des listes nationales pour en extraire 30 juridictions (sur 85 proposées) citées par au moins 10 États – souligne la portée essentiellement symbolique de la démarche. Dépourvue de sanctions, laissées à la libre appréciation des États, la liste (dans laquelle Gibraltar et Jersey, entre autres, ne figuraient pas) se présente avant tout comme un instrument de dissuasion. Elle offre par ailleurs la possibilité aux juridictions pointées de se mettre en conformité avec les standards de gouvernance validés à l'échelle mondiale. C'était insuffisant pour répondre aux attentes grandissantes d'une opinion publique à nouveau secouée par le scandale des *Paradise Papers*. Validée lors de l'ECOFIN du 5 décembre 2017, qui rassemble les ministres des finances de tous les pays membres de l'Union européenne (UE), la nouvelle liste des États et territoires non coopératifs en matière fiscale traduit une ambition supérieure. La définition par Bruxelles en 2016 de trois grands critères à respecter constitue une avancée certaine. Pour éviter de se retrouver sur la « liste noire », les juridictions doivent se conformer aux standards d'échange automatique de données de l'OCDE, éviter de favoriser l'implantation de sociétés offshore et s'engager à accepter les lignes directrices de lutte contre l'évasion fiscale des multinationales édictées par l'OCDE. Pourtant, là-aussi, le résultat déçoit, avec seulement 17 noms inscrits sur la liste noire (essentiellement des seconds rôles de l'évitement fiscal) et 47 autres couchés sur une « liste grise », au prix d'engagements de bonne conduite aux contours assez flous. Une nouvelle fois, la mainmise de la diplomatie pose question. Pourquoi les États-Unis, qui n'ont pas pris l'engagement de pratiquer l'échange automatique, sont-ils absents ? Pourquoi le groupe « Code de conduite », dont la transparence des décisions n'est pas garantie, n'a-t-il pas passé la Russie au tamis des trois familles de critères, comme il l'a fait pour 92 juridictions ? Et surtout, pourquoi avoir écarté d'emblée les États membres, au motif qu'ils sont censés respecter les règles de l'UE ?

En s'appuyant sur les seuls critères retenus par l'UE, « *de manière objective et sans aucune pression politique* », OXFAM a établi de son côté

qu'au moins 35 pays auraient dû figurer sur la liste noire de l'ECOFIN. Parmi eux, quatre membres de l'UE, dont deux membres fondateurs, aux pratiques fiscales particulièrement agressives et dommageables pour leurs voisins : l'Irlande, les Pays-Bas, Malte et le Luxembourg. Le panorama ainsi esquissé par OXFAM est plus conforme à la réalité des paradis fiscaux. Mais il l'est encore plus si l'on retient cette fois, pour en dresser la nomenclature exhaustive, les caractéristiques communes de ces États et territoires non coopératifs : des avantages fiscaux sans activité économique réelle, un faible taux d'imposition, l'absence de transparence, le poids de la finance dans le PIB et le secret sur l'identité des détenteurs réels des entreprises, trusts... Sur cette base, qui couvre des critères établis par les organisations de la société civile et les institutions internationales de référence comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque des règlements internationaux, la Commission européenne et l'OCDE, la liste noire publiée par OXFAM est ainsi riche de 58 pays. Le groupement de chercheurs et analystes indépendants *Tax justice network*, lui, calcule le degré d'opacité financière à partir de 20 indicateurs vérifiables : secret bancaire (comptes anonymes, archivage des données...), niveau de publicité du registre des trusts et des fondations privées, communication des flux internationaux pays par pays, ressources pour informer les non-résidents sur les taxes locales, administration fiscale dotée d'instances dédiées au contrôle, notamment des gros contribuables, inclusion dans la taxation locale du capital détenu dans le monde entier... Les pays sont ainsi classés rigoureusement, sur une échelle de 0 à 100. *Tax justice network* produit par ailleurs un indicateur composite qui combine le degré d'opacité de chaque juridiction avec son poids relatif dans la finance mondiale. Cet « indicateur d'opacité financière » (IOF) permet ainsi de mesurer l'impact de chaque paradis fiscal dans le monde. En marge des organismes publics et des États eux-mêmes, la société civile prend ainsi des initiatives fortes et innovantes pour caractériser les différentes formes d'évitement fiscal pratiquées par les territoires et juridictions non coopératives.

Pour une nouvelle liste française des États et territoires non-coopératifs

Même imparfaite, la démarche initiée par l'Union européenne peut servir de modèle pour nourrir un dispositif national complémentaire, ambitieux et réaliste. C'est d'ailleurs ce que suggérait lui-même le commissaire européen aux affaires économiques et financières, lors de l'ECOFIN du 5 décembre 2017 : « *Cette liste représente un vrai progrès, mais elle reste une réponse insuffisante au vu de l'ampleur de l'évasion fiscale dans le monde* ».

L'**article premier** propose ainsi une réforme volontariste de la liste française des paradis fiscaux, dits « *États ou territoires non coopératifs* » (ETNC) tels que définis à l'article 238-0 A du code général des impôts.

Il est d'abord proposé une refonte puissante des critères définissant ces ETNC, afin de les rendre plus conformes à la réalité fiscale mondiale actuelle.

Cette refonte prend en premier lieu appui sur les derniers travaux en matière d'échange d'informations et de lutte contre l'érosion des bases fiscales menés au niveau international, en particulier dans le cadre de l'OCDE.

Elle vise ensuite à cibler les pratiques fiscales les plus nocives à la coopération internationale, telle l'opacité, la création de structures juridiques visant à attirer artificiellement les bénéfices ainsi que l'ensemble des régimes fiscaux dommageables, dont les conséquences s'avèrent préjudiciables pour les autres États ou territoires. Le recours à des taux d'imposition faibles, voire nuls, symboles d'une concurrence fiscale déloyale et mortifère, ouvre une dangereuse brèche dans le financement de l'action publique et en matière de justice fiscale, au détriment des populations les plus fragiles, une faille qu'il convient de colmater.

Enfin, en vue d'en assurer l'efficacité, la proposition limite les exemptions géographiques qui, bien souvent, minent la portée des listes de paradis fiscaux. Pour autant, il convient d'accorder, au moment de l'élaboration de la liste des ETNC, un traitement particulier à certains États ou territoires, notamment ceux dits « les moins avancés », à revenus faibles, dès lors qu'ils ne sont pas reconnus comme des centres financiers ou comme ayant une activité financière importante. Bien souvent, en effet, les pays les moins avancés, catégorie d'États définie au niveau de l'Organisation des Nations Unies (ONU), sont très éloignés des standards de transparence définis par l'OCDE, dont les membres disposent généralement de revenus bien plus conséquents. Il n'y a donc pas lieu de les intégrer à cette liste des ETNC. En revanche, au niveau international, l'ONU doit de toute urgence se saisir des problématiques posées par les dérives de la finance mondiale, la fraude et l'évasion fiscales afin de les appréhender dans leur globalité. À l'instar du combat mené contre le réchauffement climatique, la France pourrait être à l'initiative d'une grande conférence des Parties (COP) de la finance mondiale, sous l'égide des Nations Unies, comme le proposait la résolution européenne pour une

Conférence des parties (COP) de la finance mondiale, l'harmonisation et la justice fiscales, adoptée par l'Assemblée nationale le 2 février 2017.

Dans la lutte contre l'évasion fiscale, l'opacité est l'ennemi de l'efficacité. C'est pourquoi l'élaboration de cette liste, tout autant que sa mise à jour annuelle, doivent être parfaitement transparentes, s'insérer avec récurrence dans le débat public, dans un esprit de dialogue entre le pouvoir exécutif et la représentation nationale, à la hauteur des dégâts que l'évitement fiscal fait peser sur l'ensemble des sociétés.

L'**article premier** propose ainsi de placer l'élaboration de la liste des ETNC sous le regard des parlementaires et donc des citoyens, protégeant ainsi cette nouvelle nomenclature nationale de la force diplomatique d'États ou territoires peu enclins à participer à la coopération fiscale internationale.

Reprenant les dispositions prévues à l'article 6 de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, il est ainsi proposé que l'élaboration de cette liste des ETNC fasse l'objet d'un débat chaque année devant les commissions permanentes, compétentes en matière de finances et d'affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat, en présence du ministre des finances.

Malgré l'adoption de ces dispositions lors de la précédente législature, ces débats n'ont pas eu lieu. En vue d'en garantir la bonne tenue, cette proposition de loi prévoit que le Gouvernement, dans un premier temps, remette au Parlement un rapport sur l'application des nouveaux critères prévus par l'article 238-O A du code général des impôts, au plus tard un mois après la publication au cours du premier mois de l'année de l'arrêté dressant la liste des ETNC. Ce rapport pourra notamment détailler les motifs justifiant l'ajout ou le retrait d'un État ou d'un territoire de ladite liste. Il sera l'outil opportun pour mener une revue annuelle du dispositif ETNC, évaluer les engagements pris en matière de coopération fiscale au niveau international mais aussi les ajustements apportés au cadre fiscal de l'État ou du territoire.

Ensuite, dans un délai de deux mois à compter de la transmission de ce rapport, il est proposé d'organiser un débat obligatoire devant les commissions des finances et des affaires étrangères des deux chambres, en présence du ministre des finances, sur la base dudit rapport.

Ainsi, la liste française des ETNC sera enfin ancrée dans le débat public, et ce au cours du premier trimestre de chaque année. Enfin, cette

proposition de loi rend possible la tenue d'un débat en séance publique autour du rapport d'application. La démocratie doit être un outil puissant pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Cette proposition de loi entend répondre à cette exigence. Il est d'ailleurs urgent d'engager une réflexion profonde sur la notion de civisme fiscal qui doit irriguer l'ensemble des relations économiques, y compris les règles relatives à l'attribution des marchés publics.

Les opérations réalisées avec des ETNC font l'objet de dispositions fiscales spécifiques destinées à en dissuader la réalisation. C'est ainsi que l'on retrouve la notion d'ETNC dans une trentaine de dispositifs préventifs et répressifs contre l'évasion fiscale en droit français, emportant des incidences sur le régime fiscal applicable aux résidents de France effectuant des transactions avec ces États ou territoires ainsi que pour les résidents d'ETNC ou aux revenus transitant par de tels États ou territoires. À l'heure actuelle, la portée de ces dispositifs est malheureusement à la hauteur de la liste des ETNC, c'est-à-dire faible. La refonte de cette liste doit ainsi permettre de consolider la force de frappe de ces dispositifs préventifs et répressifs. À terme, toutefois, il y aura lieu d'opérer une revue de l'ensemble de ces dispositifs en vue d'en évaluer l'efficacité en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

En filigrane se pose la question des sanctions à l'égard des agents économiques ayant recours aux paradis fiscaux et des mesures dites défensives prises à l'encontre de ces États ou territoires. Il en va de l'efficacité de ce nouveau dispositif. En mettant en œuvre des stratégies de contournement licites ou illicites pour leurs clients ou pour leur propre compte, des banques et des établissements financiers œuvrent en véritables chevilles ouvrières du système. Depuis plusieurs années, les associations, ONG et journalistes ont dévoilé le rôle primordial joué par les banques françaises en matière d'évitement fiscal. Il est temps de mettre un terme à ces agissements. L'**article 2** propose ainsi d'interdire aux établissements de crédit, dont le siège social se situe en France, d'exercer dans les ETNC. Le renforcement du volet coercitif de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales s'impose comme une évidence et sera d'une redoutable efficacité. D'autres pays ont montré la voie. C'est en mettant en place le FATCA que les États-Unis ont mis un terme au secret bancaire à l'œuvre en Suisse.

Il n'est pas trop tard pour espérer : l'utopie de 2018 peut être la loi de 2019. Et le prétendu « bonheur » au prétendu « paradis fiscal » un peu moins facile qu'un simple clic sur un ordinateur.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 238-0 A du code général des impôts est ainsi rédigé :
- ② « Art. 238-0 A. – I. – Sont considérés comme non coopératifs, à la date du 1^{er} janvier 2019, les États et territoires qui répondent à au moins un des quatre critères suivants :
- ③ « a) En matière de norme commune de déclaration relative à l'échange automatique de renseignements et de norme de l'Organisation de coopération et de développement économiques en matière d'échange de renseignements à la demande, n'ont pas obtenu l'évaluation « largement conforme » du Forum mondial ;
- ④ « b) N'ont pas ratifié ou ne participent pas à la convention multilatérale de l'Organisation de coopération et de développement économiques concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, dans sa version modifiée ;
- ⑤ « c) N'ont pas pris l'engagement de respecter et de mettre en œuvre de manière cohérente les normes anti-BEPS minimales adoptées dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;
- ⑥ « d) Ou permettent l'existence sur leur territoire de régimes fiscaux dommageables tels que définis au V du présent article.
- ⑦ « II. – Les États ou territoires les moins avancés, tels que définis par le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, et ne disposant pas de centre financier ne peuvent être considérés comme non coopératifs au sens du I du présent article.
- ⑧ « III. – La liste des États et territoires non coopératifs est fixée tous les ans au cours du premier mois de l'année par un arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget, après avis du ministre des affaires étrangères.
- ⑨ « Dans le délai d'un mois après la publication de cet arrêté, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'application des critères définis au présent article. Ce rapport détaille notamment les motifs

justifiant l'ajout, le maintien ou le retrait d'un État ou d'un territoire de cette liste.

- ⑩ « Ce rapport fait l'objet d'un débat obligatoire devant les commissions compétentes en matière de finances et d'affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat, en présence du ministre chargé de l'économie et des finances, dans un délai de deux mois à compter de sa transmission. Il peut également faire l'objet d'un débat en séance publique.
- ⑪ « IV. – Les dispositions du présent code relatives aux États ou territoires non coopératifs s'appliquent à ceux qui sont ajoutés à cette liste, par arrêté pris en application du III du présent article, à compter du premier jour du troisième mois qui suit la publication de celui-ci. Elles cessent de s'appliquer à la date de publication de l'arrêté qui les retire de cette liste.
- ⑫ « V. – Est réputé comme dommageable un régime fiscal qui répond à au moins un des sept critères suivants :
- ⑬ « a) Un niveau d'imposition effectif nettement inférieur, y compris une imposition nulle, par rapport au taux d'imposition effectif français, qu'il résulte du taux d'imposition nominal, de la base d'imposition ou de tout autre facteur pertinent ;
- ⑭ « b) Des dispositions ne permettant pas la divulgation de la structure sociétale des personnes morales ou du nom des détenteurs d'actifs ou de droits ;
- ⑮ « c) Des mesures fiscales avantageuses réservées aux non-résidents ;
- ⑯ « d) Des mesures facilitant la création de structures ou dispositifs destinés à attirer des bénéficiaires sans activité économique réelle dans cet État ou territoire ou l'octroi d'avantages fiscaux même en l'absence de toute activité réelle ;
- ⑰ « e) Des incitations fiscales en faveur d'activités qui n'ont pas trait à l'économie locale, de sorte qu'elles n'ont pas d'impact sur l'assiette fiscale nationale ;
- ⑱ « f) Des règles pour la détermination des bénéficiaires faisant partie d'un groupe multinational qui divergent des normes généralement admises au niveau international, notamment celles approuvées par l'Organisation de coopération et de développement économiques ;

- ⑲ « g) Des mesures fiscales manquant de transparence, y compris lorsque les dispositions légales sont appliquées de manière moins rigoureuse et d'une façon non transparente au niveau administratif. »

Article 2

Le I de l'article L. 511-1 du code monétaire et financier est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les établissements de crédit, dont le siège social se situe en France, ne peuvent exercer dans les États ou territoires non coopératifs, au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts, et dans les États ou territoires dans lesquels ils seraient soumis à un régime fiscal privilégié au sens de l'article 238 A du même code. »

