



RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE RÔLE DES BANQUES ET ACTEURS FINANCIERS DANS L'ÉVASION DES RESSOURCES FINANCIÈRES¹

Commission d'enquête

Synthèse

La commission d'enquête sur le rôle des acteurs financiers dans l'évasion des capitaux et sur les dispositifs destinés à la combattre présidée par **M. François Pillet**, (rattaché UMP-Cher) a souhaité prolonger l'engagement du Sénat dans l'exploration des zones d'ombre de l'économie dont la commission d'enquête du Sénat *sur l'évasion fiscale internationale* avait en 2012 précisé l'ampleur et les enjeux en proposant les moyens d'une politique publique permettant de la maîtriser. Tout en s'inscrivant dans le cadre de cet acquis, la commission d'enquête s'est attachée à affiner le diagnostic. Elle a porté son attention sur les liens entre la finance, ses acteurs, ses produits, et l'évasion des capitaux. Elle a travaillé dans un contexte où une série de révélations conduisent à ajouter aux interrogations nées de l'implication des entités financières dans la plus grave crise subie par l'économie contemporaine la considération du rôle des pratiques financières dans la soustraction des richesses aux règles d'ordre public.

La commission a auditionné une cinquantaine de personnalités partageant une connaissance intime du fonctionnement concret de la finance. Son rapporteur, **M. Éric Bocquet** (CRC-Nord) a par ailleurs conduit certaines investigations propres à ses fonctions dans le but d'appréhender concrètement certaines fraudes. Sans préjudice des propositions de la commission d'enquête sur l'évasion fiscale internationale restant à mettre en œuvre, la commission a adopté 34 propositions principales dont l'esprit se résume dans l'objectif de « **mieux connaître pour mieux combattre** », qui donne son titre au rapport de la commission adopté à l'unanimité des votants.

L'économie contemporaine porte les marques de l'ampleur des opportunités d'évasion des capitaux offertes par la finance. À l'abri de l'opacité, les risques foisonnent

On pourrait juger paradoxal d'évoquer l'évasion des capitaux dans une économie mondiale où les flux de capitaux sont largement libéralisés. Pourtant, l'évasion des capitaux n'a jamais été aussi tangible.

En dehors de l'évasion des capitaux par arrachement de la finance aux logiques de l'économie réelle qui a fait le lit de la crise de la finance autocentrée, les pratiques financières tendant à s'affranchir des aires de souveraineté publique et de leurs règles se sont considérablement développées.

a) Un dense faisceau d'indices

Sur un plan macroéconomique, l'architecture du réseau financier mondial présente **un florilège d'incongruités qui reflètent** spectaculairement, encore que bien partiellement, **un ensemble de comportements microéconomiques** motivés par l'exploitation des « avantages comparatifs » des centres « offshore ».

Les constatations macrofinancières abondent avec, en particulier, le surdéveloppement financier des « micro-États », qui arrive même à susciter l'étonnement d'un banquier de la place (« *aussi surprenant que ce soit les îles Caïmans se targuent d'être la cinquième plus*

¹ La commission d'enquête est composée de : M. François Pillet, président, M. Eric Bocquet, rapporteur, Mme Corinne Bouchoux, vice-présidente, MM. Jacques Chiron et Yvon Collin, vice-présidents, MM. Michel Bécot, Michel Berson, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, M. Christophe-André Frassa, Mme Nathalie Goulet, MM. Joël Guerriau, Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Roland du Luart, Charles Revet, Mme Laurence Rossignol, M. Richard Yung.

importante place bancaire du monde en termes de dépôts et la quatrième en termes de nombre de banques internationales recensées ») ou encore les observations statistiques d'un monde endetté envers lui-même qui signent l'existence d'une dissimulation des actifs à grande échelle.

Au vrai, l'offshore n'est pas l'apanage des paradis fiscaux et réglementaires exotiques. Il est là où sont les failles par où les capitaux sont soustraits aux règles censées assurer la garantie des intérêts publics. Finance de l'ombre des transactions financières discrètes et des circuits parallèles, ombre de la finance par les stratégies d'évitement des obligations fiscales mobilisant ses techniques ou encore les procédés de blanchiment qu'elle favorise.

Les réalités étonnantes décrites par les données macroéconomiques ont leur pendant dans des comportements individuels qui les alimentent : toutes les entreprises bancaires ou d'assurances qui comptent sont déployées dans l'offshore (pour les 4 groupes financiers du CAC 40, le total des entités y atteint 870 filiales) ; toutes les entreprises financières recourent à des structures opaques du type trust dans leurs affaires ; le nombre des comptes bancaires non déclarés à l'étranger ne cesse de croître à mesure que des « données » cachées sont mises à jour (« offshore leaks », l'affaire HSBC et l'affaire UBS dans ses différents volets en témoignent éloquentement) et votre rapporteur a pu constater qu'un très grand nombre de banques de premier plan et d'entreprises non financières disposaient de comptes bancaires gérés sous des formes propres à occulter leurs bénéficiaires effectifs.

b) Le panorama vaste et foisonnant des risques et de leurs réalisations

« Avec la finance tout change », ce problème familier aux économistes doit être prolongé par le constat du **potentiel de métamorphose par la finance** des valeurs économiques créées dans la sphère réelle. Les opérations financières sont propices à un façonnage des créances et des dettes qui remodèle leur potentiel de création de revenus, et affecte particulièrement les assiettes taxables en modifiant la répartition territoriale ou temporelle des bases fiscales au moyen d'opérations plus ou moins artificielles.

C'est encore le **blanchiment** qui fournit la plus parfaite illustration du potentiel d'illusionnisme de la finance. Il a fait l'objet de travaux importants exposés dans le rapport qui attirent l'attention sur l'étendue de la palette des techniques financières disponibles ainsi que sur le spectre des vulnérabilités des professionnels. Ses montages sont parfois

sophistiqués (par exemple, les arbitrages sur les marchés financiers), parfois plus triviales (quand elles reposent sur le maniement d'espèces), parfois mixtes (dans le cas des opérations de compensation, dont la commission a pu prendre la mesure).

Mais, l'évasion des capitaux comme bruit de fond de la vie économique contemporaine s'enrichit de pratiques plus discrètes et plus ordinaires. Les **cas d'optimisation fiscale abusive** par la structuration financière des entreprises prennent une ampleur systémique attestée par des observations concrètes et notamment par l'existence de multiples schémas ou arrangements de nature financière destinés à contourner les règles fiscales. Le rapport y consacre deux chapitres où le défaut de proportionnalité entre le taux de contribution des grandes entreprises, et des entreprises financières, et leurs profits est envisagé sous l'angle d'une gestion fiscale optimisée par le recours aux facilités de la finance.

La très forte intensité de la présence des entreprises, même non financières, dans des États sans facteurs de production et sans marchés, l'importance des flux financiers internes aux groupes, qui peuvent passer par des centres financiers offrant l'avantage de régimes fiscaux et légaux de faveur (intérêts notionnels, « rulings », inexistance des normes comptables...) des cas de dissimulation d'intérêts financiers constatés par votre rapporteur à l'occasion de réponses pour le moins douteuses aux questionnaires adressés par lui, une communication financière et institutionnelle ambiguë..., tout témoigne qu'un considérable effort de clarification et de normalisation s'impose.

Il n'est pas étonnant qu'il en aille ainsi au vu des caractéristiques essentielles des opérations financières (leur mobilité, leur complexité) exploitées par une industrie de la finance éprise **d'opacité** et disposant de tous les leviers pour l'entretenir.

L'opacité financière a ses instruments légaux (les paradis fiscaux et réglementaires, les trusts, les titres au porteur, les marchés non régulés...) mais aussi ses pratiques qui entretiennent savamment la complexité des circuits et des transactions, démultipliées dans des entités gigantesques (« too big to be managed » aussi bien que « too big to fail », les bilans des banques systémiques avoisinant le PIB des pays européens les plus développés) ou transitant, au contraire, par des « entités-fourmis » exploitant des réseaux fractionnables à merci dont la finance innovante des « conduits », des « spécial

purpose vehicles » et la finance sur mesure du private banking se nourrissent.

Il est inquiétant de devoir envisager une forme de banalisation de ces problématiques, qui à ce jour relèvent encore de la transgression, même courante, et que les perspectives des techniques puissent conduire dans un modèle d'*e-finance* plus mature à rencontrer demain encore plus systématiquement qu'aujourd'hui les mêmes problèmes que ceux posés par l'économie numérique.

II. Face à des risques foisonnants, les systèmes de contrôle de l'évasion des capitaux doivent être mis à niveau. Il faut mieux connaître pour (et) mieux combattre

a) Un contexte ambivalent

La commission d'enquête a cheminé en même temps que le projet de loi sur la fraude fiscale et la grande criminalité financière et dans un contexte où au niveau international (à l'échelon européen et surtout à ceux des G 8 et G 20) se précisaient certaines initiatives que le Sénat avait appelées de ses vœux lors de sa précédente enquête sur l'évasion fiscale internationale. Par ailleurs, des événements marquants ont rythmé l'actualité des sujets envisagés par la commission, soit un peu avant (la démission d'un ministre ayant admis avoir transgressé les lois fiscales et financières), soit au cours de ses travaux (la mise en examen de banques, l'arrestation d'un témoin auditionné par la commission d'enquête...).

La commission d'enquête a suivi sa logique et se félicite que celle-ci soit cohérente avec celle qui sous-tend les propositions formalisées dans les enceintes où l'évasion des capitaux est désormais à l'ordre du jour permanent.

Il faut toutefois ne pas s'illusionner sur la force du consensus, en particulier dans les enceintes internationales. Les grands États sont les premiers responsables d'un désarmement progressif répondant à une dynamique de moins-disant réglementaire, qui est un élément à part entière de la concurrence fiscale mise en œuvre pour capter les capitaux. Dans un monde de déséquilibres macroéconomiques où les besoins de financement de certaines économies font miroir avec la recherche de placements par des épargnants en quête de rendements nets d'impôts toujours plus élevés, seules des initiatives coordonnées peuvent être vues a priori comme réellement coopératives.

À cet égard, l'Europe a tout intérêt à résoudre ses problèmes internes, et avec ses voisins immédiats, pour récupérer la maîtrise d'évolutions dont quelques-unes, en particulier le durcissement (sélectif mais avéré) de l'action des États-Unis, peuvent avoir des prolongements incertains, et pour pouvoir universaliser la lutte contre l'évasion des capitaux afin d'être fidèle à ses principes mais aussi de prévenir des effets d'éviction qu'il faut envisager comme le montrent certaines observations sur les déplacements opportunistes de capitaux.

b) Mieux connaître

Il existe un important déficit d'information qui entretient les failles par lesquelles passe l'évasion des capitaux. La commission a pu le mettre en relation avec des lacunes dans la gouvernance des systèmes de contrôle qui peuvent l'expliquer ou plus simplement être l'expression d'un défaut d'application dans l'organisation d'un environnement propice à davantage de transparence.

(i) Mieux connaître c'est avant tout se donner les moyens de devoir mieux connaître

La commission d'enquête a conçu son rôle en pleine cohérence avec la logique de nos institutions qui attribuent au Parlement, en même temps que ses compétences législatives, la responsabilité d'être un conseil de surveillance exigeant des politiques publiques.

Il est en effet essentiel de consolider la démocratie sous tous ses angles, politique mais aussi social et économique afin que la concentration des pouvoirs n'engendre pas ses excès prévisibles.

Les **huit premières propositions** de la commission se rattachent directement à cet objectif puisqu'il s'agit de favoriser le pluralisme des intervenants et de diffuser une culture de la responsabilité. Dans ce cadre, la résolution des conflits d'intérêts doit être une préoccupation constante. Mais, il faut également consolider les statuts des personnes chargées du contrôle interne des entreprises, renforcer les engagements des organes dirigeants et ménager un régime protecteur aux lanceurs d'alerte, ce qui passe par des évolutions législatives, dont certaines sont en cours d'élaboration, mais aussi par des pratiques concrètement plus « accueillantes ».

Sur un plan plus institutionnel, la commission souligne son attachement à la création d'un Haut-commissariat à la protection des intérêts financiers publics et au développement de la

mission de surveillance et de contrôle du Parlement sur l'ensemble des problèmes en jeu.

(ii) Mieux connaître, c'est aussi se donner les moyens de pouvoir mieux comprendre en remportant la bataille de l'information

Les autorités monétaires et les services fiscaux ont une connaissance insuffisante du réseau international des entreprises financières et de leurs opérations.

Le contrôle sur base consolidée auquel procèdent les premières ne leur assure pas une connaissance fine des opérations financières réalisées hors de France, selon leurs propres constatations.

Par ailleurs, nombre « d'affaires » montrent que la frontière est un rideau que traversent facilement les fraudeurs mais derrière lequel il est beaucoup plus difficile d'aller pour les systèmes de contrôle.

Enfin, des réticences à s'inscrire dans le cadre des normes internationales de conformité (qu'elles concernent la lutte contre le blanchiment ou la comptabilité) doivent être vaincues.

Les **propositions 9 à 15** visent à renforcer, voire créer, les infrastructures internes d'une approche de l'évasion des capitaux reposant sur le renseignement, l'intelligence économique et l'analyse au sein d'une communauté du renseignement financier à consolider. Dans ce cadre, le renforcement de la cellule de renseignement financier, TRACFIN, revêt une importance particulière compte tenu de son rôle d'animation du système de contrôle des établissements financiers. Il s'inscrit déjà dans le cadre de la préoccupation de mieux combattre.

c) Mieux combattre

Réunir les moyens de mieux connaître, c'est en effet déjà mieux combattre. Encore faut-il développer le contrôle en actes, ce qui suppose d'améliorer sa mise en œuvre et ses outils mais aussi de s'appliquer à en diversifier les voies d'action en faisant toute sa place aux fonctions assurées par les services judiciaires.

(i) Mieux combattre par l'approfondissement de la supervision et du contrôle

La commission avance une dizaine de propositions (**propositions 16 à 25**) permettant de développer les moyens et les résultats du contrôle.

Des mesures de **prévention** s'imposent. Ainsi en va-t-il de la constitution d'un registre international des trusts, de la promotion de l'échange automatique d'informations, le FATCA européen, de l'extension du fichier FICOBA à d'autres actifs (l'assurance-vie notamment) et de sa généralisation en Europe, d'une obligation de déclaration des comptes à l'étranger des entreprises, au moins quand ils impliquent certains pays. Elles doivent compléter la **mise à disposition d'outils favorisant le déroulement des contrôles** (le dévoilement systématique des schémas d'optimisation fiscale) **ou ses performances** (le durcissement des régimes applicables en cas de présomption d'évasion des capitaux qui suppose notamment une vraie politique d'identification du risque-pays, le renforcement des conditionnalités prévues dans les processus de régularisation des situations fiscales...).

Par ailleurs, **il est important que les superviseurs financiers** (l'ACPR, l'AMF) adoptent une attitude de **fermeté** et puissent s'appuyer **sur des instruments et des doctrines d'action plus complets**.

Les **services fiscaux** de leur côté doivent adapter leurs contrôles à des situations « non conventionnelles » et s'en voir donner les moyens.

(ii) Mieux combattre c'est aussi élargir le champ d'intervention des autorités judiciaires

Il est significatif que la législation pénale diversifie les qualifications par lesquelles se trouvent appréhendées les pratiques financières jugées répréhensibles et qu'une forme de judiciarisation de l'action du contrôle fiscal se développe. À son terme, ce processus devrait permettre d'engager la responsabilité des complices et incitateurs de l'évasion illicite des capitaux mieux qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, malgré certains progrès, le cloisonnement entre les services du ministère des finances, qu'il faut surmonter, se double d'un cloisonnement entre ces services et d'autres services de l'État, notamment à raison de l'existence du « verrou fiscal » sur lequel l'expertise et le débat doivent progresser, mais aussi d'une certaine indétermination de la politique pénale dans le domaine de la fraude fiscale et d'une pénurie des moyens judiciaires auxquelles il faut remédier.

C'est tout l'objet des **propositions 26 à 34** de la commission d'enquête.

III. Liste des principales propositions

Mieux connaître : améliorer la gouvernance des contrôles, à tous les niveaux, pour plus de responsabilité et plus de transparence

Proposition n° 1 : créer un Haut-Commissariat à la protection des intérêts financiers publics et développer cette mission au sein du Parlement.

Proposition n° 2 : doter les personnels dédiés au contrôle interne de conformité d'un statut de salarié protégé.

Proposition n° 3 : mettre en place un groupe de travail destiné à assurer la complète indépendance des commissaires aux comptes par rapport aux entreprises dans lesquelles ils interviennent.

Proposition n° 4 : appliquer rigoureusement les dispositions destinées à lutter contre les conflits d'intérêts aux autorités administratives de supervision, aux services des administrations économiques et aux magistrats.

Proposition n° 5 : inclure le civisme fiscal des entreprises dans le champ de leur responsabilité sociale et prescrire aux organes dirigeants des entreprises financières et des entreprises faisant appel public à l'épargne une obligation de déclaration de conformité fiscale et au regard des obligations imposées par la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Proposition n° 6 : renforcer les prérogatives des institutions représentatives du personnel en matière de prévention de la lutte contre l'évasion fiscale internationale.

Proposition n° 7 : assurer une protection adaptée des lanceurs d'alerte.

Proposition n° 8 : étendre l'obligation de déclaration de soupçon à TRACFIN aux employés des personnes assujetties.

Mieux connaître : remporter la bataille de l'information

Proposition n° 9 : réalisation d'un rapport permettant d'apprécier finement les activités des entreprises financières dans les territoires du offshore tant à partir de leurs implantations locales qu'à partir d'autres entités des groupes considérés.

Proposition n° 10 : coordonner les services de renseignement en vue d'une lutte efficace

contre la fraude et l'évasion fiscales internationales ainsi que contre les flux et circuits financiers illicites.

Proposition n° 11 : développer les efforts d'évaluation des risques en mobilisant l'appareil statistique et en développant les outils d'analyse risque des services de la DGFiP en liaison avec les autres services impliqués dans la connaissance des flux financiers illicites.

Proposition n° 12 : créer une structure de formation de très haut niveau sur la fiscalité.

Proposition n° 13 : les organismes en charge du contrôle et de la répression de la fraude financière et fiscale adoptent un programme de formation adaptée à leurs missions. Un droit à une formation régulière est reconnu à chaque agent.

Proposition n° 14 : faire évoluer TRACFIN en renforçant les garanties institutionnelles de son indépendance, en réunissant les moyens nécessaires à son efficacité et en clarifiant le cadre de ses relations avec son écosystème.

Proposition n° 15 : pénaliser les manquements à la déclaration de soupçon relatifs à des personnes particulièrement exposées ou à des opérations devant faire supposer des menaces particulièrement graves.

Mieux combattre : approfondir la supervision en améliorant ses outils

Proposition n° 16 : développer l'implication des superviseurs financiers dans les contrôles de conformité fiscale et des systèmes de blanchiment par l'adoption d'une culture de contrôle plus ferme et en approfondissant l'action contre les situations d'opacité liées en particulier au déploiement d'entités hors contrôle.

Proposition n° 17 : interdire sur le territoire français l'utilisation des cartes bancaires non rattachées à un compte dont le bénéficiaire effectif n'est pas identifiable.

Proposition n° 18 : instituer au niveau européen une obligation d'échange automatique analogue au dispositif « FATCA » américain, le cas échéant par la voie d'une coopération renforcée.

Proposition n° 19 : veiller à ne pas désarmer les régimes de durcissement de la législation fiscale prévus pour appréhender les activités réalisés dans les États et territoires non coopératifs.

Proposition n° 20 : exiger la constitution d'un registre international des trusts.

Proposition n° 21 : étendre l'obligation de déclaration des comptes bancaires aux entreprises au minimum lorsque ces comptes sont tenus dans des Etats non coopératifs.

Proposition n° 22 : instituer une obligation de déclaration préalable des schémas d'optimisation fiscale, pesant sur les intermédiaires.

Proposition n° 23 : ouvrir un débat sur la conditionnalité des remises de pénalités fiscales, notamment pour les « repentis » investissant dans l'économie réelle.

Proposition n° 24 : budgéter les moyens nécessaires à une politique décisive sur les plans financiers, social, économique et politique.

Proposition n° 25 : poursuivre le travail de renforcement des dispositifs anti-abus et des instruments juridiques de l'administration fiscale.

Mieux combattre : élargir le champ d'intervention des services judiciaires

Proposition n° 26 : concrétiser rapidement l'engagement pris par le Premier ministre de renforcer significativement les effectifs de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF).

Proposition n° 27 : remédier à la sous-dotation chronique des services d'enquête de la police et de la gendarmerie spécialisés en matière économique et financière.

Proposition n° 28 : doter les juridictions spécialisées dans les questions économiques et financières de magistrats du parquet et de juges d'instruction en nombre suffisant pour

instruire les dossiers dans des conditions d'expertise et de délai satisfaisantes.

Proposition n° 29 : inciter les parquets et les services d'enquête à procéder systématiquement, dès lors que des indices sérieux laissent présumer une fraude complexe, à des investigations permettant d'identifier et de traduire devant la justice les intermédiaires qui contribuent en pleine connaissance de cause à la fraude fiscale de leurs clients.

Proposition n° 30 : créer un délit spécifique d'incitation à la fraude fiscale comportant notamment la répression du démarchage et de la publicité pour des dispositifs d'évasion fiscale.

Proposition n° 31 : réfléchir, dans le cadre d'un débat sur la régulation de l'Internet, aux moyens pertinents de restreindre l'accès du public à des sites commerciaux offrant des montages « clés en main » d'évasion fiscale illégale ou proposant l'ouverture de comptes bancaires à de telles fins dans des territoires complaisants.

Proposition n° 32 : inciter les parquets à requérir systématiquement le prononcé des peines complémentaires de confiscation du produit de l'infraction et de publication des condamnations.

Proposition n° 33 : rappeler aux agents de l'administration fiscale l'obligation qui leur incombe au titre de l'article 40 du code de procédure pénale de signaler à la justice tout crime ou délit dont ils auraient connaissance dans le cadre de leurs fonctions.

Proposition n° 34 : engager une réflexion, avec l'ensemble des professionnels concernés, sur un assouplissement du « verrou de Bercy » s'agissant de la poursuite et de la répression des fraudes fiscales complexes.