

N° 152
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 novembre 2025

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*exhortant la France à défendre à l'ONU une fiscalité mondiale juste, pour
mettre fin à l'évasion fiscale des multinationales et rétablir les moyens
financiers des États,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Florence BLATRIX CONTAT, MM. Patrick KANNER, Guillaume GONTARD, Claude RAYNAL, Thierry COZIC, Thomas DOSSUS, Mmes Viviane ARTIGALAS, Audrey BÉLIM, MM. Guy BENARROCHE, Grégory BLANC, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Colombe BROSEL, Marion CANALÈS, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Christophe CHAILLOU, Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, Karine DANIEL, MM. Ronan DANTEC, Jérôme DARRAS, Gilbert-Luc DEVINAZ, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jacques FERNIQUE, Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mmes Antoinette GUHL, Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Yannick JADOT, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Éric KERROUCHE, Mmes Marie-Pierre de LA GONTRIE, Annie LE HOUEROU, Audrey LINKENHELD, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, M. Victorin LUREL, Mme Monique de MARCO, M. Didier MARIE, Mme Paulette MATRAY, MM. Akli MELLOULI, Serge MÉRILLOU, Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mmes Corinne NARASSIGUIN, Mathilde OLLIVIER, MM. Saïd OMAR OILI, Alexandre OUIZILLE, Sébastien PLA, Mmes Raymonde PONCET MONGE, Émilienne POUMIROL, M. Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, MM. Pierre-Alain ROIRON, David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Daniel SALMON, Lucien STANZIONE, Mmes Ghislaine SENÉE, Anne SOUYRIS, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Simon UZENAT, Mickaël VALLET, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, Mme Mélanie VOGEL, MM. Michaël WEBER et Adel ZIANE,

Sénatrices et Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'injustice fiscale est un fléau mondial dont le coût économique, social, environnemental et démocratique est démesuré. Chaque année, ce sont au minimum 500 milliards de dollars qui échappent aux caisses des États par le seul biais de l'évasion fiscale. Cette hémorragie budgétaire mine structurellement les finances publiques d'une majorité de pays, la France y compris, réduit la capacité des États à financer leurs politiques publiques et contribue à l'accélération des inégalités.

Favorisée par une compétition fiscale toujours plus agressive entre États, les abus fiscaux tels que l'évasion fiscale, provoquent une érosion massive des recettes publiques et entraîne une régressivité croissante des systèmes fiscaux. Tandis que les individus les plus fortunés et multinationales échappent massivement à l'impôt, la charge fiscale est de plus en plus reportée sur les ménages les plus modestes, par le biais d'impôts indirects régressifs tels que la TVA, ainsi que sur les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME).

Cette dynamique frappe de plein fouet les pays du Sud, qui en subissent les effets les plus violents. Gravement amputés de ressources fiscales, ces États voient leurs marges de manœuvre budgétaires constamment réduites, limitant leur capacité à financer des services publics essentiels — santé, éducation, infrastructures, protection sociale — et à conduire des politiques de développement ou de lutte contre le dérèglement climatique ambitieuses. Dans un contexte de retrait progressif de l'aide publique au développement et d'aggravation de la crise de la dette, l'évasion fiscale constitue un obstacle structurel à la souveraineté fiscale et à l'autonomie économique et politique des pays les plus vulnérables.

La France n'échappe pas à cette réalité. Les abus fiscaux, qu'ils soient le fait de multinationales ou de contribuables très fortunés, privent notre pays de ressources substantielles. Selon le *Tax Justice Network*, l'évasion fiscale priverait la France d'au moins 33 milliards de dollars par an. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, cette perte s'ajoute aux effets de choix politiques ayant durablement affaibli la progressivité de notre fiscalité — baisse de l'impôt sur les sociétés, suppression de l'ISF, *etc.* — et

se traduit par une raréfaction des marges budgétaires, des politiques d'austérité et des coupes dans les dépenses publiques au détriment des services essentiels. Ce phénomène aggrave les inégalités et, en sapant le consentement à l'impôt, alimente un ressentiment démocratique profond.

La multiplication des scandales financiers — *Paradise Papers*, *LuxLeaks*, *Cum-Ex files* — a montré que l'évasion fiscale n'est ni accidentelle ni inévitable mais le produit d'un système. Ce système fiscal international est défaillant à plusieurs titres : il limite la capacité des États souverains à imposer correctement les multinationales et les contribuables très fortunés ; il nourrit depuis plusieurs décennies une course au moins-disant fiscal et une spirale de concurrence entre États ; il prive de façon disproportionnée les pays en développement de ressources indispensables et tolère ou facilite l'existence de paradis bancaires, fiscaux et judiciaires.

Conçu pour une économie du XX^e siècle, le cadre juridique international est inadapté aux réalités d'une économie globalisée, financiarisée et numérisée. La notion d'« établissement stable » et le traitement des filiales comme des entités pleinement indépendantes permettent des manipulations telles que les prix de transfert et le déplacement artificiel des bénéfices vers des paradis fiscaux. On estime qu'ainsi près de 40 % des bénéfices sont transférés chaque année hors des pays où les activités ont réellement été exercées. Le manque de transparence, *via* sociétés écrans, *trusts* opaques, *holdings* et comptes *offshore*, dissimule des richesses considérables — qui représenteraient près de 10 % du PIB mondial — et facilite l'évitement et l'évasion. Ce système aboutit à des taux effectifs d'imposition dérisoires pour les plus riches et favorise la concentration croissante des richesses : en dix ans, les 1 % les plus riches ont accaparé une part disproportionnée des richesses produites.

Un système verrouillé, largement dominé par les grandes puissances économiques et par des cercles de décision fermés — tels que le G20 et l'OCDE — a exclu *de facto* les pays du Sud de la gouvernance fiscale mondiale, au bénéfice des paradis fiscaux. Les réformes engagées sous l'égide du G20 et de l'OCDE ces quinze dernières années ont certes permis quelques avancées techniques, mais n'ont pas remis en cause les causes systémiques du problème ni inversé la dynamique de l'évasion fiscale. Les dispositifs BEPS 1.0 et BEPS 2.0 (*Base Erosion and Profit Shifting*) n'ont pas mis fin à la concurrence fiscale déloyale ni à la possibilité de transférer artificiellement des bénéfices en vertu du principe obsolète de « pleine concurrence ». La solution en deux piliers, promise comme une révolution, se heurte à des obstacles politiques et pratiques : le pilier 1, destiné à réallouer une partie des profits de certaines multinationales aux pays où les

entreprises réalisent réellement leurs activités, reste enlisé en raison de blocages politiques, notamment américains ; le pilier 2, qui institue un impôt minimum à 15 %, s'est révélé trop bas pour enrayer la course au moins-disant fiscal, truffé d'exemptions, contournable *via* des mécanismes d'optimisation et encore peu transposé dans les législations nationales. L'annonce d'un retrait des États-Unis de cet accord au début de 2025 a fragilisé encore davantage sa crédibilité. De plus, un récent accord en juin 2025 au G7 prévoit d'exempter les multinationales américaines de cette taxation minimale, affaiblissant encore davantage sa portée.

D'autres avancées, comme la norme d'échanges automatiques d'informations bancaires, sont utiles mais demeurent partielles : certains actifs en sont exclus (notamment l'immobilier ou des produits financiers complexes), la réciprocité n'est pas assurée par les États-Unis et de nombreux pays du Sud peinent à accéder au dispositif faute de capacités techniques ou du fait de règles de confidentialité trop strictes.

Au niveau européen, des avancées ont aussi été enregistrées — notamment le reporting public pays par pays adopté par une directive de 2021 — mais ils restent limités aux entreprises dépassant 750 millions d'euros de chiffre d'affaires, excluent de nombreux paradis fiscaux et présentent de nombreuses limites. De même, les registres des bénéficiaires effectifs, pourtant essentiels pour identifier les véritables détenteurs de sociétés, souffrent d'une mise en œuvre inégale et ont été affaiblis par une décision de la Cour de justice de l'Union Européenne limitant leur accessibilité, leur publicité et leur utilisation. Ainsi faute de transparence réelle et harmonisée, les circuits opaques de l'évasion fiscale restent largement intacts.

Face à l'insuffisance des réformes existantes et à l'ampleur persistante des abus, un tournant historique s'est amorcé à l'Organisation des Nations unies à partir de 2022. Sous l'impulsion des pays africains et du G77, qui regroupe plus de 130 États du Sud, une résolution majeure de l'Assemblée générale a ouvert la voie à un processus intergouvernemental visant l'adoption d'une Convention-cadre des Nations unies sur la coopération fiscale internationale. L'adoption, fin 2024, des termes de référence de cette Convention-cadre institue un calendrier de négociations pour la période 2025–2027 et constitue une opportunité inédite de repenser et de refonder les règles fiscales internationales.

Une telle convention-cadre ouvre la perspective de transformations profondes susceptibles de remédier aux failles identifiées. Elle pourrait permettre d'instaurer une taxation unitaire des multinationales, en traitant les groupes comme des entités globales et en répartissant les bénéfices

imposables selon l'activité réelle dans chaque pays afin de mettre fin aux transferts artificiels vers les paradis fiscaux. Elle pourrait instituer un taux minimum d'imposition global véritablement ambitieux et non contournable, garantir des mesures de transparence étendues — registre mondial des bénéficiaires effectifs, registre public des actifs, *reporting* public pays par pays — et envisager des mécanismes internationaux de taxation des grandes fortunes pour financer les biens publics mondiaux. Elle pourrait aussi introduire des instruments de fiscalité environnementale internationale fondés sur le principe pollueur-payeur et la justice climatique, et conduire à la création d'un organe intergouvernemental permanent sur les questions fiscales, sous l'égide de l'ONU, garantissant une participation universelle, une gouvernance inclusive et une redevabilité démocratique.

Pour que ces objectifs soient atteints, il est indispensable que l'élaboration des règles fiscales internationales se déroule dans un cadre pleinement inclusif, permettant la participation effective et égale des pays du Sud. L'OCDE ne peut plus, à elle seule, piloter l'agenda fiscal mondial : il importe d'ouvrir l'espace de décision à l'ensemble des États, sur un pied d'égalité, afin d'assurer la légitimité et l'efficacité des règles communes.

Dans un contexte de recomposition des équilibres mondiaux et face à la montée des inégalités, la France se trouve à un moment décisif. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, pays hôte de l'OCDE et membre du G7 et du G20, elle a une responsabilité particulière. Elle ne peut rester en retrait d'un processus historique qui offre la possibilité de refonder la fiscalité mondiale sur des bases plus justes, plus transparentes et adaptées aux défis du XXI^e siècle. Au-delà de l'intérêt national, qui commande la récupération de ressources fiscales aujourd'hui perdues, il s'agit d'une responsabilité politique et morale : soutenir un multilatéralisme renouvelé, équitable et démocratique, conforme aux engagements de la France en matière de droits humains et de justice climatique. Alors que le Parlement s'était déjà exprimé en 2018 en faveur d'une réforme ambitieuse de la gouvernance fiscale internationale, la perspective d'aboutir à une convention-cadre d'ici 2027 constitue une occasion unique de transformer ces ambitions en actes concrets.

De surcroît, face à la crise budgétaire que traverse notre pays, la France a tout intérêt à s'impliquer pleinement dans les négociations onusiennes. Ce processus pourrait lui permettre de récupérer des ressources fiscales substantielles, aujourd'hui perdues du fait de l'évasion fiscale des multinationales et des grandes fortunes. Une fiscalité plus juste n'est pas seulement un impératif moral : c'est une réponse concrète à la crise budgétaire, à l'érosion des services publics, à la montée des inégalités et à la défiance démocratique. Elle est aussi un outil stratégique pour financer la

transition écologique, garantir les droits fondamentaux et renforcer la souveraineté des États, au Nord comme au Sud du globe.

Le système fiscal international actuel, capturé par une minorité d'acteurs puissants, est à bout de souffle. Il a largement démontré sa faillite. Le processus de négociation d'une Convention-cadre fiscale à l'ONU ouvre une opportunité historique pour y parvenir : les solutions existent et le cadre pour y parvenir est clair ; ce qu'il faut désormais, c'est une volonté politique forte.

La France, puissance influente sur la scène internationale, doit prendre pleinement ses responsabilités et s'engager résolument dans cette dynamique. Elle doit soutenir activement cette convention, non seulement pour récupérer des ressources fiscales vitales, mais aussi pour montrer la voie d'un multilatéralisme renouvelé. Elle doit être le fer de lance de la lutte mondiale contre l'injustice fiscale et contribuer à reconstruire une gouvernance économique au service des peuples, et non d'une minorité privilégiée.

Il est temps de choisir la justice fiscale. Il est temps pour la France de s'engager pleinement dans la refondation d'un ordre fiscal international juste, transparent et démocratique.

Proposition de résolution exhortant la France à défendre à l'ONU une fiscalité mondiale juste, pour mettre fin à l'évasion fiscale des multinationales et rétablir les moyens financiers des États

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 50 *bis* à 50 *quater* du Règlement du Sénat,
- ④ Vu la Charte des Nations Unies,
- ⑤ Vu la résolution 78/230 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies (ONU) », adoptée le 22 décembre 2023,
- ⑥ Vu le rapport sur les travaux de la deuxième session du Comité spécial chargé de définir un mandat pour l'élaboration d'une convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, du 30 août 2024,
- ⑦ Vu la résolution 79/235 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, « Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'ONU » du 24 décembre 2024,
- ⑧ Vu le mandat pour une convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, tel qu'adopté au paragraphe 2 de la résolution 79/235 de l'Assemblée générale des Nations Unies,
- ⑨ Vu la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), du 9 mai 1992,
- ⑩ Vu la déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie du Cadre inclusif G20/Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) du 8 octobre 2021,
- ⑪ Vu l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange de la Déclaration d'informations GloBE de janvier 2025,
- ⑫ Vu la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024,
- ⑬ Vu le décret n° 2024-1126 du 4 décembre 2024 pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 relatif à l'imposition minimale mondiale des groupes d'entreprises multinationales et des groupes nationaux,

- ⑭ Vu la directive 2022/2523 du Conseil de l'Union Européenne visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union, du 14 décembre 2022,
- ⑮ Vu la directive 2021/2101 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés,
- ⑯ Vu la résolution européenne pour une Conférence des parties (COP) de la finance mondiale, l'harmonisation et la justice fiscales, adoptée le 2 février 2017 par l'Assemblée nationale,
- ⑰ Considérant l'impérieuse nécessité de lutter contre le fléau de l'évasion fiscale à l'échelle internationale, qui prive chaque année les États, y compris la France, de centaines de milliards d'euros de ressources fiscales essentielles ;
- ⑱ Déplorant les conséquences économiques, sociales, environnementales et démocratiques majeures de cette évasion fiscale, en particulier son rôle dans l'aggravation des inégalités et l'affaiblissement des services publics ;
- ⑲ Considérant l'évasion fiscale comme un obstacle structurel à l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) à la lutte contre le changement climatique ainsi qu'à la mise en œuvre d'une transition écologique ambitieuse, en particulier dans les pays du Sud ;
- ⑳ Observant les failles persistantes du système fiscal international, notamment la possibilité pour les multinationales de transférer artificiellement leurs bénéfices dans des juridictions à fiscalité avantageuse, au détriment des pays où elles exercent effectivement leurs activités économiques ;
- ㉑ Déplorant que les tentatives de réforme du système fiscal international, notamment sous l'égide de l'OCDE, n'ont pas permis de mettre fin, ni à la concurrence fiscale déloyale entre États, ni à la course au « moins-disant fiscal ».
- ㉒ Déplorant que ces tentatives de réforme n'ont pas non plus permis de mettre fin, ni aux pratiques d'optimisation fiscale agressive, ni aux pratiques déloyales des juridictions à fiscalité avantageuse dits « paradis fiscaux » ;
- ㉓ Constatant la persistance d'une compétition fiscale entre États membres de l'Union européenne, favorisant l'érosion des bases fiscales et affaiblissant la contribution des entreprises à l'effort collectif, privant également les États membres des moyens d'action dont ils auraient pourtant besoin pour lutter efficacement contre la pauvreté et le réchauffement climatique ;

- ②④ Considérant les limites des dispositifs existants en matière de transparence fiscale, notamment les insuffisances de la communication de données entre pays et les obstacles à l'accessibilité des registres des bénéficiaires effectifs ;
- ②⑤ Considérant que les flux financiers illicites, les mécanismes d'opacité financière et la concentration des richesses nuisent au financement des biens publics mondiaux et à la stabilité économique globale ;
- ②⑥ Estimant que la réponse à ces enjeux planétaires exige une gouvernance réellement multilatérale, inclusive et équitable, permettant à l'ensemble des États, y compris les pays en développement, de participer pleinement à l'élaboration de normes fiscales internationales ;
- ②⑦ Constatant la nécessité de démocratiser les espaces de prise de décisions économiques mondiales et de garantir une gouvernance fiscale fondée sur l'égalité souveraine des États, la transparence, la redevabilité et la participation des sociétés civiles, ainsi que la nécessité de permettre aux pays en voie de développement, touchés de manière disproportionnée par les conséquences de l'évasion fiscale, de prendre pleinement part à la création et la mise en place de standards fiscaux mondiaux et de mesures fiscales à portée internationale ;
- ②⑧ Considérant la nécessité de créer un organe intergouvernemental fiscal permanent sous l'égide de l'ONU, permettant de pleinement prendre en compte en matière fiscale les différents besoins, priorités et capacités de tous les pays, en particulier de ceux pays en développement, et garantissant une participation universelle des pays sur les questions fiscales ;
- ②⑨ Estimant la Convention-cadre des Nations unies sur la coopération fiscale internationale, en cours de négociation, comme une opportunité historique de corriger les failles du système fiscal international et d'aligner la gouvernance fiscale mondiale sur les engagements des États en matière de droits humains, de justice sociale, de développement durable et de lutte contre le changement climatique ;
- ③⑩ Reconnaissant la nécessité de mobiliser des ressources fiscales nouvelles, à travers notamment des mécanismes de fiscalité environnementale progressive et de taxation de la fortune, afin de financer la lutte contre les inégalités sociales et la transition écologique à l'échelle mondiale, dans le respect du principe de responsabilités communes mais différenciées ;
- ③⑪ Regrettant l'abstention de la France lors de l'adoption de la résolution 79/235 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 24 décembre 2024, « Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'ONU » ;

- ③② Constatant la place centrale et l'influence déterminante de la France dans les enceintes multilatérales, notamment à l'ONU, à l'OCDE, au G7 et au G20 ;
- ③③ Considérant enfin la participation active de la France au processus de négociation de la Convention-cadre sur la coopération fiscale internationale comme une opportunité historique de promouvoir un multilatéralisme renouvelé, fondé sur l'inclusivité, l'équité et la transparence, en cohérence avec ses engagements internationaux et ses appels à la réforme de l'ordre financier mondial ;
- ③④ Appelle le Gouvernement à soutenir pleinement, sans ambiguïté, le processus de négociation en cours à l'ONU, en vue de l'adoption d'une Convention-cadre sur la coopération internationale en matière fiscale et à œuvrer activement pour le succès de ce processus ;
- ③⑤ Plaide pour soutenir la création, dans ce cadre, d'un organisme intergouvernemental permanent sur les questions fiscales, sous l'égide des Nations Unies, garantissant une gouvernance fiscale mondiale juste, inclusive et démocratique, permettant la participation pleine et entière des pays en développement et des sociétés civiles, assurant une participation universelle des pays sur les questions fiscales et proposant la bonne application des engagements pris par les États parties et l'ouverture régulière de nouvelles négociations sous la forme de Conférences des parties (COP) ;
- ③⑥ Demande au Gouvernement de défendre activement, au sein des négociations onusiennes, des propositions ambitieuses, notamment : une taxation unitaire des multinationales fondée sur l'activité réelle dans chaque pays, assortie d'un taux minimal effectif d'imposition global, supérieur à 15 %, garantissant une répartition équitable des droits d'imposition ; la mise en place de mécanismes effectifs et inclusifs de transparence fiscale (registre mondial des bénéficiaires effectifs, registre mondial des actifs et publication systématique des données pays-par-pays) ; un mécanisme global de taxation des grandes fortunes ; la mise en place de mécanismes fiscaux environnementaux progressifs permettant de financer équitablement la lutte contre le changement climatique ;
- ③⑦ Appelle à contribuer à aligner l'ensemble des initiatives internationales portées ou soutenues par la France en matière fiscale (notamment au sein de l'Union européenne, du G20, ou dans le cadre du groupe de travail The Global Solidarity Levies Taskforce) sur le processus en cours à l'ONU, afin d'en garantir la cohérence et l'ambition ;
- ③⑧ Alerte le Gouvernement sur le risque de marginalisation de la France dans un processus historique, si elle persiste dans une position ambivalente ou attentiste, et sur la nécessité d'un engagement clair, visible et constructif en faveur d'un multilatéralisme fondé sur la coopération, la transparence et la justice ;

- ③⁹ Invite enfin le Gouvernement à faire de la Convention-cadre des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale une priorité diplomatique, notamment dans la perspective de la présidence française du G7 en 2026.